

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE DOUTORADO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS

LUIZ CARLOS FALCONI

**O USO INADEQUADO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE E RESERVA LEGAL COMO CAUSA DE
DESAPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA
RURAL NO BRASIL**

Goiânia
2005

LUIZ CARLOS FALCONI

**O USO INADEQUADO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE E RESERVA LEGAL COMO CAUSA DE
DESAPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA
RURAL NO BRASIL**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Ciências Ambientais da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Federal de Goiás, para obtenção do título de Doutor em Ciências Ambientais.

Área de Concentração: Estrutura e Dinâmica Ambiental

Orientador: Prof. Dr. José Nicolau Heck

Goiânia
2005

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(GPT/BC/UFG)

Falconi, Luiz Carlos.

**F181u O uso inadequado das áreas de preservação permanente e reserva legal como causa de desapropriação da propriedade imobiliária rural no Brasil / Luiz Carlos Falconi. – Goiânia, 2005.
261 f. : il.**

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Goiás, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Programa de Doutorado em Ciências Ambientais, 2005.

Orientador : José Nicolau Heck
Bibliografia : f. 249-261.

1. Propriedade rural – Desapropriação – Brasil 2. Áreas de preservação permanente – Brasil 3. Reserva legal – Desapropriação – Brasil I. Heck, José Nicolau II. Universidade Federal de Goiás. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. III. Título.

CDU: 347.243(81)

LUIZ CARLOS FALCONI

**O USO INADEQUADO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE E RESERVA LEGAL COMO CAUSA DE
DESAPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA
RURAL NO BRASIL**

Tese defendida no Curso de Doutorado em Ciências Ambientais da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Federal de Goiás, para obtenção do Título de Doutor, aprovada em ___ de _____ de 2005, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. _____
José Nicolau Heck
Presidente da Banca

Prof. Dr. _____

Prof. Dr. _____

Prof. Dr. _____

Prof. Dr. _____

Aos colegas do Doutorado em Ciências Ambientais pelo convívio fraterno e a troca de experiências enriquecedoras durante três anos.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor e orientador desta tese, Doutor José Nicolau Heck, pela confiança e estímulo nas horas difíceis.

Aos Professores do Programa de Doutorado pelas lúcidas observações durante as aulas e seminários.

Aos Professores Divino Brandão, José Alexandre Diniz Filho e Nivaldo dos Santos pelas sugestões sobre os artigos publicados.

Ao Professor Doutor Luiz Édson Fachin, da Universidade Federal do Paraná, pelas sugestões sobre o projeto de tese.

À Professora Vera Maria T. Silva, da Faculdade de Letras da Universidade Federal de Goiás, pela oportuna revisão da tese.

Aos Doutores Airton Batista de Andrade (veterinário), Maurício Rosado (zootecnista), Péricles Antunes Barreira e Raquel Boaventura (agrônomo/advogado e engenheira-florestal do IBAMA), Luiz Célio Pereira de Azevedo e José Maria de Sá (agrônomos do INCRA), pelas informações e esclarecimentos sobre o tema.

Aos meus pais, aos meus irmãos e, muito especialmente, à minha esposa, Consuelo e aos meus filhos Ana Carolina, Ana Rita e Luís Augusto pelo apoio irrestrito ao longo da redação do trabalho.

A herança mais memorável do século XXI será a era da Solidão que aguarda a humanidade. O testamento que deixaremos a este mundo (em 2100) poderia ser escrito mais ou menos assim:

Nós vos deixamos as selvas sintéticas do Havaí e algumas árvores raquíticas onde outrora existiu a prodigiosa floresta Amazônica, juntamente com pequenas ilhas de vegetação nativa que não chegamos a destruir totalmente. Vosso desafio será criar novas formas de plantas e animais por engenharia genética e de alguma forma integrá-las em ecossistemas artificiais auto-sustentáveis. Compreendemos que talvez isto se revele impossível. Estamos certos de que, para alguns de vós, a simples idéia de fazer algo semelhante causará repugnância. Desejamos-lhes boa sorte. Se conseguirem sucesso, lamentamos que vossa obra jamais possa ser tão satisfatória quanto a criação original. Aceitai nossas desculpas e esta biblioteca audiovisual que mostra quão maravilhoso costumava ser o nosso mundo.

E. Wilson, 2002 (*O futuro da vida*).

RESUMO

Este trabalho afirma a tese da possibilidade desapropriatória por interesse social em sentido amplo ou para fins de reforma agrária dos imóveis rurais que apresentem aproveitamento anti-social, considerando-se como tal a depredação da vegetação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, substituídas pela implantação de culturas e pastagens. Considera-se destrutiva, e não produtiva, a propriedade que ultrapassa o piso máximo da área agricultável, por caracterizar essa hipótese simultânea depredação dos espaços territoriais especialmente protegidos para fins ecológicos, com ferimento a dispositivos constitucionais e infraconstitucionais da ordem econômica e social. Esta tese mostra a evolução do direito motivada por fatores históricos e sociais, o seu elemento teleológico que o aproxima das ciências sociais, estimula a interdisciplinaridade e engendra a função social do direito e da propriedade, para incorporar-lhe a função ambiental e exigir a conversão de cada proprietário, como membro da sociedade, num artífice da construção social e responsável, em parte, pela manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Perquire a ocupação e exploração do Cerrado, do Distrito Federal e do Estado de Goiás, levantando conceitos, características e dados econômicos, históricos, sociológicos, geográficos, botânicos e estatísticos das três realidades, demonstrando o excessivo crescimento dos desmatamentos para fins agrícolas e pecuários, nos últimos trinta anos do século XX e concluindo que essa questão está a exigir maior preocupação do Poder Público, da sociedade e da comunidade científica, em busca de fórmulas que traduzam, na prática, o verdadeiro desenvolvimento sustentável, para que as áreas estudadas não se transformem em áreas de degradação permanente.

Palavras-chaves: função social, função ambiental, propriedade rural, meio ambiente, desenvolvimento sustentável, desapropriação.

ABSTRACT

This study affirms the thesis of potential expropriation due to social interest in its wide meaning or as means of agrarian reform of rural lands which are of non-social use, considering the damage to the vegetation in permanent preservation areas and of legal reservations which accompanies the implementation of agricultural usage. Also, this research considers destructive, therefore non-productive, any property which exceeds the maximum limit of farmable area, for this hypothesis is understood as a way of depredation of the territorial areas which are especially protected for ecological ends, with breaking of constitutional and infra-constitutional acts of the economic and social regulations. Additionally, in this study the evolution of the law, which has been motivated by historical and social aspects, its teleological element which makes it match the social sciences, is shown. The teleological element stimulates interdisciplinarity and enhances the social function of ownership rights and private property in order to add the environmental function to it and to demand the conversion of each landowner, as a member of society, into individuals of social construction, who are partially responsible for the maintenance of an ecologically balanced environment. Furthermore, the research examines the occupation and exploitation of the Cerrado, the Federal District, and Goias State, and raises some concepts, as well as economic, historic, sociologic, geographic, ecologic and statistical characteristics of these three areas, demonstrating the geometric growth of deforestation related to agriculture and livestock production in the last thirty years of the twentieth century. Finally, this study concludes that this issue demands a bigger commitment of Public Authorities, society, and the scientific community, which should aim to create practical measures that actually stimulate sustainable development, so that the studied areas do not turn into areas of permanent degradation.

Keywords: Social function, environmental function, rural property, environment, sustainable development, expropriation.

LISTA DE FIGURA/TABELAS

Tabela 1 Distribuição espacial primitiva dos diferentes tipos de ecossistemas da região dos Cerrados	143
Figura 1 Distribuição da área nuclear dos cerrados no Brasil	144
Tabela 2 Diferenças na composição botânica entre três formas de vegetação savânica	145
Tabela 3 Ocupação das áreas do cerrado e projeção em milhões de hectares.....	154
Tabela 4 Características hidrológicas do Estado de Goiás	158
Tabela 5 Dados comparativos dos resultados dos censos 1970 - 1995-1996 - Goiás	165
Tabela 6 Imóveis com menos e com mais de 100 hectares - Goiás e Tocantins.....	166
Tabela 7 Utilização do solo - Estado de Goiás - Meso-Regiões.....	168
Tabela 8 Cobertura vegetal e uso do solo no Distrito Federal - % de área.....	173
Tabela 9 Perda de cobertura vegetal no DF no período de 1954-1998	174

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AASP – Área aproveitável sem projeto

APPC – Área de preservação permanente de cerrado

APPF – Área de preservação permanente de floresta

ARL – Área de reserva legal florestal

AT – Área total

ATC – Área total de cerrado

ATF – Área total de floresta

CEBRAC – Fundação Centro Brasileiro de Referência e Apoio Cultural

CNDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

JICA – Agência Japonesa de Cooperação e Desenvolvimento Internacional

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PIN – Programa de Integração Nacional

POLAMAZÔNIA – Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia

POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento do Cerrado

PONAMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PROCON – Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor

PRODECER – Programa de Cooperação Nipo-brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SEMA – Secretaria do Meio Ambiente

SEPLAN-GO – Secretaria do Planejamento do Estado de Goiás

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO – Superintendência do Desenvolvimento do Centro Oeste

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUDEPE – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

SUDESUL – Superintendência do Desenvolvimento do Sul

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I – A COMPREENSÃO DA CONCEPÇÃO SOCIAL DO DIREITO CONTEMPORÂNEO	22
1 A INFLUÊNCIA DO LIBERALISMO ECONÔMICO NO CAMPO DO DIREITO	22
2 O INDIVIDUALISMO JURÍDICO E SUA INTERFACE COM O LIBERALISMO ECONÔMICO	26
3 A DECADÊNCIA DO LIBERALISMO ECONÔMICO E DO INDIVIDUALISMO JURÍDICO	29
4 A VISÃO SOCIAL DO DIREITO NA EUROPA E NA AMÉRICA LATINA	31
4.1 O DIREITO DO TRABALHO	37
4.2 O DIREITO AGRÁRIO	47
4.3 O DIREITO DO CONSUMIDOR	50
4.4 O DIREITO AMBIENTAL	53
5 A VISÃO SOCIAL DO DIREITO NO BRASIL	56
5.1 O DIREITO DO TRABALHO	59

5.2	O DIREITO AGRÁRIO	60
5.3	O DIREITO DO CONSUMIDOR.....	65
5.4	O DIREITO AMBIENTAL.....	68

CAPÍTULO II – DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE – A PROTEÇÃO DA FLORA COMO RECURSO AMBIENTAL 73

1	O ELEMENTO TELEOLÓGICO COMO INDICADOR DA FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO	73
2	O DIREITO DE PROPRIEDADE COM FUNÇÃO SOCIAL	76
3	A FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE NA EUROPA.....	83
4	A FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE NA AMÉRICA LATINA.....	97
5	A FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL	105
5.1	A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE (FLORA) NO ESTATUTO DA TERRA E NO CÓDIGO FLORESTAL.....	114
5.2	A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE (FLORA) NA LEI Nº 6.938/81 E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	125

CAPÍTULO III – A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS DISPONÍVEIS (DA FLORA) E A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA REGIÃO DO CERRADO E NO ESTADO DE GOIÁS (1970 A 2000)..... 133

1	AS INTERFERÊNCIAS DO HOMEM NO MEIO AMBIENTE NATURAL	133
2	CONCEITUAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO CERRADO BRASILEIRO	140
2.1	OCUPAÇÃO DO CERRADO BRASILEIRO.....	145
2.2	USO DO SOLO COM LAVOURAS E PASTAGENS NO CERRADO BRASILEIRO.....	152
3	INFORMAÇÕES E DADOS GERAIS SOBRE O ESTADO DE GOIÁS (E DISTRITO FEDERAL).....	155

3.1	USO DO SOLO COM LAVOURAS E PASTAGENS NO CERRADO GOIANO	159
3.2	USO DO SOLO, COBERTURA VEGETAL E PERDA DE COBERTURA VEGETAL NO DISTRITO FEDERAL.....	171
4	ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS EFEITOS DA EXPLORAÇÃO AGROPECUÁRIA DO CERRADO	174
CAPÍTULO IV → A DESAPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL POR DEPREDÇÃO DA FLORA NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E DE RESERVA LEGAL FLORESTAL		
183		
1	DISCUSSÃO SOBRE A ÁREA AGRICULTÁVEL E A PROPRIEDADE PRODUTIVA.....	183
2	NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DE ÁREAS TERRITORIAIS ESPECIAIS DA PROPRIEDADE.....	196
3	ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.....	202
4	ÁREAS DE RESERVA LEGAL FLORESTAL.....	206
5	DESAPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL POR INTERESSE SOCIAL.....	214
CONCLUSÃO.....		232
REFERÊNCIAS		248

INTRODUÇÃO

O presente trabalho, tese de doutoramento em Ciências Ambientais realizado na Universidade Federal de Goiás, busca, a partir de subsídios interdisciplinares sobre a vegetação e a ocupação da região do bioma Cerrado, e de pesquisa teórico-doutrinária, analisar e demonstrar a possibilidade jurídica de desapropriação por interesse social de propriedades rurais onde ocorra depredação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, espaços territoriais especialmente protegidos, cujos proprietários se recusem a recompor as áreas destruídas, conforme determinam as leis definidoras das políticas agrícola, ambiental e de reforma agrária.

O problema centra-se no conteúdo da função social, ampliada expressamente pela Constituição Federal de 1988, para agasalhar inerentemente a função ecológica da propriedade, inserida entre os direitos e deveres individuais e coletivos fundamentais, entre os princípios da ordem econômica e na configuração do art. 186, que, por conta de seu inciso II, absorve em seu bojo as normas sociais inseridas no art. 225 sobre a proteção e defesa do meio ambiente e permite indagar se, à vista da criação da denominada propriedade produtiva, pelo art. 185, seria passível de desapropriação, por interesse social, a propriedade destrutiva das áreas de preservação permanente e de reserva legal florestal.

A literatura jurídica tem-se preocupado com a defesa dos recursos naturais disponíveis da flora em geral, na perspectiva da tutela penal, debulhando os vários tipos penais encontráveis na Seção II, do Capítulo V, da lei dos crimes ambientais (n. 9605/98), bem como as contravenções penais ainda remanescentes no Código Florestal. Os

doutrinadores também têm-se dedicado ao estudo das infrações administrativas concernentes ao meio ambiente em geral e às florestas e demais formas de vegetação em particular.

No campo do direito privado, as preocupações dos especialistas dirigem-se, freqüentemente, para o estudo da responsabilidade civil, em face do dano ambiental, procurando os que se dedicam a tal estudo colocar em relevo o percurso histórico da responsabilidade extra-contratual, partindo da tradicional responsabilidade subjetiva, e as dificuldades da concretização da prova por parte do lesado, até alcançar a responsabilidade objetiva, eleita na legislação mais recente para situações mais específicas, como acontece nos casos de danos ambientais.

Os estudos de interesse ambiental também se avolumam, sob a perspectiva do direito processual civil, no qual os especialistas procuram identificar os instrumentos jurídico-processuais existentes e demonstrar como, quando, onde, e por quem são manejáveis, com vistas à concretização do dever de defesa dos recursos naturais e do meio ambiente. Nessas obras, os autores enfrentam necessariamente o estudo da ação civil pública, da ação popular e dedicam, ainda, atenção a outros meios de defesa numericamente menos expressivos, como são a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e as ações civis já tradicionais.

Estudos existem a respeito da função social e ambiental da propriedade, analisando a proteção legal desta e a positivação daquelas, bem como as limitações da propriedade estabelecidas no Código Florestal, inclusive no que pertine às áreas de preservação permanente, investigando os possíveis conflitos de interesses entre o direito de propriedade de cunho privado e as áreas de preservação caracterizadas pelo interesse público, a aplicação do princípio da proporcionalidade na solução de tais conflitos e a identificação das ideologias adotadas, bem como suas influências nas decisões judiciais.

Em obra versando sobre o tema do meio ambiente e da propriedade rural, cruzando os aspectos ambiental e agrário, também pode ser encontrada opinião afirmativa no sentido de que até mesmo a propriedade considerada produtiva, em face do grau de utilização da terra e do grau de eficiência na sua exploração, nos termos do art. 6º da Lei n. 8.629/93, é passível de desapropriação para fins de reforma agrária, se não cumprir a função ambiental delineada no art. 9º do mesmo diploma legal, sem, contudo, distinguir entre propriedade produtiva e destrutiva e sem identificar no que consistiria o desatendimento da função ambiental.

Ainda pode ser encontrada na literatura jurídico ambiental, em comentários ao Código Florestal, opinião que, partindo da premissa de ser, atualmente, a preservação

ambiental uma das condições para que a propriedade da terra cumpra a sua função social, conclui poder ser feita a desapropriação por interesse social para evitar a degradação do meio ambiente, atribuição incumbida aos entes federados, em geral, na forma da Lei n. 4.132/62, e à União, exclusivamente, para a reforma agrária, opinião que, apesar de caminhar paralela ao defendido nesta tese, dela se distingue por anunciar a medida em sentido geral, enquanto aqui se analisa a desapropriação na perspectiva da propriedade destrutiva das áreas de preservação e conservação.

No que concerne especificamente às áreas de preservação permanente, os estudos são mais direcionados para a questão do direito de indenização ou não da cobertura vegetal e da terra nua nelas encravadas, diante das disposições do Código Florestal, tendo em vista as alegações de prejuízo, levantadas por alguns proprietários perante o Poder Judiciário, principalmente do Estado de São Paulo, pelo simples fato da existência de tais áreas em suas propriedades. Há opiniões favoráveis à indenização e há outras que, diferenciando áreas de preservação decorrentes da lei e decorrentes de ato administrativo, defendem a indenização somente quando a área de preservação existir em decorrência de ato administrativo e excluir totalmente a possibilidade de exploração do prédio rústico.

A tese aqui defendida, no entanto, tem por objeto a análise das áreas de preservação permanente criadas por força de lei, e não por força de ato administrativo, bem como as áreas de reserva legal florestal, e seu enfoque tem outra diferença, pois não se discute se a existência delas obriga o Poder Público a ressarcir os proprietários pelo simples fato de existirem dentro da propriedade. Ao contrário, o que se discute é a possibilidade de desapropriação, por interesse social, das propriedades onde foram devastadas as vegetações de uma e/ou outra área, para implantação de culturas agrícolas ou pastagens, o que implica indenização por causa da perda da propriedade.

Também não se pode olvidar a existência de importantes obras na seara do direito agrário e da reforma agrária que, confrontando os dispositivos constitucionais dos arts. 185 e 186, incisos I, II, III e IV, concluem pela possibilidade desapropriatória da propriedade tida como produtiva, se a produção e a produtividade tiverem sido alcançadas com ferimento a quaisquer dos incisos do art. 186, uma vez que admitir tal ilicitude importaria passar por cima de toda a ordem social trabalhista e de toda a ordem social ambiental prevista na própria Carta Política. Tratando de todas as funções da propriedade sob a perspectiva do jurídico, o objeto dessas obras distingue-se do eleito nesta tese, delimitada que está à questão relacionada com o ferimento aos direitos ambientais coletivos da sociedade pela depredação de uma das espécies de recursos ambientais (a flora) e, quanto ao espaço geográfico do Cerrado e ao tempo de

1970 a 2000, diferindo ainda daquelas obras por incorporar aos estudos outros aspectos para além do jurídico envolventes da questão agro-ambiental.

O tema mostra-se interessante e atual, pois seu estudo implica colocar, necessariamente, de um lado, a finitude dos recursos ambientais da flora e, por consequência, da fauna da região do Cerrado, inclusive no Estado de Goiás e Distrito Federal, e, de outro lado, o crescimento geométrico do desmatamento de novas áreas rurais para implantação de projetos agrários nos últimos trinta anos, atingindo, inclusive, as áreas de preservação e conservação. Para que se avaliem o interesse e a atualidade da matéria sob exame, basta dizer que, de 1970 a 2000, os desmatamentos na região do Cerrado em geral, no Estado de Goiás e no Distrito Federal, para esse fim, superaram, e muito, a área desmatada em todos os tempos, desde o descobrimento do Brasil¹.

Há de considerar-se ainda que, se não houver conservação e preservação nas propriedades privadas, que representam mais de 90% do território rural brasileiro cadastrado, a conservação confinada puramente nas Unidades de Conservação não prosperará, pois, notoriamente, são insuficientes em quantidade e em áreas para alcançar esse desiderato. Além do mais, é necessário lembrar que todos são responsáveis pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado e, nessa perspectiva, tanto o proprietário como o posseiro ou o assentado devem, como membros da sociedade, dar a respectiva quota de contribuição proporcional, pois à propriedade cabe intrinsecamente uma função sócio-ambiental. Destarte, sob a ótica da conservação como um todo, jamais se poderá desprezar a manutenção das áreas de preservação permanente e de reserva legal florestal incrustadas nas propriedades privadas.

Tido politicamente como fronteira agrícola, o Cerrado tem auxiliado a equilibrar a balança de pagamentos do País, ficando, no entanto, com um saldo ecológico deficitário, pois, desde a década de setenta, recebe significativos impactos ambientais, incentivados, inclusive por programas do governo (POLOCENTRO, POLAMAZÔNIA, PRODECER, etc), pelo progresso da ciência e da tecnologia e obviamente pela capacidade de investimento dos empresários rurais em máquinas, implementos e insumos, que resultam na contínua e crescente abertura de novas áreas, geralmente para monoculturas, como pastagens artificiais, soja, cana-de-açúcar, milho, etc, com risco de redução da diversidade ou extinção de espécies da flora e da fauna.²

¹ Quadros Demonstrativos da ocupação do solo com a agricultura e a pecuária na região do Cerrado em geral, no Estado de Goiás e no Distrito Federal, estão inseridos no Capítulo III.

² Quadro estimativo de número de árvores e arbustos existentes por hectare no Cerrado e quantidade de espécies vegetais e animais já identificadas no Bioma Cerrado estão inseridos no Capítulo III.

O tema reveste-se de importância para as Ciências Ambientais em geral e para o Direito Agrário e Ambiental em particular, por ser a desapropriação um poderoso instrumento de proteção do equilíbrio do meio ambiente, mediante a persecução do atendimento da função social e, por extensão, da imanente função ecológica da propriedade. Com efeito, pela desapropriação, substitui-se o proprietário inadimplente contumaz, por outro ou outros agricultores que queiram dar à terra a sua verdadeira função social, que não descarta a ambiental. Se a desapropriação for intentada pelos outros entes federativos que não a União, ou por esta própria, alicerçada na Lei n. 4.132/62, ampliar-se-á o leque de alternativas viáveis para a recuperação ou restauração da área degradada.

Em verdade, as sanções estabelecidas na lei de política nacional do meio ambiente (Lei n. 6.938/81) e no Código Florestal (Lei n. 4.771/65) têm-se mostrado ineficazes, pois a realidade evidencia que, desde as seculares Ordenações Filipinas, de 1603, e do Regimento do Pau Brasil, de 12.12.1605, historicamente o público-alvo duvida da seriedade de tais instrumentos legais e, assim, persiste promovendo a destruição das áreas de preservação permanente e de reserva florestal legal, desacreditando a legislação protetora, como está acontecendo mais recentemente com as frustradas tentativas de recomposição florestal estabelecidas pela lei de política agrícola (Lei n. 8.171/91), enfraquecidas, do ponto de vista ambiental, pelas alternativas mitigadoras e compensatórias da Medida Provisória n. 2.166-67/2000, que, certamente, restarão inobservadas.

A relevância do tema também se apresenta em face de o órgão incumbido da política de Reforma Agrária não instruir processos de desapropriação de imóveis rurais que desatendem a função ambiental da propriedade, interpretando restritivamente a exceção contida no art.185 da Constituição Federal como uma vedação absoluta. Parece recomendável que se dê o contrário, até mesmo como forma de provocar o pronunciamento direto e específico em processo de desapropriação pelos Tribunais Superiores da Nação, os quais provavelmente não encontrarão óbice ao intento desapropriatório. É certo que a autarquia federal não computa como área produtiva aquela encravada nas faixas protegidas, porém esse procedimento importa em tornar relevante o aspecto simplesmente econômico da propriedade em detrimento da proteção devida ao meio ambiente, o que pode funcionar como estímulo aos infratores para prosseguirem devastando as florestas e demais formas de vegetação das áreas de preservação permanente e reserva legal florestal.

A metodologia utilizada consistiu no levantamento de dados junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em Goiás, à Superintendência Estadual do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, à Superintendência do

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, à Agência Ambiental Goiana e à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás, entrevistas com técnicos em agronomia, arquitetura, veterinária, biologia, engenharia florestal, sociologia e consulta à doutrina especializada, por meio de livros, revistas e periódicos, para apreensão de conceitos, informações e constatações que enriquecessem o trabalho e pudessem, enfim, embasar as conclusões.

Utilizou-se o método histórico para levantamento da ocupação da região do Cerrado e sua exploração econômica; o método estatístico para registro e sistematização de dados colhidos nos órgãos públicos; o método comparativo para confrontar as realidades da menor área (Distrito Federal), a maior área (a Região do Cerrado) e a que mais de perto interessa à tese, o Estado de Goiás, e, ainda, o método dedutivo e o indutivo para embasar as conclusões finais sobre a propriedade destrutiva, no contexto da função sócio-ambiental da propriedade e sua importância para a sociedade, valorizando a integração e a harmonização metodológica.

Justifica-se, pois, a limitação do tema não só quanto ao conteúdo dos princípios e regras sobre a ordem econômica e social agro-ambiental constitucionais e infra-constitucionais, aplicáveis às áreas de preservação e conservação dos arts. 2º e 16 do Código Florestal, dado que se entrecruzam a função social e a proteção do meio ambiente, como também quanto ao tempo (período de 1970 a 2000) e ao espaço geográfico da região do Cerrado, com ênfase para o Estado de Goiás (embora tenham sido coletados dados sobre o Cerrado em geral e o território do Distrito Federal), como forma de ampliar os elementos da pesquisa e aumentar as oportunidades de comparação entre as três realidades ecológicas e econômicas.

Vale ressaltar, no entanto, como assinalado no Capítulo III, que o Cerrado ocupa 22% do território brasileiro (2.000.000 km²), ou 200.000.000 de hectares, e que as normas de regência para as áreas de preservação permanente são as mesmas para todo o Brasil. Entrementes, no que concerne às áreas de reserva legal florestal, uma vez obedecidos aos percentuais estabelecidos para as propriedades da Amazônia Legal (florestas, cerrado e campo) e para as propriedades situadas fora dela (restante do País), sendo as premissas as mesmas (obrigatoriedade da preservação e conservação), tem-se que as conclusões a que se chegou sobre a propriedade destrutiva são válidas para todo o território brasileiro.

A motivação para a elaboração da tese deveu-se a dois fatores: primeiro, retomar os trabalhos da Dissertação de Mestrado³, concluída na década de noventa, envolvendo pesquisa de cunho teórico e prático, objetivando aferir o cumprimento da função social da propriedade rural nos Estados de Goiás e Tocantins, no período de 1946 a 1989, – marco inicial do “condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social”, pela Constituição, e termo final da execução do Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República⁴ – passando pela novel Constituição de 1988; e segundo, a constatação por viagens⁵ pelos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Tocantins e Maranhão, cujas paisagens mostram, sem maior esforço, a destruição das áreas de preservação permanente e de reserva legal das propriedades rurais, substituídas por pastagens artificiais e, mais recentemente, pela cultura da soja, dentre outros produtos.

E, como se sabe, seja no Cerrado, na Amazônia, nas Araucárias, na Mata Atlântica, no Pantanal, na Zona Costeira ou em qualquer ponto do território nacional, o proprietário não tem o direito de explorar a propriedade com ferimento aos arts. 5º, 170, 186 e 225 da Constituição Federal, principalmente no que concerne às áreas de preservação permanente ou de reserva legal florestal, pois sempre que isso acontecer estará desatendida a função sócio-ambiental da propriedade e, nesse passo, estar-se-á inarredavelmente diante da propriedade considerada destrutiva.

O desenvolvimento da tese foi dividido em quatro Capítulos: no primeiro, procurou-se demonstrar a evolução da concepção individualista do direito para a concepção social contemporânea, as influências do liberalismo no sistema jurídico, destacando o individualismo como braço de sustentação daquele, a reação contra esse estado ideológico, a partir de manifestações dos trabalhadores, da sociedade, das ciências sociais, da doutrina jurídica, e, enfim, o declínio do liberalismo econômico e do individualismo jurídico, cedendo passo às conquistas havidas no âmbito trabalhista, agrarista, consumerista e ambientalista.

No segundo Capítulo, buscou-se apontar a simetria da evolução dos direitos sociais obrigacionais com idêntica manifestação ocorrida nos direitos reais, basicamente a propriedade, e, muito especialmente, a propriedade rural, da qual se exigiu o cumprimento da função social, conceito que evoluiu para admitir intrinsecamente nela alojada a função ecológica da propriedade. Alinhou-se a evolução do conceito da propriedade na Europa e na

³ Imóvel Rural: o cumprimento da função social nos Estados de Goiás e Tocantins – 1946-1989. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 1994, 279 páginas.

⁴ Executado de 1985 a 1989.

⁵ Realizadas no exercício das funções de Vice-Executor e Executor, respectivamente, dos Projetos Fundiários Gurupi e Araguaína; Chefe da Divisão de Recursos Fundiários e Superintendente Adjunto do INCRA, nos Estados de Goiás e Tocantins, de 1974 a 1994.

América Latina, consignando a sua disciplina e sua função nas Constituições de alguns países europeus e da maioria dos latino-americanos, opiniões doutrinárias, bem como a influência da função social e a proteção do meio ambiente na legislação agro-florestal, ambiental e na Constituição brasileira de 1988.

O Capítulo terceiro voltou-se para a realidade social, econômica e ecológica encontrada no Bioma Cerrado e, assim, procurou-se assinalar a longevidade do aparecimento das formas de vida na Terra, a influência trazida pelo surgimento da cobertura vegetal no planeta, as interferências do homem no ambiente natural, a conceituação e a caracterização do Cerrado brasileiro, sua ocupação e o uso das terras com culturas e pastagens, informações gerais sobre o Estado de Goiás e o uso dos imóveis rurais com a agropecuária, bem como do Distrito Federal, encerrando com algumas considerações sobre a exploração do Cerrado e sugestões para a adequação do uso das terras ao pretendido desenvolvimento sustentável.

Por fim, o Capítulo quarto foi subdividido em cinco seções: na primeira discutiram-se as questões sobre a área agricultável (economicamente aproveitável) do prédio rústico e a concernente à denominada propriedade produtiva, instituída pela Constituição Federal de 1988; na segunda, esclareceu-se o porquê da necessidade de proteção das áreas territoriais especiais da propriedade rural; na terceira e na quarta, analisaram-se os espaços ecológicos formados pelas áreas de preservação permanente e de reserva legal; e ao cabo, na quinta seção, sustentou-se a tese da desapropriação da propriedade rural por interesse social, com pagamento da terra em dinheiro, por qualquer dos entes federados, ou em títulos da dívida pública, pela União, quando a finalidade relacionar-se com a reforma agrária.

I – A COMPREENSÃO DA CONCEPÇÃO SOCIAL DO DIREITO

1. A INFLUÊNCIA DO LIBERALISMO ECONÔMICO NO CAMPO DO DIREITO

De acordo com Orlando Gomes (1971, p.16), “o direito é fenômeno social, não sendo possível estudá-lo abstraindo-o da sociedade”. Castanheira Neves (1967, p.16) acrescenta que “o direito é essencialmente histórico” e Elías Díaz (1976, p.54) arremata que a concepção totalizadora da realidade jurídica exige a complementaridade das dimensões científico-normativa, sociológica e filosófica, razão por que não se entende plenamente o mundo jurídico “se o sistema normativo (ciência do direito) se isola da realidade social em que nasce e a que se aplica (sociologia jurídica) e do sistema de legitimidade que o inspira, o qual deve sempre possibilitar sua crítica racional (filosofia do direito)”.

A complexidade das relações sociais cada vez maiores no mundo contemporâneo aponta para a evidência dessas afirmações, não sendo razoável que se admita nos dias presentes o isolamento de qualquer área do conhecimento, principalmente do direito enquanto ramo do conhecimento formulador de regras⁶ de conduta que objetivam trazer equilíbrio e segurança ao corpo social, sabido de antemão que muitas dessas regras têm a sua razão de ser e embasamento fulcradas nas hostes do conhecimento de outras áreas afins ou não ao saber jurídico⁷.

Ao contrário, portanto, de fazer-se no isolamento, o estudo do direito deve ser

⁶ Essa é uma das acepções do direito. Todavia para além da concepção do direito como norma, como algo pré-estabelecido, apresenta-se a idéia que o concebe como “uma prática social, um processo permanente de construção, sob a influência de considerações ético-jurídicas” (DWORKIN, 1977; VIOLA, 1990, AMARAL NETO, 2000, p.4).

⁷ Reale (1977, p.22) observa que o direito não é só produto do fato econômico, resultando também de outros elementos de natureza religiosa, ética, demográfica, geográfica, etc, convertendo em jurídico tudo aquilo que toca, para dar-lhe condições de realizabilidade garantida, em harmonia com os demais valores sociais.

construído tendo presente o conjunto maior no qual estão inseridas as ciências sociais, sem olvidar que não raro o seu estudo exige habilidades hauridas na seara de outros campos do conhecimento, como se dá presentemente com o estudo interdisciplinar das ciências ambientais. Nesse contexto são transcendentos os papéis da filosofia, da economia, da história, da sociologia, da antropologia, e, ainda, da psicologia, da biologia, da agronomia, da engenharia florestal, da química e outras áreas do saber, que fornecem ao direito, como a outros campos do conhecimento, o instrumental indispensável à sua compreensão no curso dos tempos.

A complexidade das relações humanas e também dos fenômenos da natureza exigem, na atualidade, e exigirão muito mais ainda num futuro próximo que os profissionais disciplinares, por convicção ou por obrigação curricular sedimentada na longevidade da prática do magistério, ultrapassem as barreiras de sua disciplina, até mesmo para melhor conhecerem e aplicarem a sua própria. Nesse sentido, não pode um profissional, qualquer que seja a sua área de habilitação ou competência, ignorar, por exemplo, os fatos econômicos e, em particular, a atividade econômica, cujo desenvolvimento bom, ruim ou péssimo interfere direta ou indiretamente na vida de todos e de cada um⁸.

Assim sendo, é fácil observar que a atividade econômica, enquanto fato humano essencial à sobrevivência de todas as pessoas com a dignidade desejável pela sociedade, pelo Estado e pelo próprio indivíduo singularmente considerado, pode ser tomada como objeto material de estudo dos vários ramos do saber (v.g. da economia, do direito, da filosofia, da sociologia, da história, da geografia) e se pode notar também que as escolas, doutrinas, teorias, instituições formuladas num campo de conhecimento podem corresponder a outras noutro campo, complementando-se ou, quando nada, auxiliando o entendimento da realidade econômica e seus efeitos no âmbito das ciências sociais e fora delas.

Esse entrelaçamento das áreas do conhecimento - e, em especial, das ciências sociais - permite verificar que, ao ser construída a doutrina conhecida por liberalismo econômico em substituição ao mercantilismo exacerbado do século XVIII, essa construção transformadora do *status quo* exigia para instrumentalização da ideologia preconizada que se formulasse o seu conseqüente jurídico para consecução das diretrizes formuladas e desenvoltura do comércio jurídico segundo a ideologia estabelecida, o que resultou na criação

⁸ A interferência da atividade econômica sempre foi notória e significativa em todos os setores da vida humana e particularmente, como se verá adiante, sobre o meio ambiente natural, nos dias atuais. Esse fato é motivo de preocupações e estudos dos profissionais das mais variadas áreas das ciências e, certamente, justificam as pesquisas interdisciplinares sob as perspectivas econômica e ecológica.

do individualismo jurídico como braço jurídico do liberalismo econômico.

O mercantilismo dos séculos XVI-XVIII possibilitou a transição da economia regional para a economia nacional (nas metrópoles e não nas colônias), mas pontificou-se também pelo abuso de regulamentação sobre as atividades econômicas. Efetivamente, conforme Hugon (1970, p.89), ao emprestar papel importante às exportações, a política mercantilista negligenciava as políticas de desenvolvimento da agricultura, indústria e comércio internos, principalmente a agricultura, procurando “baixar os preços dos gêneros alimentícios a fim de obter, por meio de salários irrisórios, preços de custo industrial mais favoráveis à exportação”.

Contra essa política (a exacerbação regulamentar) rebelam-se os fisiocratas e os liberais clássicos franceses e ingleses, liderados por Quesnay e Smith, fundadores dessas escolas e responsáveis pelo reconhecimento da economia como ciência (ROSSETI, 1977, p.103). Entretanto, ao reagirem contra o excesso de regulamento do mercantilismo, essas escolas liberais tornaram realidade um outro excesso caracterizado pela regulamentação nenhuma das atividades econômicas, consubstanciada na ideologia do liberalismo econômico.

A escola fisiocrata capitaneada por Quesnay (médico da Corte francesa) traduz o liberalismo econômico sob a visão dos proprietários de terras, com pretensões inclusive de ser o padrão de organização de toda a sociedade. Entendem os fisiocratas, consoante Hugon (1970, p.94), que os fenômenos econômicos se manifestam segundo uma ordem natural e providencial, “livre e independentemente de qualquer coação exterior”, de acordo com “uma ordem imposta pela natureza e regida por leis naturais”, devendo-se conhecê-las e “deixá-las atuar”, pois sendo também expressão da vontade de Deus, liga-se à liberdade, que é a base do progresso econômico e social. Assim, o “bom preço” deve ser fixado pela livre concorrência, independentemente até de preços mínimos, resultando da boa remuneração o aumento da “produção líquida” e o progresso da sociedade.

O fisiocratismo, que se revela bastante apegado ao método dedutivo e pouco diligente em relação ao fato sociológico e histórico, é resumido nesta passagem de Dupont de Nemours, transcrita em *História das Doutrinas Econômicas*:

Quanto mais considerável for o produto líquido e mais vantagens houver em ser alguém proprietário de terras, tanto maior o número de quantos dedicam despesas e trabalho para a criação, aquisição e melhoria das propriedades fundiárias; quanto maior o número daqueles que dedicam despesas e trabalhos para criar, adquirir e melhorar as propriedades fundiárias, tanto mais se estende e se aperfeiçoa a cultura; quanto mais se estender e aperfeiçoar a cultura, tanto maior será o número de produtos anualmente consumíveis; quanto mais se multiplicarem os produtos consumíveis, tanto mais aptos estarão os homens a satisfazer seus desejos e maior,

portanto, a sua felicidade. (HUGON, 1970, p.99).

Por sua vez, os liberais clássicos reagem contra os postulados da cartilha mercantilista e também contra a noção exageradamente agrária dos fisiocratas. São contrários ao mercantilismo por serem avessos à regulamentação da economia e divergem dos fisiocratas ao colocarem o problema econômico sob uma perspectiva mais ampla e laicizada. A questão central da economia, com efeito, não está para os liberais clássicos exclusivamente na produção agrícola, mas sim no trabalho, entendido esse como trabalho auxiliado pelo capital, que proporciona a atividade produtiva. Preconizando a eficácia e a divisão do trabalho, esta como instrumento de solidariedade entre os homens, economias e nações, afirma Adam Smith que a fonte da riqueza não está no ouro ou na terra, mas no trabalho.

A doutrina do liberalismo econômico parte da concepção ideológica segundo a qual, se os mecanismos do mercado operam livremente, o homem se encontra em posição mais favorável para realizar o bem da humanidade. Realizando o bem individual, realiza o bem social, porque se confundem um e outro interesse. Fundamentalmente, dizem os liberais: “uma vez que o interesse individual coincide com o interesse geral, deve-se na prática deixar plena liberdade de ação aos interesses privados”, não se justificando a intervenção do Estado, salvo para promover “a paz”, a arrecadação de “impostos módicos” e uma “tolerável administração da justiça” (HUGON, 1970, p.111 e 113).

As repercussões e influências do liberalismo econômico no mundo foram intensas e duráveis, delas não escapando o novo mundo e, evidentemente, a colônia brasileira, até porque, sem autonomia política, as colônias eram levadas a reboque de suas metrópoles. Contextualizadas no tempo, observa-se, sem dificuldade, que as nascentes economias de toda a América foram concebidas sob os holofotes do liberalismo econômico. No Brasil colônia, no Império e na República, a ideologia se fez presente e tem sido alvo de reações em todos os tempos. Reflete-se inicialmente no pensamento de José da Silva Lisboa, o Visconde de Cairu⁹, que, nomeado professor da primeira cadeira de Economia Política no país, em 1808, expõe os seus princípios e as suas conseqüências, dizendo: “o homem livre e responsável pela sua atividade econômica está nas melhores condições de conduzir essa atividade de forma mais consentânea com os seus interesses, constituindo a soma dos interesses individuais” (HUGON, 1970, p. 150).

⁹ Cairu viveu até 1835. Seu pensamento, apesar de liberal, é dirigido para a construção de uma economia nacional e não cosmopolita. É nacionalista, comercialista e industrialista, entendendo que o desenvolvimento desta antes que uma questão econômica, é acima de tudo uma questão política, condicionando a prosperidade da agricultura e favorecendo qualitativa e quantitativamente o desenvolvimento demográfico e a consolidação do progresso e da independência nacional.

Nascido o Estado brasileiro ao tempo em que o liberalismo econômico se apresentava como a tábua de salvação dos povos, natural que essa doutrina se refletisse na formulação do arcabouço jurídico nacional, até porque não seria fácil a um País recém-admitido no concerto das nações apresentar-se com uma roupagem diferente daquela identificada praticamente em todos os pares institucionais. Não parece razoável, nas circunstâncias de tempo e lugar, pretender-se outra coisa. Desse modo, o liberalismo influenciou a construção do modelo jurídico nacional, vinculando o seu eixo aos padrões dessa ideologia, vale dizer, chancelando a autonomia privada e seus consectários no âmbito do direito das obrigações e das coisas: autonomia da vontade para a formulação de contratos, propriedade privada qualificada como poder absoluto decorrente da liberdade de usar, gozar e dispor das coisas da maneira que melhor aprouver ao titular, inclusive abstendo-se de usá-la e dar-lhe utilidade prática, enfim movimentar o comércio jurídico sem a intromissão do Poder Público.

2. O INDIVIDUALISMO JURÍDICO E SUA INTERFACE COM O LIBERALISMO ECONÔMICO

Assim como se concorda em que o vocábulo direito possui semântica plurivalente, também não se discrepa quanto ao conceito polissêmico de liberdade, que pode ser apreendido sob variados pontos de vista. No que concerne à liberdade jurídica, parece de bom tom o conceito de Garcia Amigo (1979, p.207), segundo o qual ela se apresenta como “a possibilidade de a pessoa atuar com transcendência jurídica” no mundo do comércio jurídico. A importância da liberdade jurídica apresenta-se como relevante no relacionamento das pessoas em todos os tempos, mas é inegável que no nascedouro do individualismo ela se convertera na maior pilastra do arcabouço formulado exatamente sob a ótica da não intervenção estatal nas relações privadas.

Como expõe Nóbrega (1965, p.57), sendo o direito, na concepção do individualismo, o meio de assegurar o pleno desenvolvimento da pessoa humana e tendo por condição *sine qua* a liberdade, as normas jurídicas devem ter “por função essencial a salvaguarda da livre atividade humana e devem intervir o menos possível no exercício dessa atividade”. As normas jurídicas devem representar uma garantia à liberdade do indivíduo, que se situa em posição de primazia em relação à sociedade e se constitui, sem dúvida, em fonte e razão de ser de toda a construção jurídica.

Prossegue o referido autor (1965, p.57) admitindo que o liberalismo e o humanismo são duas das várias subdivisões do individualismo e que o segundo se preocupa com “os valores éticos” e com a proclamação da dignidade da pessoa humana como “valor supremo”, na medida em que considera o homem como pessoa (não como indivíduo) como “o centro de tudo”, pois todos os processos culturais “lhe estão subordinados e têm por missão propiciar-lhe o desenvolvimento integral da personalidade”. Enfim, “a pessoa prima a tudo e é o denominador comum de todos os valores”.

A seu turno, leciona Walline (1949, p.14 passim) que filosoficamente o individualismo explica “os fenômenos históricos e sociais como decorrência da atividade consciente e interessada dos indivíduos”, ao contrário do materialismo histórico, que vê a “explicação dos fenômenos sociais nas correntes de massa de origem puramente interessada e material”; politicamente reage ao estatismo, ao intervencionismo, ao conformismo e ao tradicionalismo; economicamente confunde-se com o liberalismo na defesa da liberdade plena do indivíduo no mundo dos negócios e a mínima intervenção do Estado apenas para assegurar a liberdade de trabalho, de comércio e o regime da propriedade privada; e juridicamente afirma que “as normas jurídicas são obra dos indivíduos e não da sociedade, ou, mais exatamente, um sistema jurídico que resulta da atividade individual.”

Conforme o mesmo autor (1949, p.18 e 27), a sociedade para o individualismo “não é um fim em si mesmo, nem o instrumento de um fim superior aos indivíduos que a compõem”, pois as instituições sociais “devem ter por fim a felicidade e a perfeição dos indivíduos”, o que significa “uma tendência a colocar as instituições políticas, jurídicas e sociais de um país ao serviço dos interesses dos indivíduos que compõem a população, de preferência aos interesses coletivos”, constituindo, portanto um sistema em que a legislação “sofre influência do individualismo político e consagra as instituições mais favoráveis ao indivíduo”¹⁰.

Os postulados do individualismo (liberdade de pensamento, de crença, e contratual) colocam entre as suas instituições básicas a propriedade com caráter sacramental e absoluto, em decorrência da natural liberdade conferida ao indivíduo de usar, gozar e dispor de suas coisas como lhe aprouver e, como consectário do direito de propriedade em homenagem à liberdade, o reconhecimento do princípio da autonomia privada. Este se configura no poder conferido aos particulares pelo ordenamento jurídico, que lhes reserva um

¹⁰ Conforme Gusmão (1965, p.216), na doutrina do individualismo, o Estado não poderia estabelecer leis privando os homens de suas liberdades, por ser o seu objetivo fundamental proteger as liberdades individuais, sendo tirânica a autoridade que, em nome do Estado, tentasse privá-los desse bem.

espaço dentro do qual podem estabelecer negócios jurídicos segundo a manifestação autônoma de sua vontade.

Essa maneira de encarar o mundo e de fazer correr o comércio jurídico impulsionado pelo princípio da liberdade, colocando o indivíduo em posição de destaque em relação à sociedade e ao próprio Estado, são introduzidas nos documentos políticos do final o século XVIII, como se pode verificar no *Bill of Rights* de Virgínia (EUA), de 12 de junho de 1776, conforme seu primeiro parágrafo¹¹, e ainda na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* aprovada pela Assembléia Nacional da França em 1789, notadamente o art.2º¹². Em ambos foram colocadas a propriedade ao lado da liberdade e da segurança como direitos fundamentais inerentes a toda a pessoa, ou direitos naturais e imprescritíveis do homem.

Com essas linhas mestras foram formuladas as bases do individualismo jurídico e sua consagração em regras do direito positivo infra-constitucional se consumou com a aprovação dos Códigos civis da Europa e da América, a partir do Código napoleônico de 1804¹³. O Brasil aderiu ao movimento da codificação em 1916, depois de quase vinte anos de discussão do projeto respectivo no Congresso Nacional. Referidos códigos, portanto, repercutiram a exacerbação de direitos sob a ótica egoística do indivíduo, o que gerou, com o passar dos anos, incontáveis reações na doutrina jurídica e no campo das ciências sociais, ambas pleiteando uma maior socialização do direito.

3. A DECADÊNCIA DO LIBERALISMO ECONÔMICO E DO INDIVIDUALISMO JURÍDICO

¹¹ *That all men are by nature equally free and independent, and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity; namely, the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety.*

¹² *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.*

¹³ Inspirado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, o Código civil francês foi o primeiro da idade moderna; seguiram-se, entre outros, o italiano de 1865, o alemão de 1900, e o brasileiro de 1916. O art.544 do Código francês admitiu a propriedade como o “direito de gozar e dispor das coisas do modo mais absoluto, desde que não se faça uso proibido pelas leis ou regulamentos”. E o art.524 do brasileiro assegurou ao proprietário “o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”. O brasileiro regulamentou a constituição liberal de 1891, que garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude.

Contra o “deixar passar, deixar fazer”, “o mundo caminha por si mesmo”, chavões do liberalismo econômico, surgiram fortes reações patrocinadas pelos socialistas e pelos intervencionistas não-socialistas, ao longo do século XIX. Os socialistas, ideólogos da abolição da propriedade privada, pedra de toque do sistema capitalista-liberal, contra ela investem ferozmente, defendendo a tese de que nela se radicam todas as mazelas da sociedade. A seu turno, os intervencionistas não-socialistas defendem a instituição de restrições ao direito de propriedade sem, contudo, aniquilá-lo, ou seja, propugnam que o Estado (ou a Nação, ou os grupos representantes de interesses gerais ou coletivos) formulem condicionamentos a serem cumpridos pelo proprietário, dando ao direito privado uma amplitude que contemple benefícios para a sociedade.¹⁴ Em suma, os socialistas defendem a abolição da propriedade, e os não socialistas querem a intervenção na propriedade (restrições à liberdade econômica, sem extinguir o direito proprietário).

Sob a égide do direito também foram profundas as reações. Ora, tinha-se como evidente que o liberalismo se fortaleceu à sombra da revolução industrial, com o multiplicar das invenções ocorridas principalmente a partir da segunda metade do século XVIII, que geraram *ipso facto* o aumento da produção e do consumo. Mas, ao desenvolvimento da produtividade com vantagens para uma das partes, a detentora dos meios de produção, não correspondiam proporcionalmente os ganhos sociais dos trabalhadores, eis que as relações de trabalho se espelhavam nas bases jurídicas do individualismo, que patrocinava e camuflava os abusos contra os direitos dos débeis econômicos.

Obviamente, os trabalhadores singularmente considerados na condição de débeis econômicos não teriam como contratar em igualdade de condições com os industriais, muito melhor posicionados técnica e economicamente na sociedade oitocentista. Essa desigualdade econômica teria de ser igualada pelo direito, que se omitia sob as vestes do individualismo. Numa visão interdisciplinar econômica e jurídica, pode-se afirmar que, se o liberalismo simbolizava a imagem da eficiência em matéria produtiva de riqueza, o individualismo representava a negligência e a ineficiência na luta contra o egoísmo próprio do ser humano, descumprindo, enquanto direito, a sua missão social.

Filosoficamente falando, o direito se distanciava das tendências sociais que já começavam a se esboçar. Sociologicamente, posicionava-se na contramão da realidade viva da sociedade industrial. Historicamente, escamoteava o seu papel de instrumento realizador da

¹⁴ Note-se que, entre os próprios economistas clássicos, John Stuart Mill, já em 1806, preocupava-se com a justiça social; David Ricardo, em 1820, desloca o núcleo central do objeto da Ciência Econômica para a repartição da riqueza, e Marshal, em 1820, vê a atividade econômica individual e social consagrada a utilizar e a atingir as condições materiais do bem-estar. (Cf. HUGON, 1970, pp.59, 61 e 137).

justiça. Do ponto de vista moral, deixavam os juristas de perceber que a desigualdade provocava efeitos contrários aos que o direito deveria legitimamente agasalhar ou fazer acontecer. Enfim, o individualismo contentava-se com o princípio da igualdade formal. Todos são iguais perante a lei. Mas (todos ou muitos dentre eles) são muito desiguais no mundo dos contratos, onde a realidade se põe. E é aí no mundo real dos atos e fatos que o direito teria de intervir para nivelar os economicamente desiguais no sentido de amparar socialmente o débil econômico com a compensação da igualdade jurídica.

Tudo estava a indicar a necessidade de intervenção na liberdade econômica e na autonomia privada contratual. Assim, no campo da economia, o Estado promoveu intervenções a partir da formulação de uma ordem pública econômica, ajustando a liberdade de iniciativa às necessidades sentidas em cada lugar, em relação às especificidades de cada povo. Sem monopolizar as atividades econômicas, busca-se, entretanto, pela via jurídica, estabelecer mecanismos regedores da ordem econômica, procurando controlar o *laissez faire*, o *laissez passer*, *le monde va de lui même*.

O princípio da liberdade econômica, tão importante quanto a liberdade no mundo social teria de deixar de ser visto assistematicamente no conjunto dos valores. Sem dúvida, seria necessário que a liberdade passasse a ser apreendida, apreciada, senão até mesmo confrontada com os outros valores expressos nas virtudes encontradas na justiça, na ordem, na segurança, no bem comum, enfim que a liberdade “se libertasse” para ser resgatada e praticada sob o enfoque também dos contornos sociais, para produzir uma sociedade de todos, e para todos, e não somente para o detentor da liberdade econômica.

A liberdade, enfim, teria de receber a concorrência de outro princípio, o da igualdade material, de maneira a forrar as relações sociais de um maior conteúdo de justiça no mundo das flagrantes desigualdades sociais. Nesse sentido, verificou-se a saída do Estado de sua cômoda posição de mero espectador das relações econômicas e protagonista das ações de segurança, de defesa da liberdade e da propriedade, para transformar-se num Estado menos abstencionista e mais vinculador da ordem econômica e social, na pretensão de alcançar o objetivo de proporcionar vida digna a um maior número de administrados.

Assiste-se à passagem do Estado liberal, fruto da revolução industrial e tecnológica geradora de crescimento econômico de um lado, e de egoísmo e problemas sociais de outro, para o Estado democrático e social. Esse Estado social e intervencionista surgiu, consoante registra Amaral Neto (1989, p.224/225), “destinado a organizar e disciplinar a vida econômica, protegendo os setores mais desfavorecidos, e diligenciando no sentido de criar iguais oportunidades de acesso aos bens e vantagens da sociedade contemporânea”,

caracterizando, no campo do direito privado, como querem alguns, a socialização do direito civil ou, como querem outros, a publicização do direito civil.

Analogamente à afirmação de Lavoisier de que na natureza nada se perde, tudo se transforma, pode-se afirmar também que no mundo da cultura nada é estático, ao contrário, tudo é dinâmico e passível de transformações segundo os impulsos originários dos fatores históricos, sociológicos, psicológicos, dentre outros, e, como o direito se situa no mundo da cultura, também ele está sujeito a inúmeras influências do meio social e, nessas circunstâncias, tem de acompanhar as evoluções ocorrentes na sociedade.

Dessa forma, a visão do individualismo jurídico tornou-se acanhada e incompatível com as necessidades da sociedade tecnológica do final do século XIX e de todo o século XX, o que motivou a criação paulatina de uma série de leis ordinárias e de microsistemas jurídicos revogadores de inúmeras disposições codificadas, envelhecidas e desconectadas com a realidade e as necessidades dos novos tempos. Não raro testemunhou-se a entrada das regras de direito público ou de ordem pública na seara do direito privado para reger matérias anteriormente codificadas, em busca de melhor eficácia na satisfação dos intentos sociais.

A complexidade econômica e social também influenciou o aparecimento de novos ramos do direito, a fim de reger com abrangência e profundidade questões surgidas na sociedade contemporânea, impossíveis de serem regradas pelos vetustos caminhos do tradicional direito civil. Nesse caminhar, o econômico entrelaça-se com o social e o social estende-se ao ecológico, abrindo campo para a proteção ambiental e a exposição nítida da interdisciplinaridade em matéria notoriamente multifacetária, como é o meio ambiente.

4. A VISÃO SOCIAL DO DIREITO NA EUROPA E NA AMÉRICA LATINA

É incontroverso na doutrina jurídica, nas ciências políticas, na economia política, na história da filosofia e, enfim, no âmbito das ciências sociais, que o liberal-individualismo se consagrou nos diplomas constitucionais promulgados nos Estados Unidos da América (Constituição de 1787) e na França (1791), depois da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada após a Revolução Francesa de 1789. A história tem registrado que os fatos políticos ocorridos num determinado país tendem a ser imitados por outros — o que pode ser melhor explicado pela psicologia social —, mas o fato político e jurídico que aqui interessa

é que o mundo ocidental imediatamente aderiu ao movimento do constitucionalismo liberal.¹⁵

Seguiram-se as transformações e conquistas econômicas do capitalismo tecnológico da revolução industrial. Aumentos de produtividade, multiplicação da acumulação de excedentes em virtude da melhor produtividade gerada pelas máquinas, transformação das oficinas artesanais corporativas em fábricas capitalistas e, em razão disso, a aplicação dos sistemas de divisão técnica do trabalho e de produção em maior escala, melhor desempenho das unidades capitalistas (fábricas) em relação aos pequenos produtores que, em meio à quebra-de-cabeça, transformaram-se em assalariados ou artesãos das fábricas.

Num primeiro momento, saiu ganhando a “nascente industrialização com abundante oferta de força de trabalho”, queda no “poder de barganha e dos salários dos trabalhadores” e concentração dos “incrementos de produtividade nas mãos dos prósperos capitalistas”. Num segundo momento, porém, a “velocidade de acumulação de capital, que se revelou de duas a três vezes mais rápida do que o aumento da oferta de mão-de-obra” provocou a inversão das “condições do mercado de trabalho de modo a elevar os salários e permitir maior participação dos trabalhadores na produtividade”. (FURTADO, 1964, p.65; MANTEGA, 1985, p.83).

Os trabalhadores, entretanto, apesar de o trabalho se tornar o fator dinâmico da relação de produção que antes se justapunha à iniciativa privada do empresário, continuaram por muito tempo sem experimentar melhor sorte no que diz respeito à tutela social da prestação laboral. Observa o ex-Ministro do Trabalho Arnaldo Sussekín (1986, p.13) que somente após a primeira Grande Guerra (1914-1918) é que “os direitos sociais ganharam hierarquia constitucional” e dessa forma “o liberal-individualismo em muitos países cedeu terreno ao intervencionismo estatal, indispensável à consecução desses direitos.”

Os direitos individuais, conforme escreve Siches (1970, p.12), têm como conteúdo predominante “um não fazer dos outros e, principalmente, do Estado e dos demais entes públicos”. Por sua vez, os direitos sociais têm por objeto “atividades positivas do Estado, do próximo e da sociedade, para conceder ao homem certos bens ou condições”. Nesse estágio social, portanto, Estado, cidadão e sociedade devem construir um piso mínimo de condições realizáveis concretamente, servindo de sustentáculo à estruturação e manutenção de um estado de bem-estar social prolongável no curso do tempo.

Mirkine-Guetzévitch (1957, p.169/171) também já assinalava que as liberdades

¹⁵ Assim, a Constituição brasileira de 1824 “garantiu o direito de propriedade *em toda a sua plenitude*. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização” (art.179, § 22).

individuais e os direitos sociais “ocupam um lugar de honra nas novas Constituições” e que os direitos sociais “aparecem como obrigações positivas do Estado ao lado do catálogo das liberdades formuladas em 1789”, destacando ainda que entre os direitos sociais podem ser citados “a segurança social, o direito do trabalho, os direitos sindicais, o direito a uma vida sã e ao repouso e as garantias econômicas para as classes trabalhadoras”.

A doutrina do individualismo foi recepcionada nas constituições políticas do mundo ocidental e transplantou-se para os seus Códigos civis, tendo por matriz o Código francês de 1804. Espreado-se pelo mundo afora¹⁶, os países ocidentais logo se adaptaram ao figurino moldado, inclusive Portugal, que aprovou o seu Código em 1867, quando revogou as Ordenações Filipinas. Curiosamente, como observa Rodrigues (1997, v.1, p.10), no Brasil, que se tornou soberano em 1822, as Ordenações do Reino continuaram em vigor até 1917, por força da Lei de 20 de outubro de 1823, que determinou que continuasse em vigor no Império a legislação do Reino. Isso, na prática, não impediu que os ventos liberais soprassem por todo o território brasileiro em razão de a Constituição de 1824 ter aderido francamente ao liberalismo constitucional e destarte ao econômico.

No modelo transplantado para o mundo, o princípio da autonomia privada como conseqüente imediato do individualismo aparece como a mola mestra impulsionadora dos contratos \neg e, pois, instrumento da liberdade de iniciativa econômica \neg , possibilitando o desenvolvimento livre das vontades particulares (princípio da autonomia da vontade) nas relações de produção e, como não poderia ser diferente segundo a ideologia adotada, as contratações deveriam perseguir o objetivo de alcançar produção máxima a custos mais baixos de acordo com a livre concorrência. O contrato, portanto, é o instrumento do *laissez-faire* e, porque é o fim desejado livremente pelas partes, funciona como lei entre elas.

A autonomia da vontade, como princípio, não é exclusividade do direito civil, pois alcança todo o direito privado. Por muito tempo reinou sem qualquer restrição nas relações civis e comerciais, servindo de instrumento fomentador das iniciativas do mundo empresarial, ou daquelas atividades realizadas entre particulares isoladamente considerados, com pretensões negociais especulativas. Sua importância reside no fato de os particulares poderem criar direitos e obrigações, funcionando o contrato como fonte de direito obrigacional, aliás a principal fonte no campo do direito das obrigações. Vale dizer, a lei como fonte primeira do direito abre campo para a existência de fontes extra-legais (os contratos).

¹⁶ Código Civil belga 1807, Código Civil austríaco 1811, Código Civil italiano 1865, Código Civil português 1867, Código Civil argentino 1869, Código Civil alemão 1896 (vigora em 1900), Código Civil brasileiro 1916.

De fato, se os particulares podem “legislar” em matéria jurídica que diz respeito aos seus interesses particulares, estão autorizados a realizar negócios jurídicos (contrato ou convenção, testamento, etc), vale dizer, podem fazer manifestações bilaterais ou unilaterais de vontade que expressem os seus desejos de adquirir, modificar, transferir ou extinguir direitos, criando, distribuindo e consumindo riquezas (bens e serviços) produzidas no mercado. Podem comprar, vender, trocar, doar, emprestar e fazer tantas outras estipulações livremente, partindo do fundamento de que o pressuposto da autonomia é a propriedade, cuja função, conforme Barcelona (1980, p.43) “é proporcionar a livre circulação de bens”.

Porque derivado da lei, diz-se que o princípio da autonomia privada é derivado e tem por objetivo específico reger as combinações realizadas entre particulares, que podem estipular o que quiserem, com quem quiserem, desde que respeitada a supremacia da ordem pública e os bons costumes. Assim sendo, resulta claro que se distingue do princípio da autonomia pública que é conferida ao Estado ou aos órgãos públicos, com a finalidade de criar o direito envolvendo interesses fundamentais e gerais da sociedade, o que o caracteriza como poder de natureza originária, pública e discricionária.

Como se tem afirmado, a origem do direito privado tido como moderno encontra-se no Código Civil francês aprovado em 1804 com a influência direta de Napoleão. Justiça seja feita, o referido diploma civil recepcionou o princípio da autonomia privada no art.6º e, nesse mesmo dispositivo, asseverou, como não poderia ser diferente, que a autonomia privada encontra limite na supremacia da ordem pública. Parece-me que, com tal ressalva, o próprio diploma civilístico deixou a porta aberta para futuras flexibilizações, tanto quanto se tornassem necessárias ao atendimento da ordem pública.¹⁷

Talvez não esperasse o legislador francês que as questões de ordem pública se multiplicassem tanto e na velocidade que aconteceram desde o final do século XVIII. O fato é que as relações sociais coloridas com juridicidade dotadas de interesse da ordem pública foram-se avolumando num crescendo tal que deixaram de ser exceção para se transformarem em regra corriqueira no complexo emaranhado de relações sociais construídas a partir do extraordinário desenvolvimento da ciência e da tecnologia desde então.

Em razão disso, assistiu-se paulatinamente ao surgimento de leis com regras de ordem pública,¹⁸ fato que nos dias de hoje não constitui mais surpresa, pois se vê por toda a

¹⁷ Em sentido idêntico o art.17 da Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro – Decreto-lei n. 4.657, de 04.09.1942, aplicável às disposições legislativas de natureza privada ou pública.

¹⁸ Também as normas de direito público têm-se sobrepostas no tratamento de matérias tidas anteriormente como meramente privadas. A evolução dessa orientação intervencionista se projeta por todos os lados para agasalhar interesses sociais e coletivos, não amparados anteriormente, como sói acontecer com a revisão de contratos

parte a interferência do legislador motivado a acudir situações que reclamam maior atenção do poder público por dizerem respeito ao interesse coletivo ou difuso. Nesse diapasão são instituídas regras de direitos irrenunciáveis pelos seus titulares e obrigações inarredáveis por parte dos sujeitos passivos de obrigações, como forma de proteger interesses superiores aos meramente privados.

Esses comandos normativos são consequência da lógica que se manifestou notória entre os juristas, legisladores, cientistas sociais e mesmo para o homem comum do povo de que o fortalecimento da autonomia privada conferia aos mais fortes a possibilidade de defender – como é natural – os seus próprios interesses particulares, deixando na penumbra os interesses maiores da sociedade voltados para o bem-comum. Os abusos caracterizadores de lesão aos direitos dos mais fracos, configurando situações contrárias aos interesses da ordem pública e dos bons costumes explicam as transformações gerais do direito em busca de uma nova concepção social.

Se o direito francês absorveu o princípio romano segundo o qual *jus publicum privatorum pactis mutare non potest* (os particulares não podem revogar por convenção as normas de direito público) e o brasileiro adotou a mesma regra, com muito mais razão nos dias que correm os particulares continuam não podendo revogar, pelas regras do contrato, as normas de ordem pública. Por conseguinte e para usar uma expressão geográfica, pelo espigão elevado entre a autonomia privada e a autonomia pública, vale dizer, pelos caminhos dos bons costumes, da boa fé e da equidade desenvolveu-se a ideologia da concepção social no direito contemporâneo.

Aos poucos alterações vão sendo feitas nos Códigos em vigor, quando não revogados os existentes, para aprovação de nova disciplina da matéria sob fundamentos diversos consentâneos com as necessidades da contemporaneidade. A título de exemplo cita-se o Código Civil italiano que, em seu art.1322, estabeleceu de maneira lapidar que as partes podem “determinar livremente o conteúdo do contrato nos limites impostos por lei e celebrar contratos atípicos ou inominados, desde que destinados a realizar interesses dignos de tutela, segundo o ordenamento jurídico”. Ou seja, a autonomia privada pode “legislar” livremente sobre tudo que constitua interesses dignos de tutela.

No mesmo sentido, podem encontrar-se regramentos no direito português contemporâneo, pois o atual Código Civil luso também dispõe no seu art. art.405 que as

florestais, imposição de normas de proteção dos recursos naturais nos contratos agrários, proteção e defesa do consumidor nos contratos, exercício das atividades econômicas e contratações em consonância com as diretrizes da política de defesa do meio ambiente, etc.

partes “podem livremente fixar o conteúdo do contrato, nos limites da lei, e celebrar contratos diferentes dos previstos no mesmo Código”, fixando o art.280 “limites ao exercício da autonomia privada” e estabelecendo a nulidade do negócio jurídico contrário à ordem pública ou aos bons costumes.

Fora da codificação, constituindo micro-sistemas paralelos, também se encontram no Brasil uma série de normativos protetores da parte considerada, em cada caso, desprotegida em face da outra, com possibilidades de vir a ser lesada pelo abuso de direito no caso concreto. A título exemplificativo, pode salientar-se a proteção dos inquilinos na relação locatícia, da companheira convivente em união estável, da criança e adolescente com direito a proteção e desenvolvimento integral, a obrigação de contratar definitivamente em face de contrato preliminar, a responsabilidade civil encarada objetivamente pela teoria do risco nas relações de consumo e ambientais, perdendo terreno a tradicional culpa subjetiva, e assim tantos outros casos caracterizadores da socialização do direito. Enfim, como assevera o atual Código Civil aprovado em 2002, a liberdade de contratar deve ser exercida em razão e nos limites da função social do contrato.

Todavia, como se pode constatar sem maiores dificuldades na história do direito brasileiro do século XX, realmente os direitos sociais vão apresentar-se com muito mais ênfase, com muito mais saliência, nos outros ramos do direito. Foi, realmente, no campo do direito do trabalho (inicialmente chamado por muitos de direito social), depois no direito agrário e, mais recentemente, no direito do consumidor e no direito ambiental que se percebe grandiosa e qualitativamente a preocupação legislativa com a proteção de interesses de natureza coletiva ou difusa.

O conteúdo dos direitos e interesses encontrados nesses ramos jurídicos por si sós justificam o desgarramento dos troncos comuns para receberem melhor proteção de forma autônoma, porém não independente, mesmo porque mais e mais se revelam necessários os seus estudos interdisciplinarmente. Tais conteúdos agasalham a proteção do trabalho, da vida, da saúde e da segurança das pessoas, cujos interesses devem ser estudados dentro da ótica inerente à socialização do direito.¹⁹

São facilmente identificáveis nesses ramos do direito normas de direito público, de direito privado e de ordem pública, imperativas e cogentes, objetivando colocar a salvo interesses de grupos determinados ou, mesmo, de coletividade indeterminada no meio social.

¹⁹ Não se pode dizer que o Direito Ambiental apartou-se do Direito Civil, como fonte, mas, indubitavelmente, sua formação como ramo autônomo foi cimentada originariamente na seara das normas extravagantes e setoriais incidentes sobre a esfera privada, estabelecendo, entre outras normas, restrições ao direito de contratar e ao direito de propriedade (mineração, florestas, águas, fauna, caça e pesca, dentre outras).

Amiúde se apresentará a necessidade do estudo para além da disciplinaridade, pois o direito abre-se cada vez mais nos tempos contemporâneos para interconectar-se num cenário mais amplo com as ciências sociais e externamente com outras ciências, como, por exemplo, as ciências ambientais na proteção e defesa do meio ambiente que se pretende ecologicamente equilibrado.

4.1 O DIREITO DO TRABALHO

No que tange ao trabalho sob vínculo empregatício, observa-se que a segunda metade do século XVIII retratou, na Europa, a decadência do mercantilismo, na medida em que as idéias dos fisiocratas e dos liberais clássicos foram tomando corpo na sociedade e nas hostes dos governos. Queixavam-se aqueles da política econômica mercantilista que, atrelada ao conceito de riqueza sob a ótica da acumulação de metais, principalmente ouro e prata, o chamado entesouramento, como fator de desenvolvimento, impunha excessiva regulamentação ao exercício das atividades econômicas. Essa regulamentação, no entanto, como assinala Saint-Leone (1947) e Nascimento (1999, p.26), implicava na elaboração de estatutos pelas corporações, que acabavam por contemplar “normas sobre duração do trabalho, descanso nos feriados, etc”.

As corporações de ofício estavam montadas numa relação de subordinação hierárquica, disciplinar e técnica, segundo os conhecimentos profissionais até então adquiridos. Nessa estrutura hierárquica:

os mestres eram os proprietários das oficinas, que já tinham passado pela prova da obra mestra. Os companheiros eram trabalhadores que recebiam salários dos mestres. Os aprendizes eram os menores a partir de 12 ou 14 anos que recebiam dos mestres o ensino metódico do ofício ou profissão. O aprendiz passava ao grau de companheiro se obtivesse aproveitamento em seus ensinamentos. O companheiro só passava a mestre se fosse aprovado em exame de obra mestra (MARTINS, 2004, p. 19).

Durante o período do mercantilismo, consoante observa Nascimento (1999, p. 21), multiplicaram-se as corporações de ofício, às quais se concediam privilégios, prerrogativas e monopólios, de forma que somente determinados artesãos tidos como mais qualificados poderiam exercer os seus ofícios e, ainda assim, desde que previamente autorizados pelas agências dos governos. A isso se opunham os fisiocratas, que, na esteira do direito natural, entendiam que todas as pessoas tinham o direito de trabalhar, produzir e dispor livremente do

produto de seu trabalho.

Nessa linha de raciocínio, para os defensores da liberdade de comércio e do trabalho, as corporações se constituíam em empecilho ao livre desenvolvimento da indústria e do comércio, na causa do encarecimento da produção, enquanto a associação seria prejudicial à liberdade, razão por que hostilizavam o método corporativo inspirado na aprendizagem, no companheirismo e no produto final da obra mestra, pois o que importava na nova concepção era a liberdade do homem e liberdade para todos e não somente para os donos das corporações.

Essas idéias vão se tornar vitoriosas na Revolução Francesa de 1789, mas, antes disso, proporcionaram a extinção das corporações no país gaulês, através de edito de fevereiro de 1776, inspirado por Turgot²⁰, em cuja exposição de motivos assinala-se que elas “são consideradas instituições arbitrárias que não permitem ao indigente viver do seu trabalho”. Sob esse argumento, o art.1º do edito, ao dispor sobre a liberdade de comércio e de profissão, considera “extintas as corporações e comunidades de mercadores e artesãos e anulados o seus estatutos e regulamentos” (NASCIMENTO, 1999, p.27).

Algumas corporações que atuavam clandestinamente ainda tentaram se reconstruir, opondo resistência à proibição, mas o governo respondeu com nova Lei, agora o chamado Decreto “Dallarde”, de 1790, portanto, posterior à Revolução Francesa, determinando o desaparecimento das corporações e, ao mesmo tempo, considerando livre todo cidadão para o exercício de profissão ou ofício que considerasse conveniente, “depois de receber uma patente e pagar o preço”. A fundamentação do Decreto ancorou-se no entendimento de que o direito ao trabalho é um dos “direitos” primordiais ao homem. A contrário senso, suprimiu as corporações por entendê-las incompatíveis com o ideal de liberdade do homem.

Nova resistência foi oferecida pelos mestres das corporações que pretendiam continuar na direção delas e uma vez mais foram reprimidos, desta vez pela famosa lei denominada “Le Chapelier”, nome do Relator da Comissão que examinou o assunto. As conclusões do Relator e as disposições da lei são transcritas abaixo, tendo em vista a sua importância histórica consistente no fato de que, uma vez consagrada a liberdade individual do trabalho na França, seu conteúdo teve repercussão nos demais países do mundo, gerando o posterior surgimento da questão social²¹, cujo objeto vai se agravar e se ampliar nos séculos

²⁰ Turgot era fisiocrata. Foi discípulo de Quesnay, Intendente de Limoges e Ministro de Luis XVI. Com os editos que mandou publicar manteve-se coerente com os mandamentos de sua escola.

²¹ A questão social nos dias que correm ultrapassou o âmbito do direito do trabalho. Não se refere somente à

seguintes e exigir a proteção do Estado, visando a assegurar a paz social, o interesse geral e o bem comum.

Concluiu o Relator:

a) As corporações que se formaram tiveram por fim aumentar o preço da jornada de trabalho, impedir as livres convenções entre os particulares, fazendo-os concordar com contratos de adesão em ameaça à ordem pública; b) não deveria haver mais corporações no Estado e no seu lugar deveria existir apenas o interesse particular de cada indivíduo; c) impunha-se a necessidade de uma convenção livre de indivíduo para indivíduo para fixar a jornada de trabalho de cada trabalhador; d) indispensável se tornava uma lei para coibir esses abusos.

E, com suporte nessas conclusões de Le Chapelier, a lei foi aprovada, determinando, em suma:

1. A eliminação de toda espécie de corporação de cidadãos do mesmo estado ou profissão é uma das bases essenciais da Constituição Francesa, ficando proibido o seu restabelecimento sob qualquer pretexto e sob qualquer forma; 2. Os cidadãos do mesmo estado social ou profissão, os obreiros e companheiros de uma arte qualquer, não poderão, quando se reunirem, designar presidente, secretário ou síndico, lavrar registros, tomar resoluções, sancionar regulamentações sobre seus pretensos direitos comuns; 3. Fica proibido a todas as corporações administrativas ou municipais receber qualquer solicitação ou petição sob o nome de um estado social ou profissão, nem poderão respondê-la; estão obrigadas a declarar nulas as resoluções que forem tomadas (NASCIMENTO, 1999, p.27).

Como se pode notar, por trás da disputa, de um lado, dos precursores da liberdade de trabalho para todos (e, por conseqüência, da liberdade de contratar ou não contratar) e, de outro lado, os mestres artesãos das corporações, estava em marcha a busca da substituição do ambiente das oficinas artesanais (proibidas, desde 1776, por inspiração de Turgot)²² pelo ambiente das fábricas, em virtude das sucessivas invenções de novos tipos de máquinas modernas que a cada momento eram anunciadas.

Com efeito, já a partir da segunda metade do século XVIII começa a se esboçar na Europa um período posteriormente chamado de revolução industrial, no qual as ciências da natureza vão apresentar um grande desenvolvimento com a invenção de novas máquinas para uso na indústria, possibilitando aos empresários aproveitar dos inventos economicamente, aumentando a produção com o dispêndio de menor tempo de trabalho e, inclusive, diminuição

dicotomia patrão e empregado. Ela abrange as questões relativas ao direito previdenciário, agrário, do consumidor e também ambiental que permeia os demais, uma vez que se deve assegurar a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que, qualificado como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, deve ser defendido e protegido pela sociedade e pelo Estado, para a atual e para as próximas gerações.

²² Era de TURGOT a afirmação de que as corporações “constituíam empecilho ao livre desenvolvimento da indústria e do comércio”.

da mão de obra.

Conforme anotações de Sombart corroboradas por Cesarino Junior (1970, p.50)²³, pode-se observar que nessa segunda metade de século foram inventadas as seguintes máquinas industriais modernas: “1764-1775, a máquina de fiar; 1778, o método de *pudlagem* (operação que tem por fim afinar o ferro para transfundi-lo em ferro ou aço); 1785-1790, o tear mecânico; 1790, a máquina a vapor; 1799, a máquina de papel”. Entremeando tais invenções, o carvão mineral substitui o carvão vegetal,²⁴ até então utilizado para mover as máquinas, e muda a estratégia de localização das indústrias do ferro das regiões de florestas para as bacias carboníferas.

Óbvio que esses acontecimentos estavam a indicar a necessidade de diretrizes gerais de caráter social para o trabalho, mas não foi isso que aconteceu com o advento da Revolução Francesa. Preponderaram as idéias dos fisiocratas e da escola liberal clássica, reproduzidas no liberalismo econômico, que não admite a intervenção estatal na economia (embora a admita na educação e na saúde), o que equivale dizer que, daí para a frente o Estado vai se manter distante das relações de trabalho, deixando-as ao livre jogo do mercado, porque entende que cada indivíduo, melhor do que ninguém, está capacitado para tratar de seus próprios interesses.

Instala-se, no dizer dos adversários do liberalismo, o Estado-gendarme, o Estado-polícia, que, ao deixar as relações de trabalho ao sabor dos interesses dos indivíduos isoladamente considerados, opta pelo retorno à base contratual do direito romano, nas modalidades *locatio conductio operis* (empreitada) e *locatio conductio operarum* (locação de serviço). E para fortalecer o controle da relação indivíduo a indivíduo, proíbe-os de, ao se reunirem para tratar de seus interesses, nomear secretário, presidente, síndico, etc, o que identifica o desejo de sufocar, no nascedouro, o surgimento das corporações e dos sindicatos como órgãos de defesa dos interesses coletivos da classe dos trabalhadores.

Essa nova concepção positivada na Constituição francesa e no Código Civil francês, de 1804²⁵, e depois nas Cartas Políticas e Códigos nos demais países do mundo afora²⁶ vai caracterizar o denominado individualismo jurídico, pressupondo a liberdade e

²³ No mesmo sentido também pode ser comparado Hugon (1970, p.114).

²⁴ O carvão mineral foi o grande recurso energético da Revolução Industrial, substituindo o carvão vegetal que movia os altos fornos do século XIV. O vapor produzido por sua queima passou a mover a indústria, os navios e depois as ferrovias.

²⁵ Neste ano de 2004 a França comemorou solenemente duzentos anos de vigência de seu Código Civil, conforme divulgado pela imprensa internacional, escrita, falada e televisiva.

²⁶ Código Civil da Bélgica de 1807, Código Civil Austríaco de 1811, Código Civil Italiano de 1865, Código Civil português 1867, Código Civil Argentino de 1869, Código Civil Alemão de 1896 (em vigor em 1900), Código Civil Brasileiro de 1916, etc.

igualdade de condições das partes para estabelecerem as regras contratuais da atividade laboral, ou seja, a liberdade de contratar ou de não contratar, esquematização jurídica que, como se verá adiante, vai desafiar a realidade dos fatos nas relações de produção – entre capital e trabalho no meio ambiente operário –, situação que vai se agravar mais e mais nas décadas e séculos seguintes.

Do ponto de vista político, a Revolução Francesa arejou as relações de Estado com a superação do absolutismo real, a organização constitucional dos poderes, e, fundamentalmente, a obrigatória separação e limitação destes, criando os famosos pesos e contrapesos, mas no que concerne aos direitos individuais, acarretou a exacerbação da primazia da vontade individual na construção da regra jurídica, sem preocupações de ordem social, possibilitando o agigantamento do mais forte perante o mais fraco, cenário que veio mostrar um meio ambiente de trabalho caracterizado no mundo inteiro por um amontoado de situações desastrosas para a dignidade da pessoa humana, materializadas no modo e nas condições que se desenvolvia a execução das atividades pelos operários, no interior das fábricas.

Com efeito:

a imposição de condições de trabalho pelo empregador, a exigência de excessivas jornadas de trabalho, a exploração das mulheres e menores, que constituíam mão-de-obra barata, os acidentes ocorridos com os trabalhadores no desempenho das suas atividades e a insegurança quanto ao futuro e aos momentos nos quais fisicamente não tivessem condições de trabalhar foram as constantes na nova era do meio proletário, às quais podem-se também acrescentar os baixos salários (NASCIMENTO, 1999, p. 15).

Se a execução do trabalho podia resultar do livre acordo, como efetivamente podia, sob a ótica liberal, na realidade as regras eram fixadas pelo empresário e ao empregado caberia contratar ou não contratar. Era o contrato de adesão típico, no qual se aceita tudo em bloco ou se rejeita tudo em bloco. Se não aceitasse as regras estabelecidas, evidentemente não havia contrato e, como prêmio, o potencial empregado permanecia sem emprego. Entre pegar ou largar, do jargão popular, o operário aceitava as regras impostas, não obstante certamente injustas e imorais, em muitos casos. Além disso, podia o patrão, criador da norma, também modificá-la a seu talante ou ainda dar por findo o contrato quando lhe aprouvesse.

Não se estabelecia diferença entre trabalho executado por homem, por mulher ou criança. Não se levavam em conta as condições físicas e biológicas das mulheres, a merecer tratamento diversificado. Ao contrário, as contratações eram feitas sem as precauções necessárias, atentos os empresários ao objetivo de baratear o custo da produção. Com relação

às crianças, podiam ser encontrados contratos verbais, a longo prazo, e até vitalícios, como acontecia na indústria escocesa “na qual os trabalhadores eram comprados ou vendidos com os filhos”, aberração que levou à expedição de “decretos parlamentares de 1774 e 1799 suprimindo a servidão vitalícia dos mineiros escoceses” (NASCIMENTO, 1999, p. 15).

Na Inglaterra, era comum a venda de menores nos distritos industrializados tendo como pagamento do preço o oferecimento de alimentação. Muitos contratos eram intermediados pelos próprios administradores das paróquias (unidades administrativas civis inglesas). Os menores eram comprados às dezenas em lotes, trabalhavam com carga horária excessiva, em horários inadequados (de madrugada e até à noite) (FOHLEN *apud* NASCIMENTO, 1999, p.16), sob controle severo dos vigilantes e, não raro, surgiam violência contra eles.

Melhor sorte não mereciam as mulheres. Elas se empregavam nas minas, nas fábricas metalúrgicas, nas fábricas de cerâmica e mais ainda nas tecelagens. Numa indústria têxtil com 480 empregados, poderiam ser encontrados 40 menores, 100 homens e 340 mulheres. Nas fábricas de porcelana a proporção podia chegar a 1/5 de participação feminina. Até nas escavações de carvão podiam ser encontradas mulheres trabalhando, numa proporção de 2,5% do contingente (NASCIMENTO, 1999, p.17). E também operavam nos trabalhos domiciliares, recebendo por unidade produzida.

O sistema de retribuição por peça era corriqueiro na Inglaterra, França, Alemanha, Rússia²⁷ e Estados Unidos, sendo comum nesse tipo de atividade as jornadas de trabalho entre 15 e 16 horas diárias. Se é certo que a inserção da mulher no trabalho não foi primazia da Revolução Industrial, sem dúvida foi nesse cenário que a sua participação se intensificou. Mais adiante, depois da Primeira Guerra Mundial, esse movimento crescente vai aumentar ainda mais.

Debaixo da liberdade de fixar a duração da jornada de trabalho, o empregador não se tocava, por si mesmo, a fazer restrições. Elaborador do contrato de adesão, privilegiava os seus próprios interesses. Tanto quanto se dizia que o sol não se punha no império espanhol de Filipe II – porque seu território se estendia pela Europa, Ásia, África e América, inclusive o Brasil, de 1580 a 1640 –, também a jornada de trabalho dos operários europeus, até 1792²⁸, era quase interminável, pois não se encerrava enquanto a claridade do sol permitisse. A média era de 14 horas-dia, considerando-se liberal o patrão que exigisse somente 12 horas-dia.

²⁷ Na Rússia, já na segunda década do século XIX proliferava a classe dos kustarni, trabalhadores que prestavam serviço em casa (sweating system – sistema do suor), sendo o seu número três vezes maior do que os operários de fábricas.

²⁸ Neste ano William Murdoc inventou o lampião a gás.

Depois dessa data, nada impedia o funcionamento das fábricas durante a noite²⁹.

Na França, já na metade do século XIX, como assinala Nascimento (1999, p.19/20), trabalhava-se 12 horas nas províncias e 11 horas na capital, de acordo com o ramo da atividade exercida. Em minas costumava-se trabalhar 10 horas efetivas, permanecendo os mineiros nelas por 12 horas. Em fábricas de alfinetes podia-se trabalhar 14 a 15 horas diárias. Em tecelagens, a duração era de 12 horas nas fábricas, ou de 14 ou 15 horas se o trabalho fosse domiciliar. Em algumas unidades a jornada iniciava no inverno (de novembro a março) às 7 horas e findava às 21 horas, com intervalo de uma hora para almoço e uma hora para jantar. De abril a agosto a jornada começava às 5,30 e encerrava às 19,30 horas e de setembro a outubro, das 6 às 20 horas.

A precariedade das condições de trabalho engendradas no bojo da primeira revolução industrial (más condições sanitárias, excesso de jornada de trabalho, pagamento de mulheres e crianças como meia-força, desemprego, divisão do trabalho e repetição de tarefas, superprodução industrial e agravamento do desemprego, concorrência entre industriais e rebaixamento de salários para baratear a produção) revelava a reiteração de graves atentados contra a dignidade do trabalhador e dos valores sociais do trabalho.

No rasto dessas relações se escondiam, ainda, outras mazelas relacionadas com os riscos à saúde e à integridade física do operário. Sobravam acidentes, enfermidades, incapacidades (temporárias ou permanentes) comuns no ambiente de trabalho, sem a correspondente percepção de salário durante a inatividade, por falta de regulamentação normativa. Todos esses fatos vão levar os trabalhadores, na metade do século XIX, a reivindicar, pacificamente, a redução das horas de trabalho, aumento de salários e melhorias das condições de trabalho.

Desatendidas as reivindicações, os operários organizaram – por si e por orientações de intelectuais e sindicatos³⁰ –, o denominado movimento operário de 1848, fazendo greves, *cacanny* (braços caídos) e sabotagens, que são contra-atacadas por demissão em massa (*lock-out*) pelos patrões. A interferência de agitadores, os atentados anarquistas e toda a confusão reinante levou o conflito para países como Inglaterra e Espanha, onde o sindicalismo tinha aspecto mais conservador ou não estava organizado. Essas interferências

²⁹ Há registros de jornadas de até 18 horas/dia, após a invenção da iluminação a gás, em 1805.

³⁰ Conforme Nascimento (1999, p.28/29 e 58), na França a proibição de associação contida na Lei Chapelier foi confirmada por outras leis posteriores e só foi revogada, em 1884, pela Lei Waldeck-Rousseau, que permitiu às pessoas da mesma profissão ou de profissões conexas constituírem-se em associações sem autorização governamental, desde que os interesses fossem exclusivamente a defesa dos interesses profissionais e econômicos. Na Inglaterra o sindicato obteve existência legal em 1824, cuja lei foi revogada em 1825, em decorrência de greves instauradas, tendo o seu reconhecimento oficial ocorrido somente em 1871, com a chamada Lei dos Sindicatos. No Brasil os Decretos n. 979, de 1903, e n. 1637, de 1903, foram os primeiros atos normativos a disporem sobre os sindicatos rurais e urbanos, respectivamente.

provocaram, de início, reações contrárias aos trabalhadores nos Tribunais, defensivas do Estado.

De acordo com Cesarino Junior (1970, p.50), apesar dos excessos e dos reveses sofridos pelos trabalhadores, a “opinião pública começou a perceber a justiça de suas reivindicações, o Estado começou a se preocupar com a sorte dos trabalhadores e as greves passaram a objetivar um mínimo de duração e um máximo de eficiência”. E assim, aos poucos os sindicatos vão sendo reconhecidos como órgãos legítimos de representação classista, e, por sua vez, os governos nos países europeus e depois americanos, paulatinamente vão sinalizando com novas leis objetivando a proteção dos economicamente débeis.

Como referido anteriormente, esse emaranhado cipoal de situações contrárias ao bem-estar e à paz social estavam a exigir em todos os países a elaboração de normas de valorização e proteção do trabalho em geral e, de modo especial, o das mulheres e crianças, numa tentativa de restabelecer o equilíbrio social. Assim, no século XIX³¹, o Estado foi, lentamente, abandonando a doutrina do não intervencionismo na economia, passando a aprovar, através de leis isoladas, algumas normas de proteção ao trabalho, prática que vai ser incrementada no século seguinte com a criação de novas normas e a consolidação ou codificação delas.

No século XX, quase todos os países capitalistas inserem em suas Constituições um capítulo sobre a ordem econômica, possibilitando a intervenção na economia, em geral, e nas relações do trabalho, em particular. São pioneiras do dirigismo econômico as Constituições do México (1917) e da Alemanha (1919), seguidas pela do Chile (1925), Espanha (1931), Uruguai (1934), Honduras e Colômbia (1936), Bolívia (1938), Nicarágua (1939), Venezuela (1947), Turquia (1961) e Guatemala (1965)³² e, como leis ordinárias, o *Code du Travail* da França (1921) e a *Carta Del Lavoro* da Itália (1927).

A conscientização social-trabalhista, portanto, começa a aflorar no pós-guerra, na segunda década do século XX, sob a influência do constitucionalismo social mexicano e

³¹ Inglaterra em 1833: proibição do trabalho de menores de 9 anos; limitação da jornada de menores de 13 anos a 9 horas e dos adolescentes até 18 anos a 12 horas e proibição de trabalho noturno. França: em 1813 proibição de trabalho de menores em minas; em 1814 proibido o trabalho nos domingos e feriados; em 1841 proibição de trabalho de menores de 8 anos; limitação a 8 horas/dia a jornada dos menores de 12 anos e em 12 horas a dos menores de 16 anos; em 1848 fixação da jornada de trabalho em geral, com o máximo de 12 horas. Alemanha: em 1839 proibição do trabalho de menores de 9 anos e restrição da jornada dos menores de 16 anos a 10 horas/dia; em 1853 proibição do trabalho dos menores de 12 anos e limitação da jornada dos menores de 14 a 16 anos em 6 horas.

³² Também podem ser citadas as Constituições: da Rússia (1918 e 1935), Tchecoslováquia (1948), Iugoslávia (1921 e 1963) e, com o desmembramento posterior, as Constituições da Alemanha Federal (1949) e Alemanha Democrática (1949). A primeira Constituição brasileira nesse estilo foi a de 1934.

alemão e também da Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919³³, que proclamou a célebre declaração, segundo a qual o trabalho não é mera mercadoria. Nas referidas constituições (mexicana e alemã)³⁴, surgem várias normas de proteção ao trabalhador, desenvolvidas, depois, na legislação ordinária de cada um dos países.

A Constituição mexicana, por exemplo, instituiu a jornada diária de 8 horas; limitou a jornada noturna a 7 horas; proibiu o trabalho de menores de 12 anos; limitou a 6 horas o trabalho para menores de 16 anos; estabeleceu o descanso semanal, a proteção à maternidade, a fixação de salário mínimo, igualdade salarial, adicional de horas extras, proteção contra acidentes do trabalho, higiene e segurança do trabalho, direito de sindicalização, direito de greve, conciliação e arbitragem dos conflitos trabalhistas, indenização de dispensa, seguros sociais, dentre outros contidos nos incisos do art.123 (NASCIMENTO, 1999, p.31).

A Constituição weimariana (1919) colocou o trabalho sob especial proteção do Estado e traçou longa e detalhadamente essa proteção nos arts.156 a 165, determinando, inclusive, a sua sistematização como ramo especializado do direito. Entre as várias normas protetoras, podem ser citadas sinteticamente:

A liberdade de coalizão de todo e qualquer profissional para a defesa e melhoria das condições de trabalho e produção, cominando de nulidade qualquer medida tendente a impedi-la; proteção do trabalho intelectual, direitos de autor, de inventos e de artes, proteção que deveria ser estendida ao exterior mediante tratado internacional; determinação de organização pelo Estado, com o concurso dos segurados, de um sistema de seguros para conservação da saúde e da capacidade de trabalho, proteção da maternidade e previsão contra conseqüências econômicas da velhice, invalidez e acidentes.

Determinou, ainda, a proteção legislativa e administrativa aos médios agricultores, industriais e comerciantes. Assegurou o direito de participação dos obreiros e empregados conjuntamente com os empresários na fixação do salário e das condições de trabalho. Reconheceu as organizações classistas dos trabalhadores e empresários; incumbiu o Estado de esforçar-se para a criação de uma regulamentação internacional do trabalho que garantisse à classe trabalhadora, no mundo, um mínimo de direitos sociais. E também, respeitada a liberdade, estabeleceu a obrigação de todo alemão empregar sua força intelectual e material de trabalho na forma que o exija o bem-estar coletivo (NASCIMENTO, 1999, p.33).

³³ Com o surgimento da OIT surgiu também, posteriormente, o Direito Internacional do Trabalho, que não é um segmento do Direito do Trabalho, mas do Direito Internacional. A OIT é composta atualmente de três órgãos: Conferência ou Assembléia Geral, Conselho de Administração e Repartição Internacional do Trabalho.

³⁴ Art.123 da Constituição mexicana; arts.156 a 165, da Constituição alemã.

Uma segunda revolução industrial (revolução tecnológica) viria a acontecer posteriormente, quando as bases do direito do trabalho já se encontravam assentadas, refletindo, senão com exclusividade, mas, com certeza, significativamente nas relações de trabalho. Trata-se da automação, conseqüência do contínuo desenvolvimento tecnológico. Surge, então, outra vez o perigo da substituição da força humana pela máquina nas diversas atividades profissionais, tendência que não dá sinais de arrefecer, desafiando o planejamento de políticas públicas adequadas à inversão ou à atenuação de seus efeitos, fazendo verdadeiro o brocardo de que a máquina foi criada para o bem-estar do homem e não para a sua ruína. Conforme acentua um autor:

a automação e os aperfeiçoamentos tecnológicos estão produzindo uma revolução multiforme: é industrial porque afeta mercadorias e serviços; psicológica, porque influi nas atitudes dos trabalhadores, supervisores e outros cidadãos; científica, porque, propiciada por cientistas, produz novos instrumentos e recursos para outros avanços da ciência; econômica, por suas influências sobre o padrão de vida; social, por alterar os hábitos de vida; educacional, porque exige mais de nossos recursos humanos; política, porque exige novas soluções para as suas conseqüências (ARNSTEIN, 1965, p.11).

A questão social mostrada na síntese histórica das relações entre capital e trabalho foi gerada no bojo do desenvolvimento econômico decorrente das invenções determinadas pelo progresso das ciências aplicadas (da natureza), que forçaram a substituição do ambiente de trabalho das oficinas pelo das fábricas. Envolto a essa mudança surgiu o anseio por maiores lucros pelos empresários. Tais relações e suas conseqüências políticas e econômicas refletiram no campo do direito, ensejando a criação da legislação social, cujo conteúdo irá se ampliar nas décadas seguintes, como se verá mais adiante.

Essa legislação teve por fim imediato a proteção dos débeis econômicos. Evidentemente, porém, nela estava embutida outra finalidade essencial que o Estado precisa alcançar como motivação e justificação de sua própria existência, que é assegurar a paz social, o bem comum, o interesse geral³⁵. Nesse sentido se posicionou, *verbi gratia*, a Constituição da Republicana italiana, de 27.12.1947, ao afirmar nos arts.35, 36 e 38 que:

Art.35. A República tutela o trabalho em todas as suas formas de aplicação.

Art.36. O trabalhador tem direito a uma retribuição proporcional à quantidade do seu trabalho e em todo caso suficiente à assegurar a si e à família uma existência livre e digna.

³⁵ Essa motivação para a paz social, bem comum e interesse geral vai empurrar o Estado, pela via do Poder Legislativo \neg que tem origem na soberania popular e não na vontade absoluta do rei \neg , nas décadas vindouras do século XX, a expandir a proteção social para além das relações de trabalho subordinado, inserindo-a nas relações agrárias, nas relações de consumo e, por último, nas relações ambientais.

Art.38 Todo cidadão inabilitado para o trabalho e desprovido dos meios necessários para viver tem direito à manutenção e à assistência social.³⁶

De igual modo se expressaram dois juristas franceses ao enfatizarem a paz social como finalidade do Direito Social e ao aludirem ao sentimento de justiça sempre encontrado no meio social. Dizem os autores:

A importância individual do direito do trabalho permite compreender o quanto esse direito pode contribuir para a paz social. Ela é aferida não somente porque ele traz, como toda regra jurídica, uma certa ordem nas relações de trabalho, mas sobretudo porque ele exprime o sentimento de justiça do meio social: uma boa organização das relações de trabalho é um elemento de paz no Estado (ROUAST e DURAND, 1961, p.7 e 8).³⁷

Destarte, o direito do trabalho é um instrumento valioso para a construção do bem comum. Não é o único, como se verá adiante. Todavia, por seu intermédio, as pessoas (físicas), dependentes do produto do seu trabalho para a subsistência própria e/ou da família, podem alcançar vida digna e ter acesso à propriedade privada de bens de consumo, de bens de uso e mesmo de bens de produção. Seu objeto restringiu-se inicialmente às relações de trabalho urbano e depois foi estendido a outras categorias, como os rurais subordinados, por exemplo. Trata-se de ramo jurídico com vários pontos em comum com o direito agrário, justificando-se melhor um estudo interdisciplinar, pois ambos os ramos estão a serviço da elevação dos valores sociais do trabalho e a sublimação da dignidade da pessoa humana como requisitos indispensáveis à formação da cidadania. Não lhe escapa, por via transversa, a proteção do meio ambiente de trabalho em condições dignas e saudáveis.

4.2 O DIREITO AGRÁRIO

O direito agrário ou rural, como conhecido na França, foi reconhecido na Itália, Espanha e demais países europeus, bem como na Argentina e Uruguai, bem antes que no Brasil. O Código Rural do Uruguai, por exemplo, foi aprovado em 1875. As normas de direito agrário são normas de proteção ao rurícola e, de modo especial, ao hipossuficiente, constituindo, muitas delas, direitos sociais passíveis de serem exigidos pelos seus titulares ao Estado. Tanto quanto as relações de trabalho, as relações mantidas no agro precisavam ser

³⁶ Tradução livre do autor.

³⁷ Tradução livre do autor.

humanizadas, como foram, de maneira a assegurar dignidade aos trabalhadores rurais.

O trabalho no campo abrange o trabalho subordinado (relações trabalhistas) e o trabalho não subordinado (relações agrárias), aquele regido pelo direito do trabalho e este pelo direito agrário. As peculiaridades do campo impunham a extensão daquele (relações trabalhistas) às relações do campo e que estas (relações agrárias) fossem alvo de regramento especial, com normas de ordem pública. Afinal, o homem do campo estava (e em muitos casos ainda está) mais longe dos centros de poder, das escolas, dos centros de lazer, das organizações de classe, dos seus vizinhos. Por força da localização geográfica, tinham (e hoje, em muitos casos, ainda têm) maior dificuldade de transporte e comunicação.

Responsável por uma atividade agrobiológica, geradora a um só tempo de alimentos para as cidades e significativa contribuição ao meio ambiente, através da conservação e preservação da natureza, sem dúvida essa atividade e esse homem do campo estava a merecer a proteção do Estado, até mesmo como pressuposto do desenvolvimento, como um todo, de qualquer país. Seria necessário que a filosofia da valorização do trabalho como condição da dignidade humana fosse instaurada também nas relações entre capital e trabalho no campo, para que os benefícios próprios da atividade agrária fossem alcançados por proprietários e por trabalhadores. Realizando esse desiderato, o Estado poderia alcançar equilíbrio das relações campo e cidade, oportunizando progresso social e econômico também àquele setor.

Tornava-se necessário, portanto, uma nova diretriz na política das relações de trabalho no campo que proporcionasse certa igualdade jurídica ao trabalhador em face de desigualdades econômicas perante o empresário rural. Seria necessário também dar apoio técnico e financeiro ao proprietário minifundiário e ao agricultor familiar, para alavancar o desenvolvimento das regiões, sem prejuízo para os verdadeiros agricultores empresários. Enfim era necessário que o Estado apoiasse o hipossuficiente e elaborasse um arcabouço jurídico assegurador de sua proteção – arrendatário, parceiro, agricultor minifundiário e familiar –, estimulando o aproveitamento racional e adequado das terras.

O direito agrário é essencialmente um direito patrimonial. Engloba predominantemente o direito das obrigações e o direito das coisas agrárias. Portanto, regula o uso e a posse agrária, alguns modos de aquisição e perda da propriedade e os contratos agrários. Como a propriedade agrária é um bem de produção, e não de mero consumo ou de especulação imobiliária, resulta claro que sua planificação deve enfeixar o conjunto de imóveis existentes em cada País, as diferenças regionais econômicas, sociais e ecológicas. Essa planificação passa pela organização ou reorganização fundiária e deve estar contida

numa política de desenvolvimento rural de cada país.

Sendo certo que a liberdade de contratar é, basicamente, uma derivação do direito de propriedade, o direito agrário, como antítese às idéias do individualismo jurídico da Revolução Francesa, formula as bases de contratação agrária para o uso temporário da terra e de outros institutos jurídicos agrários à luz da concepção dada à propriedade. Se os contratos agrários são realizados objetivando a produção de alimentos, e se a terra é um bem de produção, a normativa dos contratos agrários, acessórios da propriedade, deve seguir o caminho desta e, neste sentido tais contratos devem ser celebrados objetivando uma função social.

No mundo inteiro, à exceção das extintas Repúblicas Socialistas Soviéticas, os países de regime capitalista preferiram a fórmula eleita pela Constituição alemã de 1919, que, ao aceitar a propriedade privada como um direito subjetivo, assim o fez sob a concepção de que esse direito é condicionado pelo direito objetivo, a impor-lhe inerentemente o dever de realizar finalidades maiores em prol da coletividade. Em decorrência, os contratos agrários celebrados pelos particulares também devem cumprir uma função social, *verbi gratia*, objetivar a produção de alimentos de boa qualidade e, ao mesmo tempo, realizar a conservação dos recursos naturais renováveis.

A Constituição weimariana, seguida, entre outras, pelas da Irlanda, Itália, França, Áustria, Finlândia, Turquia estabeleceu como norma de ordem pública, entre as finalidades do Estado, além da proteção do trabalho, a programação econômica com a finalidade de endereçar e coordenar a iniciativa privada aceitando, como observa Galloni (1961, p.86) “a distinção fundamental entre a propriedade dos instrumentos de produção e a dos bens de consumo para submetê-las a uma disciplina diversa”. Essa distinção justificou a emancipação do direito agrário como ramo autônomo do direito, partindo, nuclearmente, do princípio da função social da propriedade e, por via de consequência, da função social dos contratos.

Tiram-se, assim, a liberdade e a igualdade da concepção abstrata do individualismo jurídico para situá-la no mundo concreto da realidade das dificuldades vividas pelos homens do campo. Daí o caráter cogente da maioria das normas agrárias, para evitar que a parte débil da relação agrária, ou o próprio meio ambiente sejam prejudicados pela ação inescrupulosa de uma das partes. A proteção do homem hipossuficiente e dos recursos naturais renováveis como objeto especial da natureza e, destarte, da relação agrária, justificam a fixação pelo legislador de prazos mínimos obrigatórios para os contratos – nas diversas espécies de explorações agrárias – e a obrigação legalmente imposta de conservação dos recursos naturais renováveis, enquanto recursos ambientais indispensáveis à qualificação do

meio ambiente ecologicamente saudável.

Efetivamente, como assentado no VII Comitê Europeu de Direito Agrário realizado em Haia³⁸, em 1973, “o autêntico agricultor tem sido sempre e deverá sê-lo cada vez mais, não só produtor de alimentos, senão guardião da natureza em seu meio e ambiente”. Porque titular de uma atividade agrobiológica, deve portar-se como zeloso vigilante da produção e da conservação dos recursos naturais, para não incidir na culpa *in vigilandum*, por danos eventuais à natureza. Aliás, a responsabilidade por danos ambientais é objetiva, independendo da prova de culpa. Por isso, o agricultor deve trabalhar *na e com* e não *contra* a natureza. Nesse sentido, o uso corrente da expressão “aproveitamento racional e adequado”, que deve traduzir-se por desenvolvimento sustentável. Como compensação das várias limitações legais e dos riscos da própria atividade, é justo que anseie pelo recolhimento dos frutos do seu empreendimento.

Essa recompensa deriva do aproveitamento racional e adequado e é uma interface da função social. Nesse passo, a produção necessária à subsistência própria e da família é retida na propriedade e o excedente é objeto de comercialização. O produtor entrega-a à indústria ou diretamente ao consumidor ou a interposta pessoa, o intermediário, que, enfim, a repassa ao consumidor final. Esse o ciclo econômico-social que se repete naturalmente com a produção agrícola em sentido amplo. Nas mãos dos consumidores finais se juntam, então, os bens, *in natura*, os bens transformados e os bens consistentes em mera prestação de serviço dos vários segmentos de fornecedores, tudo, em consequência de incontáveis relações negociais (jurídicas), no mercado de consumo.

4.3 O DIREITO DO CONSUMIDOR

Esse fenômeno jurídico a que se tem denominado de contratação em massa³⁹ gerou a necessidade de proteção ao consumidor final de bens ou serviços, parte presumivelmente mais fragilizada na relação contratual, frente ao empresariado mais bem preparado, não só sob o ponto de vista econômico-financeiro, mas também sob o ponto de vista técnico, porque cercado de assessores especializados e dotado de uma gama de informações próprias de quem dirige o empreendimento, nem sempre conhecidas pela maioria

³⁸ Confira apontamento de Sanz Jarque (1975, p.44).

³⁹ Contratação em massa “é a regulamentação por uma empresa para reger ilimitado número de relações patrimoniais homogêneas, que se individualizam a cada comportamento típico dos eventuais destinatários”, conforme Orlando Gomes (1983, p.53).

dos consumidores, \neg quanto ao bem negociado \neg , questão que tornou as normas de direito privado puro, comercial ou civil, insuficientes para a regulação equilibrada dessas relações.

A complexidade dessa questão não passou despercebida aos economistas, psicólogos, sociólogos, juristas e aos legisladores europeus⁴⁰, em cujos países a liberdade de iniciativa continuou prestigiada, limitada, porém, por uma ordem econômica constitucional dirigida pelo Estado aos detentores do poder econômico, os empresários, que se sujeitam, nas relações com os consumidores, a seguir as linhas mestras da economia concertada pelos padrões da moral e da ética infiltrados na norma legal. A ordem econômica constitucional é uma declaração clara de oposição ao despotismo liberal, subsumindo-se as diretrizes maiores nas leis ordinárias que vão complementá-la.

Presente o respaldo constitucional e presentes as situações complexas da crescente contratação em massa na Europa, viram-se os legisladores na contingência de estabelecerem normas protetoras daquele que, presumivelmente, está menos preparado para as relações a serem travadas, especialmente com grandes empresários que praticam milhares de contratações num só dia. Assim nasceu o direito do consumidor nos vários países europeus, com um conteúdo recheado de normas de ordem pública, sobrepondo-se à vontade das partes, independentemente de cláusulas expressas dos contratos, firme no propósito de proteger o consumidor e cumprir sua função social.

De acordo com Cláudia Marques (2003, p.56):

As leis de função social caracterizam-se por impor novas noções valorativas que devem orientar a sociedade, e por isso optam, geralmente, em positivar uma série de direitos assegurados ao grupo tutelado e impõem uma série de novos deveres imputados a outros agentes da sociedade, os quais, por sua profissão ou pelas benesses que recebem, considera o legislador que possam e devam suportar estes riscos. São leis, portanto, que nascem com a árdua tarefa de transformar uma realidade social, de conduzir a sociedade a um novo patamar de harmonia e respeito nas relações jurídicas. Para que possam cumprir sua função, o legislador costuma conceder a essas novas leis um abrangente e interdisciplinar campo de aplicação.

A proteção se faz mediante o controle da regulamentação contratual previamente elaborada pelo empresário, podendo dar-se pela via judicial, legislativa e administrativa. O controle judicial se dá sobre o consenso e sobre o conteúdo contratual, no momento da

⁴⁰ Conforme Filomeno (2004, p.27-28), também a Resolução n. 39/248, da Organização das Nações Unidas, aprovada em sessão plenária de 09.04.1985, traçou uma política geral de proteção do consumidor destinada aos Estados filiados, tendo em conta seus interesses e necessidades em todos os países e, particularmente, nos em desenvolvimento, reconhecendo que o consumidor enfrenta, amiúde, desequilíbrio em face da capacidade econômica, nível de educação e poder de negociação. Acrescenta Filomeno que a referida sessão foi inspirada na Declaração dos Direitos do Consumidor, proferida pelo Presidente John Kennedy, em 15.03.1962, data que passou a ser comemorada como "Dia Internacional do Consumidor".

contratação, traduzido no poder de examinar em juízo o contrato. Quanto ao consenso, o Código Civil italiano de 1942 prevê que uma cláusula do contrato de adesão é eficaz se o aderente dela tomou conhecimento ou deveria tomar pela diligência comum (art.1341, I). Se não tomou, ela é ineficaz. Quanto ao conteúdo, cabe analisar as cláusulas do contrato e, na dúvida, elas são interpretadas em favor do aderente, consoante o Código Civil francês, seguido por outros códigos (inclusive o italiano).

O controle legislativo que foi mais cobrado na década de setenta (XX), principalmente em Israel (1969), na Suécia (1971), Inglaterra (1976), Alemanha (1977), França (1978) e outros países usa, predominantemente, a técnica de proibir pura e simplesmente determinadas práticas consideradas abusivas ou ilícitas, como, por exemplo, as cláusulas iníquas, desleais, sub-reptícias, excessivamente onerosas, ou vexatórias. A Declaração de Princípios contida na Carta dos Direitos dos Consumidores aprovada pelo Conselho da Europa define como ilícita a cláusula que enseja desequilíbrio na posição das partes, com prejuízo para o aderente ou, ainda, a de redação maliciosa. Na lei são declaradas ineficazes as cláusulas desvantajosas desproporcionalmente para o destinatário do regulamento, o aderente, ou contrárias à boa-fé (GOMES, O., 1971, p.58/59).

O mercado comum europeu, ao acirrar a concorrência entre empresas, tornou mais exigente a proteção do consumidor. Essa providência fez com que países membros economicamente menos desenvolvidos e juridicamente menos preocupados com a questão do consumidor tivessem de adequar-se à nova realidade econômica para oferecerem serviços e bens de consumo de melhor qualidade aos membros da comunidade⁴¹. Melhor qualidade dos produtos e respeito ao meio ambiente são pressupostos presentes no mercado de consumo europeu atual.

As relações de consumo sujeitam-se às diretrizes da política nacional (ou comunitária) das relações de consumo, que têm por fim atender às necessidades dos consumidores, respeitar a sua dignidade, saúde, segurança, proteger os seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, a transparência e harmonia das relações de consumo. Assim, os contratos devem perseguir o princípio da harmonização dos interesses das partes e compatibilizar a proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios da ordem econômica constitucional, tendo sempre presente a boa-fé e o equilíbrio das relações para os consumidores.

⁴¹ Muitas dessas normas foram adotadas no Código do Consumidor brasileiro de 1990, como se verá adiante.

Como a defesa do meio ambiente e a defesa do consumidor participam da base de princípios da ordem econômica, a contratação nas relações de consumo deve objetivar a defesa do consumidor, sem, contudo, voltar as costas para o meio ambiente. A contratação consumerista, levada a sério pelas grandes empresas e pelo próprio Estado, como ente fiscalizador, pode constituir valioso instrumento para a defesa ambiental, haja vista que outro princípio tornado regra da política de relações de consumo impõe ao Estado o dever de incentivar os fornecedores a criarem meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços⁴². O controle de qualidade e segurança de produtos e serviços é básico para a formação do meio ambiente saudável, na medida em que os produtos e serviços terão maior durabilidade e passarão a ser descartados só depois de terem propiciado perfeita utilização durante longo período de tempo. Demorarão mais tempo para se tornar lixo.

4.4. O DIREITO AMBIENTAL

Conforme Milaré (2001, p.62;64), a expressão meio ambiente teria sido utilizada pela primeira vez pelo naturalista francês Geoffroy de Saint'Hilaire na obra *Études progressives d'un naturaliste*, de 1935, tendo sido perfilhada por Augusto Comte em seu *Curso de Filosofia Positiva*. Em linguagem técnica “é a combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou população de indivíduos em questão”.

Juridicamente, em sentido estrito, é “a expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos” e, em sentido amplo, transcende a ecologia tradicional, abrangendo a natureza original e artificial e os bens culturais. Para Afonso da Silva (2003, p.20), é “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”, cuja integração busca assumir “uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais”.

A preocupação com a sua proteção passou a despertar a humanidade, especialmente, digamos assim, na década de setenta do século XX, por intermédio de segmentos mais conscientizados para o problema na sociedade global. Essa preocupação foi levada a conferências, congressos e seminários patrocinados pela Organização das Nações Unidas e outras organizações públicas e particulares, destacando-se as Conferências de

⁴² Também aqui ressalta-se a interdisciplinaridade, pois esse princípio da política das relações de consumo cruza com o objetivo da política de meio ambiente, segundo o qual as atividades empresariais serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

Estocolmo (1972), do Rio de Janeiro (1992) e a de Johannesburgo (2002), na África do Sul. A Declaração de Estocolmo firmou 26 princípios⁴³ importantes, cabendo assinalar, neste momento, os quatro abaixo:

Princípio 1. O Homem tem o direito fundamental (...) ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras.

Princípio 2. Os recursos naturais da Terra, inclusos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente as amostras representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou regulamentação segundo seja mais conveniente.

(...)

Princípio 4. O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar prudentemente o patrimônio representado pela flora e pela fauna silvestres, bem como pelo seu habitat, que se encontram atualmente em grave perigo em virtude de uma conjugação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao se planejar o desenvolvimento econômico deve atribuir-se uma importância específica à conservação da Natureza, aí incluídas a flora e a fauna silvestres.

(...)

Princípio 8. O desenvolvimento econômico ou social é indispensável para assegurar ao Homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar na Terra condições favoráveis para melhorar a qualidade de vida.

Atualmente o tema meio ambiente faz parte das agendas dos governos, dos legisladores, dos ministros, dos representantes do ministério público, dos órgãos públicos, das escolas públicas ou privadas, dos grêmios, dos institutos, etc, o que, se por si só não diminui o problema, reforça a idéia de que medidas urgentes podem e devem ser concretizadas para que se tenha um meio ambiente verdadeiramente equilibrado.

Antes da Conferência de Estocolmo, algumas constituições já haviam dado importância ao tema, como as da Alemanha de 1949 (arts.74, 20º e 24º e 65, 3º), da Suíça de 1957 (arts.24, 4º, 6º e 7º) e da Bulgária (1971) mas foi a partir dela que o tema passou a receber maior atenção dos constituintes (Portugal, 1976, ex-União Soviética, 1977, Espanha, 1978, Chile 1981, China, 1982, etc). Destaque especial, como anota Afonso da Silva (2003,

⁴³ Esses princípios foram confirmados na Conferência do Rio de Janeiro (1992) e lhes foram adicionados outros relacionados com o desenvolvimento sustentável.

p.45) merece a Constituição portuguesa, ao correlacionar o tema com o direito à vida, no art.66⁴⁴, *verbis*:

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.
2. Incumbe ao Estado por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares:
 - a) prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
 - b) ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas;
 - c) criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da Natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;
 - d) promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica.
3. O cidadão ameaçado ou lesado no direito previsto no n.1, pode pedir, nos termos da lei, a cessação das causas de violação e a respectiva indenização.
4. O Estado deve promover a melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida de todos os portugueses.

Como se pode ver, o liberalismo econômico do século XVIII e a doutrina do individualismo jurídico foram substituídos pelo dirigismo estatal das relações de trabalho na cidade. Num segundo momento, esse dirigismo atingiu as relações laborais do campo e as atividades agrárias em geral. Um passo adiante, regulamentaram-se as contratações em massa, objeto das relações de consumo patrocinadas pela agricultura, pela indústria, pelo comércio e pela própria prestação de serviço profissional. O desenvolvimento da economia e da tecnologia, com repercussão social inarredável, não podia deixar de afetar, como afetou, o equilíbrio do meio ambiente, produzindo a conscientização de que as atividades primária, secundária e terciária precisam de regulamentação coerente com a defesa e proteção do próprio meio ambiente, onde o homem deve encontrar o seu bem-estar. Nessa perspectiva surgiu o direito ambiental.

Enfim, a evolução do direito evidencia a busca do equilíbrio entre indivíduo e Estado, respeitando-se a autoridade deste e a liberdade da pessoa humana, sem olvidar que o indivíduo vive na sociedade e não pode ficar alheio aos interesses gerais dessa mesma sociedade. Como já dizia Gusmão (1965, p.219), “as liberdades individuais não devem ser transformadas em castelo onde o homem vive indiferentemente do resto da sociedade”, razão por que “a interdependência social e a solidariedade social, tão necessárias ao mundo de hoje, exigem que as liberdades individuais sejam guiadas pelo bem-estar individual temperado pelo bem comum”.

⁴⁴ Esse artigo influenciou a redação do art.45 da Constituição espanhola de 1978 e o art.225 da Constituição brasileira, de 1988.

Compreendendo o bem comum como “o conjunto de condições que permitem o desenvolvimento integral da personalidade humana, e o bem-estar material, espiritual e cultural da comunidade” ele se constitui em “um dos objetivos fundamentais do Estado e do direito” (AMARAL NETO, 2000, p.20), o que levou Garcia Amigo (1979, p.27) a vislumbrar o direito privado fundamentado em dois princípios básicos:

O primeiro concebendo o sujeito jurídico, a pessoa, como eixo central em torno do qual gira o sistema de direito privado, com sua atividade limitada apenas pela ordem pública e os bons costumes. O segundo, a idéia do social, considerando a pessoa como participante de uma comunidade, com a qual tem poderes mas também deveres, não apenas o sujeito jurídico como indivíduo mas também, e principalmente, como pessoa.

Nessas circunstâncias não há dúvida de que o ordenamento jurídico deve ter a sua construção aperfeiçoada de modo a criar condições de harmonização dos interesses em jogo, o que implica proteger o uso regular do direito e, ao mesmo tempo, coibir o abuso do direito sob pena de prestigiar o ilícito em suas mais variadas formas. Essa nova maneira de pensar aponta para a absorção de diretrizes formuladoras de um direito social, vale dizer, que apreenda o indivíduo como pessoa no seu círculo social, contemplando suas aspirações individuais mas, ao mesmo tempo, assegurando os interesses sociais da coletividade enquanto grupo determinado ou difuso.

5. A visão social do Direito no Brasil

A distância que separa o Brasil da Europa não é só geográfica. Ela também é temporal, com repercussões no mundo da cultura e num dos produtos da cultura que é o modo de organização da sociedade através de suas leis e costumes, ou seja pela construção da ordem jurídica, que é a “regulamentação historicamente estabelecida das relações humanas em frente aos bens e aos deveres da vida” (KOHLENER; BEVILAQUA, 1999, p.10). Realmente, a cultura jurídica brasileira sob os percalços dos embaraços políticos somente vai conseguir transformar em lei o Código Civil brasileiro em 1916, cento e doze anos depois do surgimento do seu homônimo francês, de 1804.

Bevilaqua, o artífice do Código (cf.1999, p.7/8), reconhecia em 1906 a existência de uma ciência geral do direito significando a “exposição sistematizada de todos os fenômenos da vida jurídica da humanidade e a determinação de suas causas” e apreendia na

multifacetária vida jurídica as dimensões sociológica e psicológica, afirmando que “a feição sociológica é constituída pela história e pela legislação comparada ou, antes, pela legislação comparada operando no campo do passado e no presente” e que da feição psicológica e sua orientação se deve “esperar a elucidação de muitos problemas e a remodelação de muitos conceitos”, acrescentando que sobre essas bases deve operar a filosofia jurídica para oferecer “uma vista de conjunto sobre as várias manifestações do fenômeno jurídico”, estudar “as condições de seu aparecimento e evolução” e determinar “as relações existentes entre ele e a vida humana em sociedade”, para então “firmar o seu conceito”.

Como se tem demonstrado, o mundo dos negócios jurídicos flui a partir da esquematização ideológica dos institutos básicos da organização social, e o principal destes institutos é a propriedade. Assim, embora tenha sido aprovado somente em 1916, o Código Civil brasileiro projetou os ideais políticos consagrados na Constituição de 1891, que nesse aspecto não sofrera qualquer modificação em relação à sua antecedente de 1824. Ambas garantiram em toda a sua plenitude o direito de propriedade, refletindo os ideais do liberalismo oriundo da Revolução Francesa.

Tomando-se por referência a visão de Bevilacqua sobre a feição sociológica do direito, “constituída pela história e pela legislação comparada ou, antes, pela legislação comparada operando no campo do passado e no presente”, verifica-se que a codificação brasileira esteve mais voltada para o passado do que para o presente, deixando de incorporar os anseios de segmentos importantes da sociedade relativamente às transformações que deveriam ser operadas na concepção do direito para vislumbrá-lo sob a ótica da solidariedade social, como já se propagava pela Europa, o que implicaria admitir, desde logo, uma função social à propriedade com os seus correlatos efeitos no mundo econômico e social.

De caráter individualista, a Codificação brasileira ficou restrita ao objetivo acanhado de tentar dar solução às eventuais pendências entre indivíduos isoladamente considerados, prevendo, quando muito, numa extensão maior, soluções relacionadas com o pequeno círculo do direito de vizinhança. Não se atinou para a função social do trabalho, principalmente se considerada em razão da liberação massiva de mão de obra ocorrida em 1888, da água, das florestas e demais recursos naturais vegetais e tantos outros interesses situados para além do mero interesse particular. Vale a pena, portanto, repetir a lição de Laranjeira (1975, p.22), para quem o Código Civil “por virtude de haver sido programado sem nenhum destino social tendeu a funcionar como adjutório dos interesses dos senhores da terra, devido, particularmente, à perspectiva adotada em torno do domínio e uso dos bens imóveis rurais”.

Essa observação crítica também não tinha passado despercebida anteriormente a um outro arguto jurista baiano, conforme já tive oportunidade de registrar em outra oportunidade. Nesse sentido:

O divórcio entre a elite e a massa inculta perdurava quase inalterado. A despeito de sua ilustração, a aristocracia de anel representava e racionalizava os interesses básicos de uma sociedade ainda patriarcal, que não perdera seu teor privatista, nem se libertara da estreiteza do arcabouço econômico, apesar do seu sistema de produção ter sido golpeado fundamente em 1888. Natural que o Código refletisse as aspirações dessa elite e se contivesse no mesmo passo, no círculo da realidade subjacente que cristalizara costumes, convertendo-os em instituições jurídicas tradicionais. Devido a essa contenção, o Código Civil, sem embargo de ter aproveitado frutos da experiência jurídica de outros povos, não se liberta daquela preocupação com o círculo social da família, que o distingue, incorporando à disciplina das instituições básicas, como a propriedade, a família, a herança e a produção (contrato de trabalho), a filosofia e os sentimentos da classe senhorial. (GOMES, 1961, p.94).

Recuando no tempo, tem-se a oportunidade de notar que, também Rui Barbosa, politicamente liberal na juventude, já ao final da década de vinte do mesmo século aderiu às idéias sociais que começavam a se esboçar no Brasil, provavelmente estimulado pelas experiências pessoais em visita às fábricas da Cidade Maravilhosa e até mesmo por influência da Igreja Católica e sua encíclica *Rerum Novarum*. Essas afirmações podem ser confirmadas pelo conteúdo de seu discurso proferido no Teatro Lírico do Rio de Janeiro, em 20.03.1919, quando advoga a instituição de uma legislação trabalhista que ombreie o Brasil com o que existe de mais avançado nesse setor em outras partes do mundo.

Aderindo às idéias sociais democratas, dizia o respeitável jurista:

A concepção individualista dos direitos humanos tem evoluído rapidamente, com os tremendos sucessos deste século, para uma transformação incomensurável nas noções jurídicas do individualismo, restringidas agora por uma extensão, cada vez maior, dos direitos sociais. Já não se vê na sociedade um mero agregado, uma justaposição de unidades individuais, acasteladas cada qual no seu direito intratável mas uma entidade naturalmente orgânica, em que a esfera do indivíduo tem por limites inevitáveis, de todos os lados, a coletividade. O direito vai cedendo à moral, o indivíduo à associação, o egoísmo à solidariedade humana”.⁴⁵

Deve-se lembrar também que, em matéria de responsabilidade civil por acidente do trabalho, o Congresso acabara de aprovar a Lei n. 3.724, de 15.01.1919, regulamentada pelo Decreto n. 13.498, de 12.03.1919, disciplina que não se coadunava com a melhor defesa do acidentado mas restava a esperança de que pudesse ser aperfeiçoada posteriormente, o que acabou acontecendo com a evolução da responsabilidade subjetiva para objetiva, agasalhadora

⁴⁵ Para maiores detalhes, confira-se Barbosa (1988, p.19).

da teoria do risco profissional. O discurso de Barbosa, contudo, foi apenas uma das muitas manifestações que se viam repetir no seio da sociedade. Iniciava-se assim uma marcha cujo começo se conhece. O seu termo final, entretanto, é imprevisível porque as necessidades se renovam a cada dia e a complexidade dos fatos sociais vão impondo novos comportamentos e novos regramentos à altura da complexidade. Como assinalava Rui há mais de oitenta anos, não se pode mais ver a sociedade como um mero agregado, uma justaposição de unidades individuais, acasteladas cada qual no seu direito intratável mas “uma entidade naturalmente orgânica, em que a esfera do indivíduo tem por limites inevitáveis de todos os lados, a coletividade”.

5.1 O Direito do Trabalho

No Brasil, o primeiro aceno constitucional denotando preocupações com a questão social⁴⁶ é encontrado na Emenda Constitucional de 1926⁴⁷, que autorizou o Congresso Nacional a legislar sobre o trabalho. No governo revolucionário de Getúlio Vargas foi criado, em 1930, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto nº 19.433). Em seguida (1932) foi instituída a Carteira Profissional e disciplinada a jornada de trabalho no comércio e na indústria; nas farmácias, nas casas de diversões, nas casas de penhores, nos bancos e casas bancárias (em 1933); e nos transportes terrestres e nos hotéis (em 1934).

Posteriormente, a Constituição de 1934, ao tratar do direito do trabalho, garantiu a liberdade sindical, isonomia salarial, salário mínimo, jornada de oito horas de trabalho, proteção do trabalho das mulheres e menores, repouso semanal, férias anuais remuneradas (art.121, § 1º), abeberando-se das legislações em vigor nos demais países desenvolvidos. Na vigência da Constituição outorgada em 1937, foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei n. 5.452, de 1º.05.1943), e a Constituição de 1946 previu a participação dos trabalhadores nos lucros da empresa, o direito de greve, dentre outros (art.157, XII e 158). A Constituição de 1967 e sua Emenda Constitucional n. 1 versam a matéria dos direitos

⁴⁶ Por questão social, escrevia Cathrein (1935, p.464), entendia-se “a questão de como se possa obter remédio para os males e perigos gravíssimos pelos quais a sociedade é afligida, hoje, entre os povos civilizados, e especialmente de como restabelecer estavelmente a paz entre os ricos e os pobres e entre os capitalistas (aos quais pertencem também os possuidores de latifúndios) e os operários ou proletários”. Nos dias de hoje a questão social continua sendo um problema de educação e não se restringe apenas ao mundo do trabalho ou a visão reducionista entre ricos e pobres.

⁴⁷ Até então prevalecia o entendimento de que a legislação trabalhista, se concebida, infringiria o princípio da liberdade contratual e, além disso, se permitida, seria competência dos Estados-federados.

sociais nos art.158 e 165 respectivamente.

A Constituição de 1988 insere a proteção ao trabalho entre os direitos sociais nos arts.6º e 7º, sob o Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, discriminando trinta e quatro direitos dos trabalhadores. No título VII - Da Ordem Econômica coloca-a como um de seus *fundamentos* (art.170), e, ainda, como *princípio* desta ordem, embutindo-o na função social da propriedade (art.170, III) e na busca do pleno emprego (art.170, VIII), assim como *elemento* indispensável desta função (186, III). E como não poderia ser diferente, também inseriu-a no Título VIII - Da Ordem Social como *fundamento-base* do objetivo de realizar o bem-estar e a justiça sociais (art.193).

O direito do trabalho compreende as relações de trabalho individuais e coletivas. Porém a proteção constitucional seria insuficiente se não amparasse o trabalhador nos momentos de dificuldade motivada por doença, incapacidade relativa ou absoluta para o trabalho ou, ainda, por aposentadoria por tempo de serviço, daí por que a seguridade social como conjunto integrado de ações dos Poderes Públicos e da sociedade objetiva assegurar os direitos concernentes à previdência, assistência e à saúde dos membros da sociedade (arts.194 a 204). Essas repercussões do trabalho no mundo social geraram o nascimento, como ramo autônomo, do direito previdenciário.

Quanto ao trabalho rural subordinado, embora a população do campo fosse bem maior que a urbana quando da aprovação da legislação básica trabalhista (a CLT), na década de quarenta do século passado, os trabalhadores rurais (com vínculo empregatício), desprovidos de maior poder de mobilização, só foram encontrar o amparo legislativo do Estado na década de sessenta, com a aprovação do chamado Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n. 4.214/63), posteriormente revogado pela Lei n. 5.889/73. Entretanto, por força da atual Constituição Federal, os direitos de ambos foram equiparados (art.7º), vislumbrando-se no arcabouço jurídico atual a possibilidade de proteção do trabalhador ao lado da proteção do ambiente de trabalho, segundo normas e padrões mínimos passíveis de assegurar a sustentabilidade da qualidade de vida no local de trabalho, fatores que devem ser alvo de controle interno e externo.

5.2 O Direito Agrário

Embora pairasse latente na legislação extravagante e em poucas obras doutrinárias, o serôdio reconhecimento oficial do direito agrário brasileiro foi produto da

Emenda Constitucional n. 10/1964 à Constituição de 1946, que atribuiu competência privativa ao Congresso Nacional para legislar sobre a matéria agrária. As dificuldades para o seu reconhecimento oficial tiveram as mesmas causas que retardaram a aprovação da legislação para o trabalho rural subordinado. Com acerto essas dificuldades são apontadas na seguinte passagem:

No Brasil, enquanto puderam, as oligarquias latifundiárias e políticas desconheciam as pretensões dos trabalhadores rurais com relação aos direitos trabalhistas propriamente ditos e o acesso deles à propriedade da terra. A industrialização do País e o deslocamento do eixo hegemônico do poder notadamente rural para uma coalizão com a elite industrial e mercantil obrigaram o Estado a proteger o trabalhador assalariado, na CLT de 1943 – mas continuou a ignorar o trabalhador camponês. Nos anos 60, refletindo a proletarização do trabalhador rural, que deixou de ser morador, colono, sitiante e agregado para se transformar em ‘volante’, assalariado, o Estatuto do Trabalhador Rural, numa manobra diversionista, para não contemplar, com o acesso à terra, a grande massa de parceiros e arrendatários. O mesmo intento continuou, dez anos depois, na Lei n. 5.889/73, o ‘Novo Estatuto’. (OLIVEIRA, 1989, p.129-144).

Na Exposição de Motivos do Projeto do Estatuto da Terra enviado ao Congresso Nacional em 26.10.64, pelo Poder Executivo, o problema agrário brasileiro é analisado sob o enfoque Político e Social e onde são apresentados os Fundamentos Econômicos de seu embasamento, evidencia-se a opção pela Solução Democrática (capitalista e não socialista). Enfatiza-se que o projeto abarca a Reforma Agrária e o Desenvolvimento rural e propõe-se a criação dos órgãos de execução do dirigismo agrário engendrado. No capítulo dos Fundamentos Econômicos, colhe-se a passagem seguinte:

A necessidade de uma lei de Reforma Agrária não é só do Brasil, mas fato constatado na generalidade dos países. O incremento da demanda de alimentos em face do crescimento da população e das profundas modificações organizacionais geradas pela industrialização e pela concentração urbana obrigaram em toda a parte à modificação das estruturas agrárias. A sensível diferença, outrossim, no ritmo de melhoria entre as condições de vida da população rural e urbana, estavam impondo uma participação mais ativa do Poder Público na remoção dos obstáculos ao progresso social da camada assalariada da classe rural. Representando cerca de 52% do contingente demográfico ativo na agricultura, essa população sem terra tem estado praticamente alijada dos benefícios do nosso progresso, formando um vazio sócio-econômico, tremendamente mais sério que os nossos vazios geográficos.

O Estatuto da Terra, afinal aprovado, regulou os direitos e obrigações concernentes ao uso e posse dos imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola, contemplando como sujeitos passíveis de sua proteção legal os proprietários (principalmente os pequenos e médios), posseiros, arrendatários, parceiros e também assalariados. Pela atual Lei n. 8629/93 os proprietários de áreas maiores (acima de 15

módulos fiscais) continuam sendo reconhecidos como tais, mas deles, com maior razão, se exige o cumprimento da função social, para não se sujeitarem à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Neste ponto, igualam-se os pequenos e médios proprietários de mais de um imóvel rural (Lei n. 8629/93).

A exemplo do que ocorre no direito do trabalho, muitas de suas normas são cogentes, insuscetíveis de negociação contrária pelas partes, irrenunciáveis os direitos assegurados, tratando-se, como afirma Laranjeira (1975, p.32), de um direito de profunda contextura social. Seu objeto é amplo. Tem por fim a execução da reforma agrária e a promoção da política agrícola. Fundamenta-se na função social da propriedade para conjugar os objetivos da produção de alimentos para o mercado interno e externo e a conservação dos recursos naturais renováveis (solo, água, flora), enquanto recursos ambientais elementares à construção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito difuso indispensável à saúde de todas as pessoas.

Com base na Constituição Federal, o Estatuto assegura a todos os agricultores a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, conforme previsto naquela Carta e na legislação subalterna. A função social é cumprida quando são implementados simultaneamente requisitos de ordem econômica, social e ecológica expressamente postos na norma. Consiste em dever complexo (conjuntivo) inerente ao direito de propriedade, ou mesmo da posse, exigível pelo Estado, enquanto Poder Público e primeiro interessado na estruturação fundiária e social equilibrada do país.

Ao assegurar a todos o direito de acesso à propriedade da terra, o direito agrário recepçiona-o como direito social. Como tal imanta-se de uma prerrogativa atribuível aos agricultores não proprietários de pleitearem o acesso à propriedade da terra economicamente útil. A atividade agrária, como atividade agrobiológica que é, interessa ao Estado e dele recebe proteção, entre outras finalidades, para alcançar esse acesso. Por isso o legislador incumbe o Estado, enquanto Poder Público, do dever de promover e criar condições de acesso do agricultor à terra, preferencialmente nas regiões onde habita, e promover planos que estimulem a racional utilização dela, a justa remuneração e a inclusão do agricultor nos benefícios do aumento da produtividade e do bem-estar coletivo.

A todo agricultor também é assegurado o direito de permanecer na terra que cultive, nos termos e limitações do Estatuto, o que implica garantir ao trabalhador assalariado em face do empresário o cumprimento das disposições trabalhistas que regem o contrato (independente de estarem nele expressas); ao arrendatário, o cumprimento do respectivo contrato regido pelas normas de ordem pública irrevogáveis e irrenunciáveis do direito

agrário; ao usucapiente, o direito de ser declarado legítimo proprietário; ao posseiro, o direito de ser legitimado na posse da terra devoluta ocupada com morada habitual e cultura efetiva; e ao legítimo proprietário a garantia de não ser turbado ou esbulhado na posse, principalmente quando implementa os requisitos da função social.

Tanto quanto exigiu o respeito aos recursos naturais disponíveis como requisito essencial ao cumprimento da função social da propriedade, questão que deve ser observada pelo INCRA⁴⁸ em harmonia com as diretrizes do Código Florestal e atos normativos do IBAMA⁴⁹, o Estatuto também assegurou às populações indígenas (respeito às minorias) o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitos (Lei n. 6.001, de 19.12.1973), cabendo, pois, à sociedade em geral e ao INCRA, em especial, como órgão de governo, respeitar essas áreas administradas pela FUNAI⁵⁰, absorvendo da cultura indígena lições conservacionistas repassáveis aos agricultores de sua clientela (colonização, reforma agrária, loteamentos particulares autorizados, etc).

Como forma de fazer a propriedade cumprir a função social, o Estado deve zelar para que a estrutura fundiária se preste ao desenvolvimento das atividades agrárias de forma produtiva, induzindo o desenvolvimento sustentado, vale dizer, cobrando simultaneamente a utilização das terras e o respeito aos recursos naturais renováveis. Nesse sentido, a norma cogente que veda o desmembramento do imóvel rural em área inferior ao módulo ou à fração mínima de parcelamento deve ser fielmente cumprida, dando-se a esta última o tratamento tecnicamente correto, para estancar a proliferação de minifúndios, nem sempre freada por motivações políticas.

O Estado deve promover a regularização fundiária e a colonização das terras devolutas ainda remanescentes, incrementando o acesso à propriedade aos agricultores capazes de explorá-las, de olho na produtividade e na perenidade dos recursos ambientais sujeitos à preservação e à conservação, como são as áreas de preservação permanente e de reserva legal florestal necessárias à estruturação do imóvel regularizado ou objeto de colonização ou loteamentos particulares. Aos detentores de licenças e autorizações de ocupações de terras públicas devem ser proporcionados os títulos definitivos de propriedade ou de concessão de uso, se e quando verificados os requisitos simultâneos de rendimento

⁴⁸ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, autarquia federal vinculada ao atual Ministério do Desenvolvimento Agrário, criada pelo Decreto-lei n. 1.110/70, em substituição aos órgãos extintos IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário.

⁴⁹ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

⁵⁰ Fundação Nacional do Índio, vinculada ao Ministério da Justiça.

econômico e de preservação ambiental.

O Estado também deve extinguir as formas de ocupação privada ou pública que contrariem o cumprimento da função social, partindo do pressuposto constitucional de que o seu uso está condicionado ao bem-estar coletivo. Portanto, o proprietário não tem um direito absoluto de propriedade, mas um direito condicionado ao bem-estar coletivo, que obviamente vai além dos interesses meramente egoísticos do *dominus*. Sem propaganda e sem jactar-se, pois isso é seu dever, o Poder Público deve executar reforma agrária onde se fizer necessária, indenizando o proprietário inadimplente da função social e assentando agricultores que estejam dispostos a trabalhar de forma economicamente produtiva, socialmente justa e ecologicamente correta.

A justiça social, fim almejado também pelo direito agrário, não pode ser feita sob forma paternalista, principalmente no programa de reforma agrária. Assistência social, típica da seguridade social, se dá ao incapaz, ao infortunado, ao inválido. Ao agricultor habilitado para o trabalho o governo deve prestar séria e oportuna assistência técnica, crédito, estímulo ao cooperativismo, etc, disponibilizando-lhe os instrumentos da política agrícola, sem negligenciar a eficaz aplicação dos recursos financeiros, enquanto fiscal do cumprimento da função social. O agricultor, uma vez assentado, deve ser encarado como um potencial agente da ordem econômica, cabendo-lhe aliar o esforço do trabalho à capacidade de empreender \neg inerente à liberdade de iniciativa \neg , a fim de conseguir o desfrute de existência digna para si e sua família e contribuir, no médio prazo, para o desenvolvimento do país.

A tributação é um dos instrumentos da política de desenvolvimento rural, ambicionada para atingir finalidades além das meramente fiscais. Nesse raciocínio, deve perseguir a justiça social tributária, estimulando o racional aproveitamento das terras, vale dizer, a exploração do solo de forma sustentável e observando a capacidade contributiva. Esse direito do agricultor deve ser implementado e, para isso, torna-se necessário voltar ao sistema originário do Estatuto da Terra, que tomava como base para aplicação da alíquota o número de módulos de um imóvel rural, e não a sua dimensão total (em hectares).

O sistema atual de tributação da terra despreza o módulo como instituto básico do direito agrário, distancia-se da justiça social e do princípio da razoabilidade, ao tempo em que privilegia as regiões mais ricas, quando considera, *verbi gratia*, a dimensão de um imóvel de 1.000 hectares no Sul ou no Sudeste, a mesma coisa que 1.000 hectares no Centro-Oeste, no Norte, ou no Nordeste até o meridiano 44° (a leste do Maranhão). Aplicando-se o critério do módulo, todos os possuidores das diversas regiões pagariam proporcionalmente o mesmo imposto, sabido que o módulo varia de região para região e caracteriza bem as diferenças

fundiárias regionais, tanto que tem área maior nas regiões menos desenvolvidas e área menor nas regiões mais desenvolvidas.

Os recortes acima descritos não têm por fim esgotar o conteúdo desse ramo jurídico. Ilustram, todavia, o conteúdo social do direito agrário, enfeixado em normas de direito público e de direito privado, impossível de ser estruturado meramente nas lindes civilistas. Como se está a ver, trata-se de uma especialidade de profunda contextura social que, procurando valorizar o trabalho humano, sem menosprezar a livre iniciativa, ambos fundamentais à ordem econômica constituída, faz da atividade agrária o primado capaz de levar o homem do campo a se libertar da pobreza, tornar-se cidadão e fazer-se respeitar como homem digno e capaz também de, num segundo momento, como membro do corpo social, ajudar o país a caminhar rumo ao desenvolvimento. Exercerá esse papel produzindo e entregando ao mercado de consumo os excedentes de sua produção que, neste mundo – o do consumo –, irão se juntar aos produtos oriundos da indústria e dos fornecedores de serviços.

No Brasil, desde o século XIX se preocuparam os legisladores com a profissão dos comerciantes (empresários), do que resultou a instituição do Código Comercial, em 1850, regulando-lhes a atividade, sistematização que, com o Código Civil de 1916, fechava, em síntese geral, a ordem privada das relações entre particulares⁵¹. A proteção ao consumidor, presumivelmente o débil econômico da relação comercial, aparecia a modo de conta-gotas, em alguns dispositivos legais, até o advento da Constituição Federal de 1988. Nesta seara, também, vai se dar, a partir de então, com maior presença, a publicização do direito a iluminar as relações de direito privado com normas de ordem pública, a fim de atingir finalidades maiores do que o simples interesse particular, de indivíduo para indivíduo.

5.3 O Direito do Consumidor

Com efeito, a Constituição de 1988, ao cuidar dos Direitos e Garantias Fundamentais⁵², inseriu entre os direitos individuais e coletivos a defesa do consumidor que, para ser assegurada, deve ser promovida pelo Estado (art.5º, XXXII). Para alcançar esse objetivo foi atribuída competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para

⁵¹ Ambos os Códigos são inspirados na ideologia da Revolução Francesa, da liberdade de contratar, fruto da ampla autonomia privada.

⁵² Sob o Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, encontram-se os Capítulos : I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos; II – Dos Direitos Sociais; III – Da Nacionalidade; e IV – Dos Direitos Políticos.

legislar sobre “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”.

Como forma de materializar e identificar essa responsabilidade, o constituinte, ao assinalar as Funções Essenciais da Justiça, na Organização dos Poderes, constituiu o Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art.127). E conferiu-lhe o dever, entre outras funções, de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Outrossim, inseriu a defesa do consumidor entre os princípios gerais da Ordem Econômica, fundamentando o exercício da atividade econômica (liberdade de iniciativa) atrelado à valorização do trabalho humano, com o objetivo de assegurar existência digna a todos, segundo os ditames da justiça social, afinados aos princípios gerais dessa ordem (dentre eles, a defesa do consumidor e do meio ambiente e a função social da propriedade, incisos III, V e VI do art.170) e marcou prazo nas Disposições Constitucionais Transitórias para que o Congresso Nacional elaborasse o Código de Defesa do Consumidor (art.48).

Embora extrapolando um pouco o prazo assinalado pelo constituinte, a Lei n. 8.078, de 11.09.1990, dispôs sobre o Código do Consumidor, estabelecendo “normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social”. Referido diploma compreende mais de 100 artigos e está sistematizado em seis Títulos: Dos Direitos do Consumidor; Das Infrações Penais; Da Defesa do Consumidor em Juízo; Do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor; Da Convenção Coletiva de Consumo; e Das Disposições Finais.

O Código adota um conceito amplo de consumidor, considerando-o toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produtos ou serviço como destinatário final e equipara a “consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”, bem como “todas as vítimas do evento”, estas no caso de responsabilidade pelo fato do produto e do serviço. Amplo também é o conceito de fornecedor, assim considerado toda pessoa física ou jurídica que desenvolve atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

Dentre os vários direitos básicos do consumidor, avulta a proteção da vida, da saúde e da segurança contra riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos; a educação e divulgação sobre consumo

adequado de produtos e serviços; a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços; a proteção contra propaganda ilegal e abusiva; a modificação de cláusulas contratuais sobre prestações desproporcionais ou revisão posterior da avença em razão de onerosidade excessiva nos contratos de execução prolongada; a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais, morais, individuais, coletivos e difusos; o acesso aos órgãos judiciários e administrativos para prevenção ou reparação de danos; a facilitação da defesa de direitos e inversão do ônus da prova; e adequada prestação de serviços públicos em geral.

A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os trans-individuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os trans-individuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (incisos do parágrafo único do art.81).

São legitimados concorrentemente para esses fins (defesa dos interesses dos consumidores): I – o Ministério Público; II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, III – as entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses protegidos por este Código; IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos pelo Código (art.82).

Afora a proteção judiciária, o consumidor pode ser protegido na órbita administrativa e civil, em função do sistema estruturado para esse fim. O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor é integrado pelos órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor. Sua coordenação política é feita pelo Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, da Secretaria de Direito Econômico, do Ministério da Justiça, e os órgãos de defesa estão estruturados em todos os Estados da federação e em grande parte dos quase seis mil municípios brasileiros.

Importante norma de ação dentro do Sistema de Defesa do Consumidor é a que – a exemplo do que ocorre no campo do direito do trabalho com as negociações coletivas entre representações do capital e do trabalho –, permite o Código às entidades civis de consumidores e associações de fornecedores ou sindicatos de categoria econômica regular, por convenção escrita, relações de consumo que tenham por objeto estabelecer condições

relativas ao preço, à qualidade, à quantidade, à garantia e características de produtos e serviços, bem como à reclamação e composição do conflito de consumo.(art. 107, do CDC)

O direito do consumidor representa nos dias que correm um extraordinário avanço para a sociedade, tendo em vista que a maioria das negociações envolvendo os diversos setores empresariais passam pela relação de consumo e, além do fator quantidade, deve-se ressaltar a qualidade das relações travadas, pois, sem dúvida, na medida que os segmentos sociais foram tomando conhecimento de seus direitos, assegurados no Código (educação sobre consumo), passaram a exigí-los com prestação adequada dos empresários e, nos casos de inadimplemento, passaram a acionar a máquina pública, judiciária ou administrativa, para consegui-los coercitivamente.

A defesa e proteção do consumidor não se faz ou, pelo menos, não se deve fazer em detrimento da proteção do meio ambiente, uma vez que ambas estão postas de maneira isonômica entre os princípios da ordem econômica constitucional (art.170). Nestas condições, as relações de consumo deverão, entre outros objetivos, atender às necessidades dos consumidores, tendo em vista, dentre outros, o princípio da “harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico” (inciso III, do art.4º, da Lei 8.078/90) e, necessariamente, “as atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente” (art.4º, parágrafo único da Lei n. 6938/81).

O Código do Consumidor ao fixar a política das relações de consumo, faz remissão aos princípios da ordem econômica que devem ser harmonizados para a consecução dessa política. Não seria admissível realmente que o legislador cuidasse da proteção das relações de trabalho, das relações agrárias, das relações de consumo e não cuidasse da proteção do meio ambiente, espaço no qual são abrigados todos esses relacionamentos. Realmente, qualquer atividade desenvolvida na natureza causa menor ou maior impacto no meio ambiente que, por via de consequência, deve ser defendido e protegido para conservar-se ecologicamente equilibrado agora e no futuro.

5.4. O Direito Ambiental

A história legislativa brasileira mostra a existência de algumas (poucas) normas setorizadas e esparsas de proteção ambiental, aprovadas a partir de 1930. Na década de

setenta, quando a questão ambiental aflorou mais intensamente em todo o mundo, o país passou a contar com um órgão federal de meio ambiente e, na década seguinte, com uma lei que sistematizou a Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei n. 6938, de 31.08.1981, que, com alterações posteriores, cuidou de estabelecer os princípios e objetivos dessa política, o sistema integrado de sua atuação institucional, bem como os instrumentos de execução.

Referida lei foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 que, pela primeira vez, tratou abundantemente do meio ambiente em seus vários títulos. Cabe, por enquanto, assinalar que, no Título VII – Da Ordem Econômica, ele surge como um dos princípios desta ordem, e um dos elementos da função social da propriedade, e que no Título VIII – Da Ordem Social, ele constituiu um Capítulo especial dessa Ordem (Capítulo V), com um artigo (225), seis parágrafos e sete incisos, que são a síntese dos direitos e dos deveres relativamente a esse bem da vida, substancial à manutenção de todos os seres do planeta, cujo ideário o Brasil, como membro da comunidade internacional (e sujeito de direitos e obrigações), deve ajudar a construir.

De acordo com esse art. 225, “todos têm direito ao meio ambiente⁵³ 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”. Na ordem privada, o Código Civil brasileiro desde 1916 colocava “a salvo desde a concepção os direitos do nascituro” (art.4º). Na ordem pública, como se está a ver, o constituinte de 1988 colocou a salvo o direito das futuras gerações de receberem das atuais um meio ambiente ecologicamente equilibrado, por considerá-lo um bem essencial à sadia qualidade de vida.

Seguindo o caminho da tradição constitucional brasileira, considerou o direito à vida, ao lado da liberdade, igualdade, segurança e propriedade, como direito fundamental, inviolável, e a saúde como direito social. Ao focar a ordem social, considerou-a sob a ótica do “bem-estar e da justiça sociais” (art.193), determinando no art.196 que a saúde “é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos”, cabendo a esse mesmo Estado o dever de promovê-la, protegê-la e recuperá-la.

Ao inserir o meio ambiente na ordem social, o constituinte deixou claro que o direito de tê-lo ecologicamente equilibrado é um direito universal de todos os brasileiros e

⁵³ O meio ambiente é formado a partir de recursos ambientais: atmosfera, águas interiores, superficiais e subterrâneas, estuários, mar territorial, solo, subsolo, elementos da biosfera, fauna e flora. Assim, conforme Fiorillo (2003, p.20) propicia a concentração do fenômeno da homeostase “consistente no equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio em que vivem”.

estrangeiros residentes. Considerando-o essencial à sadia qualidade de vida, incorporou-o como bem indispensável à saúde humana. Protegendo o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, protege o direito de todos a uma vida saudável e protege, por via reflexa, a intangibilidade dos recursos ambientais ou, por outro lado, a sua tangibilidade relativa nos casos permitidos na lei ordinária, que marcará quando, onde e como eles podem ser utilizados.

Cabe ressaltar que a própria Constituição se antecipa ao legislador ordinário incumbindo o Poder Público, desde logo, de uma série de deveres tendentes a: assegurar a efetividade do ambiente ecologicamente equilibrado; concretizar a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais e prover o manejo de espécies e ecossistemas; preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País; definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; exigir estudo prévio de impacto ambiental para obras ou atividades potencialmente causadoras de degradação; promover a educação ambiental, e proteger a fauna e a flora⁵⁴.

A Constituição não é um corpo de normas estanques que devem ser observadas de forma isolada, em seus títulos, capítulos, seções, artigos. Certamente suas partes se interligam, formando um todo homogêneo, orgânico, por isso deve-se entendê-la sob a ótica da sistematização. Assim, a ordenação do meio ambiente tendo por foco nuclear a sadia qualidade de vida conecta-se com os princípios e objetivos fundamentais da República, dentre os quais se identificam a dignidade da pessoa humana e a construção de uma sociedade solidária, com a promoção irrestrita do bem de todos e a garantia do desenvolvimento nacional.

Assim, a proteção do meio ambiente pode ser feita por todos os órgãos componentes da estrutura institucional do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, a partir do órgão de cúpula, o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente até as ONG – Organizações Não Governamentais de defesa ambiental, como pode ser realizada em outro campo, pelos representantes do Ministério Público, em nível federal e estadual. Mas não é só porque a par de inserida na Ordem Social, a defesa do meio ambiente também é um dos princípios da Ordem Econômica, o que intui a possibilidade de sua defesa partir de outras esferas de governo.

Com efeito, a finalidade da Ordem Econômica é “assegurar a todos existência

⁵⁴ O meio ambiente é unitário, mas para fim de estudos pode ser classificado tendo em vista os aspectos cujos valores maiores foram aviltados. Daí a classificação encontrada na doutrina de meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho. Esta tese está preocupada com o primeiro, em especial o solo e a flora.

digna, conforme os ditames da justiça social”, observados nove princípios diretores, quase todos de colorido social (art.170). Facilmente constatável tratar-se, em verdade, de uma Ordem Econômico-Social para fazer a felicidade de todos, segundo as diretrizes da justiça social. Obviamente esse arcabouço influenciou e direcionou a legislação ordinária, por isso o Estatuto da Terra⁵⁵ determina o “respeito aos recursos naturais renováveis” e também por isso a Lei da PONAMA determina que “as atividades empresariais públicas ou privadas “serão exercidas em consonância com a política nacional do meio ambiente”, o que significa determinar que o comércio (atividades e negócios agrários) devem fluir pelas mãos e sob a concepção da função social da propriedade e do contrato, o que implica admitir que a proteção ao ambiente (“rural”) pode partir de outra fonte institucional, fora do SISNAMA, quando disser respeito ao descumprimento da função social da propriedade rural (art.186, II da CF).

De quanto foi exposto, verifica-se que a aproximação dos vários ramos jurídicos sob uma nova roupagem, a da concepção social do direito, deve ser compreendida na própria natureza do direito, que é um instrumento de realização da justiça. Nesse contexto se encontra o homem (ser concreto e não abstrato), para quem o direito foi feito. Homem que é um ser nas dimensões biológica, sociológica e cultural. Como ser social, não vive só; ao contrário, vive na natureza e em sociedade. Sendo certo que onde há sociedade há direito⁵⁶, é certo e também necessário que o direito individual deva ser exercido em harmonia com outros direitos.

Com efeito, a liberdade não convive sem a igualdade. A liberdade, a igualdade, a propriedade e a segurança coexistem para assegurar a vida. A vida, essencialmente, deve ser digna e saudável. O direito é um meio para tornar possível essa aproximação harmoniosa. Nesse caminhar, recepcionou recentemente o direito ambiental, cujo objeto nuclear é a defesa da vida saudável num ambiente ecologicamente equilibrado. De permeio entre os vários ramos e mesmo fora deles o direito colhe valiosos subsídios na seara de todos os ramos do saber e deve pairar acima dos interesses egoísticos do homem para assegurar a ordem pública, a paz e o bem comum.

Repito, portanto, o que já disse em outra oportunidade (1994), que historicamente a transição para o social reflete o estado de perpétuo *mobile*, de perene *devenir*, da mutação constante que a vida sócio-cultural felizmente permite que ocorra, num processo dinâmico de aperfeiçoamento, refletindo a perspectiva social, o arejamento indispensável para os novos tempos, em virtude do que se oferece ao direito, numa visão multidisciplinar, a possibilidade

⁵⁵ Lei nº 4.504, de 30.11.64.

⁵⁶ Ubi societas ibi jus.

de ser mais um instrumento útil e indispensável, não para embaraçar, mas para facilitar e auxiliar na promoção das transformações sociais da humanidade. Nessa perspectiva, assiste-se à evolução da concepção individual para a concepção social, com o alargamento dos direitos sociais.

Como se conhece a história de um povo, dentre outros modos, pela maneira como evolui o seu ordenamento jurídico, sem maior dificuldade pode-se notar que a Carta Política de 1967 com a Emenda outorgada em 1969 deu tratamento simplificado aos direitos sociais dentro do Capítulo da Ordem Econômica, enquanto a Constituição de 1988 ampliou esses direitos ao tratá-los como fundamentais nos arts. 6º ao 10 e ao inserir um capítulo exclusivo para direcionar a Ordem Social fundamentada no objetivo de realizar o bem-estar e a justiça sociais (Capítulo VIII). Constitucionalmente, são considerados sociais a educação, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância e à assistência aos desamparados, bem como o direito à saúde que, numa acepção mais ampla, incorpora o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois sem este é impossível conseguir sanidade física e mental.

No campo do direito das obrigações – trabalhistas, agraristas, consumeristas, ambientalistas e até civilistas – houve, portanto, extraordinária evolução para a concepção social. Nesse campo, as relações caracterizam obrigações pessoais e objetivam a aquisição de serviços e bens, inclusive os de produção.⁵⁷ Essa evolução guarda conexão direta com o principal dos direitos reais (incidente diretamente sobre a coisa), o direito de propriedade. Logicamente, por causa da íntima relação entre ambos.⁵⁸ Uma observação mais detida mostra que essa evolução só pode ser compreendida tendo presente a própria transformação ocorrida no direito de propriedade, principalmente a agrária, que nos dias de hoje, em decorrência de sua função social, deve ser a trincheira da defesa dos recursos naturais e *locus* onde se deve construir um meio ambiente ecologicamente equilibrado. É o que se verá a seguir.

⁵⁷ Também desde 1976 a lei ordinária exigiu da empresa o cumprimento da função social. Na Constituição de 1988, o constituinte mandou a lei estabelecer o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços, dispondo sobre sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade. Passou a exigir o cumprimento da função social também da propriedade urbana.

⁵⁸ Somente em 2002 o direito contratual foi expressamente positivado no Código Civil brasileiro com maior abertura para a função social. Confira-se: Art.421. A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato. Art.422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

II – DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE – A PROTEÇÃO DA FLORA COMO RECURSO AMBIENTAL

1. o elemento teleológico como indicador da função social do direito

Com apoio na síntese formulada por Bobbio (1997, p.37-48 e 104) pode-se constatar que a base primária das instituições do direito privado ocidental foram formuladas sob a influência das idéias defendidas principalmente por Locke, Montesquieu, Hobbes e Rosseau.

Locke defendeu a passagem do estado natural para o estado civil, conservando os direitos naturais fundamentais – vida e propriedade –, em razão do que o indivíduo renunciaria somente ao direito de fazer justiça. Propunha o Estado liberal (*liberdade do Estado*) que deveria garantir as liberdades naturais. A função do Estado seria realizar a justiça e garantir as liberdades individuais, fundamentalmente a vida, a liberdade e a propriedade.

Montesquieu definiu a liberdade sob o ponto de vista negativo (liberdade negativa) como bem a ser garantido pelo Estado, que deveria ser moderado, e, por isso,

movido pela razão, e sob a divisão dos poderes. A razão, em lugar da paixão, deveria motivar as ações do Estado, e para que a razão se manifestasse sem autoritarismo preconizava o desmembramento das funções de poder, legislativa, executiva e judiciária. A liberdade que o Estado deveria garantir consistiria em estar-se desobrigado de praticar uma ação, a menos que a lei assim o ordenasse. Ou seja, ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Hobbes, ao contrário de Locke, prega a passagem do estado natural para o estado civil, com renúncia total dos direitos naturais em favor de um terceiro soberano (*a servidão no Estado*), enquanto Rousseau tenta conciliar Estado e liberdade, definindo essa como autonomia. O indivíduo renuncia aos direitos naturais em favor de todos, o corpo político. Assim, renuncia em favor de si mesmo, como membro da totalidade. Seria o *pactum societatis*, em substituição ao *pactum subiectiones* de Hobbes. A liberdade como autonomia seria a garantia da vontade geral, com a transformação da liberdade natural, que é anárquica, na liberdade civil (*liberdade no Estado*). “O que o homem perde, através do contrato social, é a sua liberdade natural e um direito ilimitado a tudo aquilo que o tenta (causa desejo) e que ele pode obter; o que ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo aquilo que possui”.

Conseqüentemente, nascendo livres e iguais (pensamento rousseauiano), os homens gozam da liberdade absoluta de fazerem o que bem entenderem (autonomia da vontade), tendo por limite o direito igual de um semelhante. Sendo a liberdade o bem supremo dos homens, têm eles o direito de adquirir a propriedade, e essa propriedade adquirida, por simbolizar a expressão da liberdade, torna-se também um direito absoluto. A liberdade é direito absoluto e a propriedade, como decorrência natural e visível da liberdade, também é direito absoluto.

Essa maneira de pensar, uma vez conhecida por quem se interessa pelo estudo da propriedade no campo do direito, das ciências ambientais ou de qualquer outra, leva a entender a dicção, por exemplo, dos arts.6º e art.544 do Código Civil francês de 1804. Com efeito, diziam esses artigos que “não se pode derogar, por convenções particulares, as leis que interessam à ordem pública” e a propriedade “é o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que delas não se faça uso proibido pelas leis e regulamentos”. Nessa perspectiva, o direito de propriedade confere ao seu titular o direito de fazer o que quiser da coisa apropriada, desde que o seu uso não seja proibido pelas leis e seus regulamentos. O direito de contratar também confere amplos poderes às partes, limitados tão somente pela supremacia da ordem pública e dos bons costumes.

Às leis e aos regulamentos, portanto, caberiam assinalar as restrições ao direito

em geral e à propriedade em particular, especificando quais seriam as atuações que não deveriam ser toleradas. Pouco a pouco, no entanto, as leis e os regulamentos se viram às voltas com a complexidade das relações sociais, econômicas e jurídicas pululando por todos os lados no mundo da cultura dos povos, e tornou-se palpável que o direito de propriedade, por exemplo, não poderia ser disciplinado verticalmente como se fosse um único tipo (a ensejar o uso, gozo e disposição da maneira mais absoluta), sabido e ressabido que a relação de propriedade configura objetos diferentes destinados ao consumo, ao uso e a produção.

Essa nova realidade estimulou o avanço das normas de direito público na disciplina de vários institutos jurídicos e a conseqüente interpenetração de normas de ordem pública na regulamentação do direito privado para melhor adequar o seu conteúdo às crescentes e diversificadas necessidades sociais. Nesse estágio de migração e ou interpenetração de normas de ordem pública para reger matérias anteriormente estacionadas na seara privada, passa-se a considerar também na constituição dos institutos jurídicos, ao lado do elemento estrutural, um elemento novo, o teleológico,⁵⁹ o que possibilita vislumbrar os institutos jurídicos não como algo estanque mas, ao contrário, como algo dinâmico, passível de melhor adaptar-se às transformações sociais.

De acordo com Orlando Gomes (1999, p.11), o elemento teleológico de um instituto é “o fim que a ordem jurídica visa obter por seu intermédio”⁶⁰, e o estrutural é o “modo porque se formula, articulam e aplicam os seus preceitos”, podendo o direito, em função do primeiro, proporcionar ao homem “os meios de atingirem determinados resultados práticos, considerados dignos de proteção, em certo momento histórico”. Lembra o mesmo jurista (1999, p.11) que esse elemento é “fortemente influenciado pelas ideologias políticas dominantes em dada sociedade”, o que significa ideologicamente⁶¹ que “o Direito Positivo, a dogmática jurídica e o conteúdo da justiça se condicionam à concepção do mundo dominante em determinado momento da História”, do que se pode inferir que “por detrás de conceitos, princípios e normas aparentemente neutras se escondem ou se disfarçam interesses e objetivos que não podem ser ignorados nem menosprezados pelo jurista se não quer ser apenas um prático do Direito”.

Amaral Neto (1989, p.227) observa que o recurso ao elemento teleológico leva o

⁵⁹ Veja-se a respeito Holanda Ferreira (1986, p.1658): teleológico. Adj. 1. Relativo a teleologia (estudo da finalidade). 2. Filos. Diz-se de argumento, conhecimento ou explicação que relaciona um fato com sua causa final.

⁶⁰ A importância do elemento teleológico veio a ser positivada no art.6º da Lei de Introdução ao Código Civil que em sua nova redação na Lei n. 6.657, de 04.09.1942, assim dispôs: Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

⁶¹ Adverte o autor citado que a visão ideológica do direito, como exposta, difere da explicação marxista de ideologia como sistema de idéias, opiniões e crenças tendentes a justificar as posições de classe.

jurista a socorrer-se das ciências sociais para melhor compreensão e positivação do fenômeno jurídico, tendo em vista a íntima relação entre a teoria estrutural (e o ponto de vista técnico-jurídico) e a teoria funcional (e o ponto de vista sociológico), já que a função social designa “o papel que um princípio, norma ou instituto desempenha no interior de um sistema ou estrutura, de partes interdependentes” (BARROSO, 1984, p.1606), e a sua referência, conforme Neves (1987, p.40), aproxima o direito das demais ciências sociais, permitindo que o jurista atente para a realidade de seu tempo e possa dar respostas eficazes à sociedade.

O elemento teleológico ou funcional, portanto, é de suma importância no estudo e aplicação da norma jurídica tendo em vista o fim que ela deseja alcançar. Partindo do pressuposto de que os interesses individuais não podem superar os interesses da sociedade, não é difícil reconhecer com Messineo (1957), na Itália, e Orlando Gomes (1999, p.11), na Bahia, que “todo instituto jurídico destina-se a exercer uma função social”, ou seja, o direito não brota de geração espontânea, mas, ao contrário, tem por antecedente primário uma razão de ser digna de tutela e, como conseqüente último, uma resposta eficaz aos anseios de realização da justiça e, mais recentemente, a justiça social.

2. o direito de propriedade com FUNÇÃO SOCIAL

A consagração da função social no mundo do direito teve por alvo primeiro atingir o direito de propriedade, atrelando-o a uma indispensável função, termo tomado de empréstimo das ciências sociais para dar a esse direito uma outra concepção, voltada para o cumprimento de interesses maiores que o meramente particular, transformando-o num instrumento de construção social. Nesse sentido, distancia-se obviamente do individualismo jurídico que deixava ao sabor da vontade isolada do indivíduo a realização de ações positivadoras da construção do bem-estar social.

O enunciado lingüístico “função” é polissêmico tanto no direito como nas demais áreas do saber, como acentuam vários autores⁶². O dicionário organizado por Benedito Silva (1987, p.500) registra que no campo das ciências sociais:

⁶² Conforme Silva, nas ciências sociais, teria sido introduzido por H. Spencer, partindo basicamente da fisiologia. Também foi empregado por cientistas sociais no sentido delimitado, no qual os matemáticos o empregam, quando falam de X como função de Y, de X' como função de X", em regressão simples ou múltipla e equações de correlação. Vejam-se ainda Vieira (2003, p.147 passim); Canotilho (1998, p.502-503); e Holanda Ferreira (1986, p.783).

Uma função é certo tipo de conseqüência da existência e/ou ação (ou movimento) de pessoas ou coisas, incluindo-se aqui elementos intangíveis como padrões culturais, estruturas de grupo e atitudes. No contexto geral das ciências sociais, as conseqüências da existência e ação ou movimento de pessoas ou coisas são focalizadas com referência especial a seus efeitos nos programas de ação social ou estruturação e padronização de uma situação ou de um sistema e, finalmente, com referência aos atos sociais ou ao curso da interação de agentes humanos. As conseqüências não precisam ser forçosamente intencionais ou mesmo reconhecidas pelos próprios agentes; e não precisam satisfazer forçosamente certa(s) finalidade(s) ou requisito(s) dado(s) pela natureza, ou “escolhido(s)” ou executado(s) de outra forma por agentes humanos. As funções, ou relações funcionais, são descritas tanto não matematicamente quanto matematicamente.

Acrescenta ainda o mesmo organizador (1987, p.500) que, no sentido mais geral em que a palavra é empregada nas ciências sociais, “função parece referir-se a uma conseqüência de determinada espécie, determinável e esperada teoricamente e/ou empiricamente observável ou inferível, e observada ou inferida” e que

o problema crítico é se a conseqüência em questão é ou não considerada apenas um desenvolvimento que pode ser previsto e que, por razões teóricas, pode mesmo ser logicamente necessário, ou se se pressupõe que essa conseqüência satisfaz, cumpre, preenche, de modo instrumental, expressa ou incorpora certa condição, necessidade, requisito, finalidade ou propósito conhecido (ou proposto teoricamente). No caso da segunda alternativa, é essencial saber se se pressupõe que as condições etc são estipuladas pela natureza ou “escolhidas” ou determinadas de outra forma por agentes ou ações humanos, ou ainda, possivelmente, se se pressupõe que são estabelecidas de alguma outra forma não especificada aqui.

No campo específico do direito, Canotilho (1998, p.502-503), ao observar que na literatura juspublicística os sentidos mais correntes são os de função como “atividade” ou como “poder do Estado” (números 1 e 5 infra) e, ao salientar que a ordenação material das funções de Estado desenvolvida na mais recente literatura apela para o conceito de função como relação referencial (número 6 infra), condensa os seus sentidos mais freqüentes:

1. Função no sentido de “atividade” (função judicial, função do Tribunal Constitucional; 2. função como “tarefa” (função da imprensa num Estado democrático, função constitucional das Forças Armadas); 3. função como equivalente a “dimensões” ou “aspectos” de uma norma jurídica (função objetiva e função subjetiva das normas consagradoras de direitos fundamentais); 4. função identificada com eficácia jurídica (mudança de função das normas programático-constitucionais de simples “apelos ao legislador” para normas impositivas de tarefas); 5. função como sinônimo de “poder” (função de Estado); 6. função técnico-formalmente entendida como “relação de referência” entre fim e efeito de uma norma (uma das funções das normas de competência é a função de proteção dos cidadãos através da delimitação e distribuição do exercício do poder por vários órgãos)⁶³.

⁶³ A numeração (1, 2, 3, 4, 5 e 6) não está no original. Foi aposta aqui para facilitar a leitura e compreensão.

Transpondo as várias acepções de função resumidas por Canotilho para o campo do direito privado e, em especial, à propriedade, constata-se que a função se relaciona com a *atividade agrária*(1) que deve ser dinâmica, produzindo funcionalmente e conservando e preservando; a função também é uma *tarefa*(2) a ser desincumbida pelo proprietário no tempo, no modo e no lugar devidos; a função se ocupa dos *aspectos ou dimensões*(3) objetiva e subjetiva da norma por conter os marcos regulatórios da propriedade e a exigência do correspondente cumprimento pelo proprietário, sob pena de sanção; a função identifica-se, outrossim, com a *eficácia jurídica*(4), porque não constitui mero apelo mas imposição constitucional de tarefas ao legislador a serem realizadas para viabilizar a propriedade funcional; a função é tomada como sinônimo de *poder*(5), conferido ao proprietário privado para que, exercitando o direito sem abuso, cumpra os deveres correlatos em seu próprio favor e em prol da sociedade; finalmente, na acepção técnico-formal(6), como relação de referência entre o fim perseguido pela norma e os efeitos gerados permite a reflexão sobre os resultados alcançados pela instituição dentro do sistema o que possibilita, se necessário, redirecionamentos ou ampliações, por exemplo, deixando expressamente evidenciado que a função incorpora a proteção dos recursos naturais e a defesa do meio ambiente.

Galgano (1982, p.112) oferece uma visão panorâmica sobre a função social que merece ser aqui repetida, pois, conforme explica, essa teleologia permite destacar o ponto de vista histórico de que “o aumento da compressão dos poderes dos proprietários por efeito da intervenção do Estado é acompanhado da convicção de que tal acontece pela necessidade de realizarem-se interesses públicos de modo diverso do tradicional”; do ponto de vista conceitual, a função social “revoga um dos eixos da dogmática privada, o direito subjetivo modelado precisamente sobre a estrutura de propriedade absoluta” e ideologicamente “abre a discussão em torno da possibilidade de realização verdadeira de interesses sociais sem eliminar integralmente a propriedade privada dos bens”.

Grau (1983, p.70), com a sua notoriedade de publicista, afirma que a função “é um poder que não se exercita exclusivamente no interesse de seu titular, mas também no de terceiros, dentro de um clima de prudente arbítrio”. Nessa linha, Sundfeld (1992, p.156) aponta-a como o “poder de agir cujo exercício traduz verdadeiro dever jurídico e que só se legitima quando dirigido ao atingimento da específica finalidade que gerou sua atribuição ao agente”, e, ainda, no mesmo sentido, o ambientalista Benjamim (1997, p.18) a ela se refere como a “atividade finalisticamente dirigida à tutela de interesse de outrem, caracterizando-se pela relevância global, homogeneidade de regime e manifestação através de um dever-poder”.

Percebe-se sem dificuldade, portanto, que a função social impõe uma nova visão

na construção e aplicação do direito, diferente daquela cristalizada no individualismo jurídico. Ela não tira a eficácia do direito subjetivo, porém agrega-lhe diretrizes para que seu funcionamento se dê em benefício do particular individualmente considerado, sem preterição dos interesses da sociedade. A função social qualifica o direito subjetivo, juridicizando, por assim dizer, intentos éticos e morais como uma tentativa válida de transformação da sociedade que, antes de cristalizar-se como um amontadoado disforme de interesses individuais acastelados no egoísmo, deve consolidar-se como conjunto solidário de homens interessados no bem-comum.

Efetivamente, numa prospecção direcionada para as idéias dos pensadores modernos, constata-se que a função social nasce do embate doutrinário envolvendo as idéias contrárias ao liberal-individualismo de Locke, Montesquieu e Rousseau, em cujo cenário aparecem Comte, Gierke, a Igreja Católica, Duguit, Josserand, dentre outros. Pioneiramente o positivista, Augusto Comte em meados do século XIX, publica o seu sistema de política positiva, no qual sustenta que:

Em todo estado normal da humanidade, qualquer cidadão constitui realmente um funcionário⁶⁴ público, cujas atribuições mais ou menos definidas determinam a um tempo as obrigações e as pretensões. Este princípio universal deve certamente se estender à propriedade, em que o positivismo vê principalmente uma indispensável função social, destinada a formar e a administrar os capitais nos quais cada geração prepara os trabalhos da seguinte. Sabiamente concebida esta apreciação normal enobrece sua posse, sem restringir sua justa liberdade e mesmo fazendo-a melhor respeitar.

Nesse recorte “comtiano”, nota-se uma preocupação com as futuras gerações, tendo em vista que a propriedade positivista tem “uma indispensável função social destinada a formar os capitais nos quais cada geração prepara os trabalhos da seguinte”. Contemporaneamente a essa afirmação, surgem as preocupações de Haeckel (1866) que pretendia ver a natureza e seus ecossistemas protegidos dos agentes geológicos humanos, para as gerações futuras, ao iniciar os primeiros estudos da ecologia⁶⁵, a partir do étimo *oikos*

⁶⁴ A propósito de função e funcionário registra Benedito Silva (1987, p.505) em seu Dicionário de Ciências Sociais que, do ponto de vista sociológico, exercem função pública quantos colaboram para a realização dos fins do Estado, sem que daí decorra necessariamente exercício de cargo público. A amplitude desse ângulo abrange a participação global da sociedade no desenvolvimento social, político e econômico do país. Deve-se observar que essa forma de ver é prestigiada pelo direito como se vê a título de exemplo, no Código Eleitoral e no Código de Processo Penal com as figuras dos mesários e escrutinadores, nas eleições periódicas e dos membros do Tribunal do Júri, no julgamento de seus concidadãos.

⁶⁵ Sobre o surgimento da ecologia como ciência, ver o registro de Delitti (1995, p.163) esclarecendo que apesar de o conhecimento ecológico ter permeado as atividades humanas desde as épocas mais remotas, como ciência é bastante recente na nossa história, aparecendo com os estudos de Haeckel, seguidos por outros estudiosos com enfoques diferentes mas que a definição converge para a: “ciência que estuda as relações dos seres vivos entre si e com o meio ambiente”, encontrada no Glossário de Ecologia (1987).

(casa) e *logos* (estudo), proteção que a Constituição brasileira de 1988 expressamente incorpora na função social da propriedade, ao exigir a defesa e proteção do ambiente também pelos proprietários de terra.

Um exame crítico de uma e outra preocupação, a positivista e a ecologista, a primeira com a função social ampla, e a segunda com a preocupação ambiental (específica), malgrado o tempo passado de cento e vinte anos até os dias atuais, evidencia que algumas propriedades continuam não cumprindo rigorosamente a função social trabalhista e previdenciária de oferecer bem-estar aos trabalhadores que nela labutam, e outras persistem não cumprindo a função ambiental mediante exploração econômica sustentável (racional e adequada), fusionada com a preservação e conservação das áreas especialmente protegidas.

Também na área do direito ergueram-se algumas vozes contra o individualismo exacerbado, como foi o caso do jurista alemão Gierke, citado por Orlando Gomes (1983, p.271), que em 1889 profere discursos em Viena, proclamando a necessidade de imposição de “deveres sociais à propriedade e que esta não deveria servir apenas ao interesse egoístico do proprietário, mas deveria, sim, ser ordenada no interesse de todos”, proclamação que não teve repercussões na América Latina, da qual o Brasil é o melhor exemplo, pois a nascente República manteve o direito de propriedade em toda a sua plenitude, sem qualquer concessão ao interesse social na Carta Política de 1891 que, nesse aspecto, reprisou a Imperial de 1824.

A Igreja Católica, no entanto, no mesmo ano de 1891, através do Papa Leão XIII, retoma a concepção tomista de que o proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora não pertencentes a todos, fazendo publicar a Encíclica *Rerum Novarum* insistindo que a propriedade é uma garantia da liberdade e da dignidade da pessoa humana e importante instrumento de proteção da família, mas com implícita função social, o que se explica pelo fato de a propriedade destinar-se à satisfação dos interesses do proprietário, que tem o direito de colher os seus benefícios, mas também destinar-se a satisfazer as necessidades da sociedade.

Provavelmente os trabalhos doutrinários mais importantes na seara do direito, relativamente à função social da propriedade em geral e da agrária em particular, foram produzidos por Leon Duguit, constitucionalista francês e professor da Faculdade de Bordéus, a partir de suas conferências proferidas em Buenos Aires no ano de 1911, posteriormente publicadas. O ponto culminante da idéia de Duguit (1912, p.158) é transcrito e comentado em quase todas as obras de direito agrário ou naquelas que versam as transformações gerais do direito privado, não havendo razão para não repeti-la aqui devido a sua relevância. Dizia o constitucionalista:

Todo o indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade, certa função, em razão direta do lugar que nela ocupa. Por conseguinte, o possuidor da riqueza, pelo fato de possuí-la, pode realizar certo trabalho que somente ele pode cumprir. Só ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação das necessidades gerais, ao fazer valer o capital que possui. Está, pois, obrigado socialmente a cumprir esta tarefa, e só no caso de que a cumpra, será socialmente protegido. A propriedade já não é um direito subjetivo do proprietário. É a função social do possuidor da riqueza.

Com efeito, o fenômeno jurídico se manifesta duplamente no meio social: a) através do direito objetivo, que é a norma de ação (*norma agendi*), a lei que estabelece a regra de conduta; b) e através da faculdade de ação (*facultas agendi*), que é o direito subjetivo, o poder de agir em juízo ou fora dele, conferido pelo direito objetivo. *Verbi gratia*, a lei (direito objetivo) confere ao proprietário o direito de usar, gozar, dispor e reaver a propriedade (direito subjetivo). Se alguém turba ou esbulha a sua posse, ele tem o direito (subjetivo), de propor uma ação possessória para promover a defesa dela, como garantido pela *norma agendi* (direito objetivo).

Duguit, no entanto, “afirmou que a propriedade não é um direito subjetivo, mas a subordinação da utilidade de um bem a um determinado fim, assegurado pelo direito objetivo”. Comentam Costa (1954, p.30) e Rosalina Pereira (1993, p.55) acertadamente que Duguit asseverou que, quando um proprietário cultiva um imóvel, não exerce direito, mas uma possibilidade de fato: a subordinação de uma coisa a um fim determinado. Assim sendo, \neg continua \neg , a questão de direito só surge se um terceiro intervém criando obstáculo ao uso e gozo da coisa pelo administrador proprietário, porque ele tem, nessa hipótese, de recorrer às vias legais. Daí concluir que esse direito não se funda no obstáculo material posto à subordinação (direito subjetivo), mas na regra de direito objetivo que proíbe a todos de perturbar a utilização de uma coisa conforme sua finalidade. Vale dizer, o dever de não perturbar a utilização.

Anota Rosalina Pereira (1993, p.55) que Duguit abandonou o subjetivismo do direito ao considerar a propriedade não um direito, mas a própria coisa; a propriedade é em si a função social. Ou seja, o proprietário não tem direito subjetivo em relação ao bem, encontrando-se apenas numa situação de direito objetivo. No mesmo sentido, Pio dos Santos (1982, p.20) observa que o mestre gaulês repudiou o direito subjetivo para ver a propriedade como um atributo da própria coisa. Daí afirmar que, estando as sociedades modernas organizadas sob a égide da interdependência social, o possuidor da riqueza tem o dever de natureza objetiva de usá-la no sentido de ampliar ou manter essa mesma interdependência. Em suas palavras: “A propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário, ela é a

função social do detentor da riqueza”⁶⁶.

Em linha de colisão com o caráter individualista absoluto da propriedade se encontra outro francês, o relativista Louis Josserand (1939, p.71 passim), que compara o abuso de poder da autoridade pública com o abuso de direito do proprietário privado, que tem a liberdade de usar, mas não de abusar do exercício do direito. O direito subjetivo é relativo e encontra limite no direito objetivo que o vincula a uma função a ser alcançada. Portanto, sendo o direito relativo e estando vinculado a uma função, esse direito-função deve ser considerado abusivo sempre que ultrapassar as raias de sua verdadeira função, que se encontra no plano econômico e social. Enfim, o direito de propriedade não é absoluto, intangível, mas relativo e será tido como abusivo quando se desviar de sua função finalística.

Conforme se verá adiante, as Constituições da maioria dos países ocidentais, pelo menos no que se refere à expressão literal, ou seguiram a orientação católica originária da Suma Teológica de Tomás de Aquino e continuada pelos Papas⁶⁷, de que a propriedade tem uma função social a ser desempenhada⁶⁸, ou seguiram a orientação do constitucionalista Duguit, que não sendo socialista-marxista, defendia, no entanto, a tese de que a propriedade não era um direito subjetivo, mas ao contrário, uma função social constitutiva de um dever do possuidor da riqueza. A defesa da propriedade, portanto, contra o turbador ou o esbulhador era possível, não porque o proprietário tinha um direito subjetivo, mas porque o direito objetivo veda a qualquer terceiro a turbação ou esbulho da propriedade de alguém.

Prevaleceu, no entanto, o entendimento de que a propriedade segue sendo um direito subjetivo que tem uma função social positiva a cumprir. O direito de propriedade assim caracterizado apresenta-se compatibilizado com os regimes capitalistas, nos quais a propriedade privada é um dos pilares de sua economia. A propriedade não se socializa no sentido estatizante, porque não se torna pública, mas socializa-se em sentido amplo, significando que se democratiza com o direito de e com o direito à propriedade assegurado pela possibilidade de acesso aos que querem trabalhar.

Na realidade, nos dias que correm, não se impõem apenas limitações administrativas negativas ao proprietário, mas um conjunto de deveres positivos incidentes

⁶⁶ *La propriété n'est plus le droit subjetif de propriétaire, elle est la fonction sociale de détenteur de la richesse.*

⁶⁷ Ver sobre o assunto, dentre outros, em De Sanctis (1961, v.1) Leão XIII com a *Rerum Novarum*, 1891; Pio XI com a *Quadragesimo Anno*, 1931; Pio XII com *La Solemnita*, 1941 e Oggi, em 1944; João XXIII com a *Mater et Magistra*, 1961; Paulo VI com a *Populorum Progressio*, 1967 e João Paulo II com a *Centesimu Annu*.

⁶⁸ João XXIII assinala os aspectos individual e privado e social e público desse direito, neste trecho: “Mas os nossos predecessores nunca deixaram igualmente de ensinar que no direito de propriedade privada está incluída uma função social (...) Segundo os planos de Deus, o conjunto de bens da Terra destina-se, antes de mais nada, a garantir a todos os homens um decente teor de vida.”

diretamente sobre o direito de propriedade e que devem ser cumpridos simultaneamente,⁶⁹ como condição de sobrevivência da garantia do direito. A função modifica o conteúdo do direito de propriedade; conforma-o ditando o modo de seu aperfeiçoamento. Não se diz mais, como se dizia no Estado liberal, que se garante o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Garante-se até certo ponto. Esse ponto é o limite da garantia; enquanto cumprida a sua função social. Há um marco divisor dentro do sistema entre a propriedade que cumpre e a que não cumpre a função social.

Deixando de ser vista como um direito absoluto, restou possível, portanto, a sua disciplina com o estabelecimento de um conteúdo mínimo, \neg o que se poderia chamar de marcos regulatórios da propriedade privada \neg , num dirigismo estatal conseqüente que enuncia o modo como o direito deve apresentar-se, e as conseqüências, isto é, o que acontece se ocorre o descumprimento da disciplina imposta. Como a função social integra o conteúdo do direito de propriedade, o inadimplemento da função é curado com sanções, que em alguns países pode chegar à perda do direito em prol de outrem (agricultores, por exemplo) que melhor atendam ao interesse social.

Pode-se dizer que a função social é um *plus* no conteúdo da propriedade. Esse *plus* transforma a propriedade estática em propriedade dinâmica. Tratando-se de construção jurídica dotada de flexibilidade, torna possível amoldar a conformação do direito às transformações da ordem econômica e social, segundo as necessidades de tempo e lugar. Daí ser perfeitamente aceitável que, dentro de determinada realidade social, se possa num determinado momento e num determinado lugar condicionar a garantia do direito ao cumprimento de uma função social abrangente do meio ambiente, diante da necessidade de colocar os recursos ambientais a salvo ou, pelo menos, protegidos contra a depredação.

3. A Função Social do Direito de propriedade na Europa

A primeira grande guerra mundial estabeleceu uma linha divisória entre duas épocas, a liberalizante individualista e a funcional. Os efeitos desse acontecimento refletem diretamente nas constituições da Europa, do século XX, que recepcionam as idéias de Comte, Gierke, Duguit e da doutrina social da Igreja.⁷⁰ Em nível constitucional, quem primeiro sentiu a necessidade de mudança no arcabouço jurídico, no velho continente, foi a Alemanha, em

⁶⁹ Nesse sentido, os ordenamentos jurídicos positivados em nível constitucional e infra-constitucional.

⁷⁰ A afirmação não abrange a Rússia, nem as antigas repúblicas socialistas soviéticas.

cuja Carta Política vindoura (1919) vai ser introduzido um Direito Econômico, através da ordem econômica estabelecida, enfeixando um conjunto de normas para regular a economia.

A construção de uma ordem econômica constitucional e, por consequência, de um direito econômico pressupondo o reconhecimento do princípio produtivista e do fomento à intervenção do Estado nas relações econômicas é reveladora como acentua um jurista espanhol:

Do jogo que haverá de ter doravante o chamado princípio produtivista e, pois, necessidade de aumentar constantemente a produção; este afã que, surgido durante a época bélica, havendo levado ao que Mosca qualificou como uma economia socialista de guerra, continuará depois, na fase de reconstrução; não deixará de atuar até nossos dias (BALARÍN MARCIAL, 1978, p.140).⁷¹

O pioneirismo e a pujança da diretriz constitucional da carta weimariana e seu reflexo para as relações sócio-econômicas da nação tedesca são enfatizados também por dois outros juristas ibéricos, ao assinalarem que:

Nenhuma Constituição européia havia chegado aonde chega a Constituição do Reich alemão de 1919, na segunda parte relativa aos direitos e deveres fundamentais dos alemães e a qual, por razão de sua influência, pode considerar-se verdadeiramente como fase decisiva na nova orientação jurídica do regime constitucional... enquanto intento (plano) ou trâmite que pode ser decisivo para a transformação política de um dos povos de mais positiva influência no mundo (PERES SERRANO e GONZALES LOSADA, 1927, p.20).⁷²

No bojo desse direito econômico, foi embutido o princípio da função social, colocando a propriedade também sob a ótica do direito objetivo. Da constituição alemã de 1919 a idéia da função social da propriedade migrou para todas as Constituições da Europa e América, num posicionamento ideológico que preferiu preservar a propriedade privada dando-lhe uma vinculação de funcionalidade do que aboli-la, como fizeram os soviéticos, naquele primeiro quartel do século XX. Evidentemente a propriedade não é um roubo, como afirmava Proudhon, mas pode constituir-se no marco primordial dos desequilíbrios sociais, se conservada nos termos absolutos que inspiraram o individualismo.

O individualismo, \neg como se recorda \neg , em face da revolução industrial experimentada na Europa, viveu um período de grande expansão econômica no século XIX, apoiado exatamente na ideologia do liberalismo econômico, que foi absorvido nos Códigos civis que priorizavam o indivíduo isoladamente considerado. Essa expansão tinha como sustentáculo a propriedade privada, garantida em toda a sua plenitude, de acordo com as teorias até então aceitas ou impostas, adiante sintetizadas.

⁷¹ Tradução direta do autor.

⁷² Tradução direta do autor.

Pela teoria da especificação, Locke entendia que os bens da natureza pertencem a todos os homens, mas, se o homem acrescenta o seu trabalho e cria novos bens, estes lhe pertencem, pela incorporação do seu esforço e da sua personalidade. A teoria legalista, de Hobbes e Montesquieu, sustentava que a propriedade tinha origem na norma legal, ou seja, na concessão feita pelo Estado. Com a teoria da ocupação, Grócio dizia que “a ocupação de bens ainda não apropriados por ninguém, é que alargaria o domínio do homem na natureza, convertendo os objetos desta em valores econômicos ou culturais, enriquecendo o patrimônio da nação” (DINIZ, 1993, p.87; MONTEIRO, 1995, p.82). E a teoria personalista considerava a propriedade privada uma manifestação da personalidade, como garantia da liberdade.

Dentro desse quadro unanimemente agasalhado nos códigos privados, o liberalismo na economia corria a galope, quando começaram a aparecer as reações contra o *status quo*. Essas reações se dirigiram contra as injustas relações de trabalho, como já referido no Capítulo I, mas se dirigiram também contra o regime de propriedade privada. Na metade desse século (1848), Marx e Engels lançam o Manifesto do Partido Comunista, tornando pública a ideologia comunista-socialista, em cujo documento encontra-se um de seus pilares mestres, a negação ao direito de propriedade privada, principalmente a fundiária⁷³.

Na esteira de Marx e Engels, Proudhon dizia que a propriedade é um roubo⁷⁴ e, nesse raciocínio, combate as teorias anteriores. Contestando a teoria da especificação sustenta que :

O capitalista, diz-se, pagou as diárias dos trabalhadores; para ser exato é preciso dizer que o capitalista pagou uma diária tantas vezes quantos trabalhadores empregou por dia, o que não é a mesma coisa. Pois a força imensa, que resulta da união e harmonia dos trabalhadores, da convergência e simultaneidade de seus esforços, essa ele não pagou. Duzentos granadeiros levantaram em algumas horas o obelisco de Luqсор sobre a base; um só homem, em duzentos dias, faria o mesmo? Entretanto, na conta do capitalista, a soma dos salários era idêntica. Pois bem, um deserto a cultivar, uma casa a construir, uma manufatura a explorar, é como erguer o obelisco, é como deslocar uma montanha. A menor fortuna, o mais modesto estabelecimento, a instalação da mais acanhada indústria exige um concurso de esforços e talentos tão diversos que um só homem nunca conseguiria. É espantoso que os economistas não tenham considerado isso. Façamos então o balanço do que o capitalista recebeu e pagou. (...) O trabalhador precisa de um salário que lhe permita viver enquanto trabalha, pois só produz consumindo. Quem emprega um homem deve-lhe alimentação e manutenção, ou salário equivalente. É o primeiro passo em toda produção (PROUDHON, p.103).

⁷³ A ideologia comunista-socialista foi implantada na Rússia e nos países soviéticos a partir de 1917, com a abolição da propriedade privada agrária. Posteriormente também foi implantada na China, em Cuba e nalguns outros países. Os soviéticos e os alemães orientais romperam com o regime recentemente, a China tem feito concessões ao capitalismo e Cuba, sustentada por Fidel Castro, continua respirando os ares comunistas, com a propriedade dos bens de produção sob domínio do Estado.

⁷⁴ A propriedade é o suicídio da sociedade. A posse está dentro do direito; a propriedade opõe-se ao direito. Suprimi a propriedade e conservai a posse; e, só com essa alteração no princípio, mudareis tudo nas leis, o governo, a economia, as instituições; expulsareis o mal da terra (PROUDHON, p.244).

À pregação dos comunistas de que a propriedade gera alienação e que a supressão dela reconciliaria o homem com o homem na construção de uma sociedade harmoniosa, sem classes, curiosamente se poderia confrontar algumas considerações trazidas por Sigmund Freud no artigo *A Civilização e Seus Descontentes* o qual dizendo-se sem condições de fazer qualquer crítica econômica ao sistema comunista, “por não estar em condições de examinar se a abolição da propriedade privada é vantajosa e eficiente”, concluía que a propriedade não é causa da agressividade do homem, nestes termos:

Mas eu sou capaz de reconhecer que, psicologicamente, isso se funda numa ilusão insustentável. Abolindo a propriedade privada, priva-se o amor humano de agressão, de um de seus instrumentos, um forte instrumento, é certo, mas seguramente não o mais forte. Isso, de maneira nenhuma, altera as diferenças individuais de poder e influência, as quais são encaminhadas pela agressividade para uso dela mesma, nem muda a natureza do instinto em nada. Este instinto não surge como o resultado da propriedade; ele reinou quase supremo nos tempos primitivos, quando as possessões eram ainda extremamente escassas... (FREUD, apud FERREIRA FILHO, 1982, p.36).

As teses comunistas, ao serem submetidas ao teste experimental da realidade, não conseguiram se sustentar, podendo-se perceber, numa reflexão atual, que estão em baixa no mundo, tendo perdido força principalmente pelo fracasso da extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas⁷⁵ e da Alemanha Oriental, que não conseguiram fazer a felicidade de seus povos durante o regime socialista, além de chafurdar o meio ambiente, em cada um desses países. Mas a verdade é que elas tiveram sua importância histórica, pois foi a partir delas, ao lado de outras ideologias intervencionistas não-socialistas, que se verificaram avanços na passagem do capitalismo liberal para o capitalismo social democrata em muitos países.

Conforme já assinalado, Gierke, Comte, a doutrina social da igreja, no século XIX, e depois Leon Duguit, no século XX, trouxeram enorme colaboração para a instituição de um tipo de propriedade que, não sendo liberal individualista, nem socialista, estatal, coletivista ou cooperativista publicizada, dentro de uma planificação globalizante e centralizada, pode produzir frutos para o proprietário privado e para a comunidade não proprietária (bem-estar privado e público). Pode e deve, nos dias de hoje, ser instrumento de proteção dos recursos naturais renováveis e de preservação ambiental, consoante a

⁷⁵ O Programa do Partido Comunista da extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas adotado pelo XXII Congresso realizado em 31.10.1961 afirmava que “a principal missão econômica do partido e do povo soviético é criar a base material e técnica do comunismo em duas décadas”. (Cf. SILVA, B., Dicionário de Ciências Sociais, 1986, v.1, p.230).

regulamentação de cada país, o que já está positivado em muitos deles.

Na alvorada do século XXI, o mundo capitalista perdeu o seu contraponto, porque perdeu o adversário ideológico de peso, situação que o motiva a revisitar os princípios de desregulamentação das relações de trabalho, maior liberdade de comércio entre as nações, etc., o que demanda, mais do que nunca, que cada país exerça o princípio internacional da auto-determinação (dos povos), escolhendo, soberanamente, os seus melhores rumos. No que concerne à propriedade com função social, é necessário que ela seja considerada uma viagem sem volta⁷⁶. Não se pode retroceder ao individualismo dos Códigos, que agasalhou por duzentos anos o liberalismo econômico, até porque a maioria deles já foi revogada, tácita ou expressamente, pelas regras de hierarquia superior inseridas nas Constituições políticas da maioria dos países.

Evidentemente, uma volta aos princípios do liberalismo e do individualismo, que tiveram sua razão de ser no final do século XVIII (com as declarações expressas nas cartas públicas) e princípio do XIX (com a positivação das cartas privadas), não é desejável. Esse movimento pode ser explicado como resposta ao absolutismo real e ao mercantilismo que, ao fortalecerem economias nacionais, procuraram cumprir os objetivos do metalismo e, com isso, o aumento crescente das rendas da Fazenda Pública. Essa situação de regulamentação abusiva chegou ao ápice do confronto dos valores básicos da liberdade, culminando com a insurreição da classe média à procura de um outro modelo.

O novo modelo, entretanto, depois de um século de experiência começou a ruir pelas próprias bases. Exatamente porque, ao dar primazia ao indivíduo em relação ao Estado e em relação à própria sociedade, cometeu outro exagero ao deixar tudo fluir pela só vontade do indivíduo. As advertências que a vontade do indivíduo não poderia ferir as normas de ordem pública e os bons costumes, que o uso da propriedade não poderia sobrepor-se aos mandamentos das leis e dos regulamentos administrativos na maioria das vezes não era levada a sério, na medida em que os indivíduos percebiam que ninguém fiscalizava isso, já que no bojo do sistema se encontrava um Estado naturalmente absenteísta.

Também não seria recomendável partir para outro extremo e buscar um novo modelo na experiência estatizante dos bens de produção agrária, pois quando tudo se concentra nas mãos do Estado, esse exagero de concentração de poder leva a outras distorções que desinteressam à ordem pública. De fato, não sendo dono do instrumento de trabalho,

⁷⁶ Tendo em vista o que representa para a sociedade, é relevante que os países de todo o mundo prestigiem as fórmulas que aperfeiçoem a função social da propriedade nas Constituições, e não as que a restrinjam ou a eliminem do texto constitucional.

aquele que exerce a atividade logo se vê tentado a contribuir menos para o rendimento do bem de produção, somando-se à sua negligência pessoal a ineficácia oficial do Estado que, uma vez transformado em dono de tudo, também não consegue carregar a carga posta sobre seus ombros e, “privatizado nas mãos de poucos donos da burocracia estatal”, acaba se transformando num campo propício para a prática da mais diversificada e completa corrupção.

O melhor caminho que se vislumbra, portanto, para o regime da propriedade, é reconhecer em cada indivíduo, como pessoa sujeita de direitos e deveres, o direito de se tornar proprietária daquilo de que necessita para o seu progresso social e econômico. Mas, como o direito é uma via de mão dupla, pois quase sempre a um direito corresponde uma obrigação, a propriedade, principalmente a agrária, deve ficar sistematizada debaixo da função social, transparecendo, evidentemente, que aos direitos individuais correspondem deveres para com a sociedade, já que o direito existe, ontologicamente, porque existe sociedade.

Essa visão fortalecida na doutrina do final do século XIX e começo do XX foi apreendida pelos alemães e transformada em norma positiva na Constituição de 1919, de onde se espalhou para o mundo. Deixa-se aos particulares a livre iniciativa da atividade econômica, regada, entretanto, por diretrizes que orientam a atividade em prol do bem comum. A Constituição weimariana cronologicamente não foi a primeira a estabelecer uma ordem econômica constitucional⁷⁷ mas foi a primeira a apresentar-se melhor sistematizada nas grandes linhas da disciplina da economia. Com efeito, “o regime da vida econômica deve corresponder a princípios de justiça, com o objetivo de garantir a todos existência humanamente digna” e só assim, dentro desses limites, se reconhece ao indivíduo a liberdade econômica (art.151). Firmado o propósito geral da ordem econômica, complementou no art.153 que o direito real de “propriedade obriga e o seu uso e exercício devem ao mesmo tempo representar uma função no interesse social”.

O art.153 supracitado garantia o direito de propriedade, ao tempo em que incumbia o legislador ordinário de fixar-lhe o conteúdo e os limites, mas a garantia submetia-se à correspondente função social, como assinalado. O art.155 determinou especial atenção ao patrimônio familiar dos ex-combatentes e mandou também que o Estado fiscalizasse a distribuição e utilização dos bens de forma a impedir o abuso e a proporcionar a todo alemão

⁷⁷ Na verdade, a Constituição mexicana de 1917 já havia possibilitado a intervenção nas relações sociais da educação (art.3º), do trabalho e o direito de a *Nação impor à propriedade as modalidades que dite o interesse público, assim como o de regular o aproveitamento dos elementos naturais suscetíveis de apropriação*, promovendo a reforma agrária (art.27,§ 3º). Entretanto, conforme observa Ferreira Filho (1992, p.300) a Carta mexicana não possui um esboço de tratamento sistemático da atividade econômica, ao contrário da alemã, o que explica o fato de ter sido esta última copiada por toda a Europa e América.

e a todas as famílias alemãs, especialmente às de numerosa prole, uma morada e um patrimônio econômico condizente com as suas necessidades.

Previu o mesmo art.155 outras tantas intervenções na ordem econômica: a) a possibilidade de desapropriação por utilidade pública da propriedade territorial, cuja aquisição fosse considerada indispensável à satisfação das necessidades de alojamento, fomento da colonização interior e as rotações ou desenvolvimento da agricultura; b) considerou o cultivo e a exploração da terra um dever do proprietário para com a comunidade; c) estabeleceu que o incremento de valor do solo que se obtenha sem empregar trabalho ou capital no mesmo ficará a benefício da comunidade; d) por fim determinou que “todas as riquezas naturais e as forças físicas, economicamente utilizáveis, ficam sob a inspeção do Estado; as regalias de índole privada passarão ao Estado mediante medidas legislativas”.

Posteriormente à aprovação da Carta weimariana, marco divisório da propriedade individualista e da propriedade funcionalista, a Alemanha passou por convulsões sociais e políticas que marcaram a divisão de seu território, que só recentemente voltou a ser unificado. Entretanto, o que determinaram as Constituições das duas Alemanhas recém construídas? A da Alemanha Oriental, de 1949, estipulava em seu art.22 que “A propriedade está garantida pela Constituição. Sua essência e seus limites derivam das leis e dos deveres sociais para com a comunidade”. Na vizinha República Federal Alemã, no mesmo ano de 1949, em seu art.14/3, continuava clarividente a função social ao dispor que: “A propriedade obriga. O uso da propriedade deve contribuir ao mesmo tempo ao bem-estar da coletividade”.

Interessante notar que a Carta Política federal germana foi enfática e esclarecedora, como convém a qualquer norma, ao afirmar que a “propriedade obriga” e porque obriga, o seu uso “deve contribuir ao mesmo tempo ao bem-estar da coletividade”. Que a propriedade pode e deve contribuir para o bem-estar do proprietário não há qualquer dúvida. Mas esse bem-estar a ser alcançado pelo proprietário privado e sua família deve ser ampliado a fim de, ao mesmo tempo, contribuir também para o bem-estar da coletividade. A Alemanha é uma das principais potências do mundo e o direito, sem dúvida, foi uma das molas mestras para que esse patamar fosse alcançado. É claro que o bem-estar hoje não se restringe à produção, mas também à preservação do que deve ser preservado.

Como se observa, a Alemanha após a primeira grande guerra inaugurou o regime da ordem econômica e social⁷⁸ concertada, em razão da qual se fixaram as bases de um direito

⁷⁸ No capítulo I assinalou-se a importância da Constituição alemã como marco referencial do Direito Social (do trabalho). Deve-se registrar, com amparo em Ballarin Marcial, que a expressão Direito Social foi pronunciada

econômico como conjunto de normas estabelecidas pelo Estado para a regulação da economia. Assim como o Código Civil francês, aprovado sob as bases do liberalismo econômico e do individualismo jurídico, influenciou o mundo inteiro na diretiva privada das relações sociais (econômicas e jurídicas), a Constituição weimariana de 1919 foi fundamental na transformação política e econômico-social alemã, da mesma forma que ocupou lugar de destaque, enquanto fator influenciador, do novo regime nos demais países do mundo.

No extremo oeste do continente europeu a Constituição de Portugal, de 1933, estabeleceu disposição semelhante em seu art.35 ao dispor que “a propriedade, o capital e o trabalho exercem uma função social, sob um regime de cooperação econômica e solidariedade”. Na visão constitucionalista portuguesa a propriedade, o capital e o trabalho devem ser organizados em regime de empresa, no qual prevaleça a cooperação econômica e a solidariedade. Contudo, como afirma Canotilho (1997, p.178) apesar de ter definido os princípios de coordenação e regulamentação da vida econômico social, os direitos fundamentais dos trabalhadores foram drasticamente restringidos com a proibição de greve e de liberdade sindical em contra-posição às liberdades reconhecidas ao outro parceiro social.⁷⁹

Interessante notar também que a Constituição portuguesa da década de trinta já afirmava a função social da propriedade, do capital e do trabalho, permitindo entrever nessa interface o envolvimento da função social com o contrato. A propriedade, já se assinalou, é a grande razão de ser do contrato. No usar, gozar, dispor e reaver o que é de sua propriedade, a pessoa é levada a contratar para satisfazer as suas necessidades. Ao exercer esse direito, para atingir objetivos privados, os portugueses deveriam submeter as suas vontades individuais aos desígnios maiores da função social. Só poderiam contratar aquilo que a ordem jurídica agasalha e tendo em vista os interesses da sociedade para que a contratação também se enderece ao bem geral.

Observa Gomes Canotilho que a Carta republicana portuguesa de 1933 formalizou pela primeira vez a constituição econômica e social daquele país. A Constituição de 1976 (malgrado as quatro revisões posteriores – 1982, 1989, 1992 e 1997) manteve a perspectiva programático-dirigente, segundo o princípio da democracia econômica e social que constitui, no dizer do provento constitucionalista:

pela primeira vez por O. Von Gierke, em conferência na Academia Jurídica de Viena, publicada em Berlim, em 1889.

⁷⁹ O Estatuto da Terra em 1964 conceituou a empresa rural segundo essa visão de empreendimento organizado do capital e do trabalho para transformar a terra, propriedade rural, num imóvel exemplar capaz de atestar o cumprimento de todos os requisitos da função social.

uma autorização constitucional no sentido de o legislador democrático e os outros órgãos encarregados da concretização político-constitucional adoptarem as medidas necessárias nas vestes de uma “justiça social” e que ... impõe tarefas ao Estado e justifica que elas sejam tarefas de conformação, transformação e modernização das estruturas económicas e sociais, de forma a promover a igualdade real entre os portugueses (art.9º/d e 81/a e b). (CANOTILHO, 1998, p.326).

O assento da ordem económica e social de forma programático-dirigente em nível constitucional tem realmente o condão de vincular o legislador ordinário, que não pode prover em sentido contrário aos mandamentos constitucionais plasmados, sob pena de elaborar norma inconstitucional, e o administrador público, que fica incumbido de tarefas destinadas a realizar aquelas finalidades pré-estabelecidas, além de submeter os particulares na execução de suas atividades empresariais segundo o modelo económico-social traçado.

Na Itália, os reflexos da função social da propriedade vão se fazer sentir no novo Código Civil promulgado em 1942, que coloca a empresa como núcleo do direito privado, unificando num só estatuto a disciplina da empresa agrária, da empresa industrial e da empresa comercial. Ao assim fazê-lo, destaca a atividade económica do espectro da propriedade e dos outros direitos reais. Vale dizer, o novo código ressalta o papel da atividade (aspecto objetivo) em face da propriedade (aspecto subjetivo)⁸⁰.

Afirma Natalino Irti (1997, p.21), professor de direito privado da Universidade de Roma, que essa unificação não constituiu surpresa para ninguém, tendo em vista o “desenvolvimento da economia moderna com a introdução da máquina, as descobertas tecnológicas e a produção em massa, fatos que assinalavam a derrota dos proprietários rurais e a hegemonia da classe industrial”.

O Código Civil de 1865, prossegue Irti, retratou as características económicas sociais daquele momento, caracterizando-se pela defesa da propriedade em seus aspectos de integridade e absolutismo ante o regime feudal ainda encontrado na prática, o que o levou a deixar na sombra e no silêncio a fase dinâmica da atividade. No Código de 1942, a atividade se emancipa da propriedade e adquire relevância como modo de produção de bens destinados ao consumo. A perspectiva muda de eixo: não é mais a do direito subjetivo, mas a da atividade que organiza e produz novos bens (objetiva).

A atividade típica do empresário agrícola, a atividade típica do industrial e a atividade típica do comerciante são espécies do género empresa. E empresário é aquele que “exerce profissionalmente uma atividade económica organizada para fins de produção ou de

⁸⁰ O realce do papel da atividade vai influir na legislação de outros países europeus, a curto e a médio prazo (v.g. França e Espanha), e mesmo do Brasil, como se vê no Estatuto da Terra de 1964, que prioriza o uso independente de este estar baseado num título de propriedade ou numa simples posse. Ademais, o uso exemplar vai caracterizar neste último estatuto a empresa agrária.

troca de bens ou serviços.” Essa mudança de perspectiva está na base da transformação econômica operada na Itália, que saiu de uma economia atravancada na década de cinquenta para uma economia empresarial de destaque no mundo.

Com tais alterações já postas em nível hierárquico inferior, a nova Constituição que veio a lume em 1947 não discrepou dessa linha normativa ao colocar a propriedade sob a disciplina da função social. Essa inserção constitucional é uma demonstração clara de que não se desejava na Itália uma propriedade estática, improdutiva ou destrutiva, mas uma propriedade com missões relevantes a cumprir no contexto social e econômico. Com efeito, no art.42 reconheceu o direito de propriedade, condicionando a sua eficácia nos seguintes termos:

Art.42. A propriedade é reconhecida e garantida pela lei, que determina os modos de aquisição, de gozo e seus limites, com a finalidade de assegurar a função social e torná-la acessível a todos.

A propriedade pode ser, nos casos previstos na lei e salvo de indenização, expropriada por motivos de interesse geral.

A lei estabelece as normas e os limites da sucessão legítima e testamentária e os direitos do Estado sobre a herança.

De acordo com o comando constitucional, a utilização da propriedade em benefício próprio (função social subjetiva) é elementar, mas insuficiente, razão por que se exige uma contribuição cada vez mais justa em prol da sociedade (função social objetiva) como condição de sustentação do direito de propriedade. Esta função social objetiva não é circunstancial, acidental, mas essencial, substancial. Porque a função social incorpora-se na estrutura institucional do direito de propriedade, a tutela do direito (subjetivo) fica condicionada ao cumprimento dos fins ordenados na lei (direito objetivo).

Nesse sentido, o magistério de um doutrinador italiano:

Desde que a tutela da propriedade é condicionada, a função não é externa a seu direito nem meta jurídica; em si, a função social, desde o ponto de vista técnico-jurídico, é uma “expressão elíptica, unificadora dos pressupostos da qualificação jurídica, de tal modo que identifica o conteúdo mesmo da situação (do proprietário)”; já não é o conjunto de obrigações externas impostas pelas leis especiais, senão que a função social deriva um princípio geral incorporado na estrutura institucional do direito de propriedade em virtude do qual sua tutela fica condicionada em função do cumprimento pelo proprietário dos fins que o ordenamento impõe (RODOTÀ, 1971, p.377-382).⁸¹

Como consequência da incorporação ao conteúdo do direito de propriedade, três alternativas são apontadas por Ballarín Marcial para o conteúdo da função social:

⁸¹ Tradução livre do autor.

a) ilegitimidade para que o proprietário exercite determinadas faculdades ou atividades nos bens objeto de sua titularidade; b) assinalação de um complexo de condições para que, cumpridas, possa o proprietário exercitar o poder que o ordenamento lhe atribui sobre os mesmos, e, c) obrigação positiva de desempenhar determinadas atividades ou exercitar certas faculdades que lhe correspondem, livremente ou bem sob as modalidades que o mesmo ordenamento assinale (MARCIAL, 1978, p.239).⁸²

Sob o manto da ordem econômica constitucional, a Itália tentou medidas econômicas de cunho geral e, em relação ao campo, medidas de reforma agrária e desenvolvimento agrário, procurando modificar as estruturas do direito de propriedade, a partir da década de cinquenta, introduzindo em determinadas regiões e por certo tempo limites às dimensões dos imóveis segundo critérios relacionados ora com o tamanho puro e simples da propriedade (300 hectares, 750 hectares), ora com o grau de utilização da terra declarado aos órgãos fundiários (Lei Sila/Iônio nº 230/50; Lei Stalcio nº 841/50; Lei nº 104/50 para a região Siciliana). Como incentivo ao cultivo exemplar, ficavam de fora das desapropriações as empresas-modelos e ainda facultava-se em certas regiões que fosse preservada uma parte do imóvel, desde que o proprietário se obrigasse a cumprir medidas de valorização.

Mais que claro, resulta axiomático que o direito italiano assegura o direito de propriedade. Essa propriedade, no entanto, deve cumprir uma função social, sob pena de a inadimplência resultar em conseqüências públicas e privadas, aquelas favoráveis ao interesse social e estas desfavoráveis para o proprietário, inclusive a perda da garantia do direito. Os marcos regulatórios da função social são desenvolvidos complementarmente pelo legislador ordinário. O constituinte marca as diretrizes gerais do regime e impõe ao legislador ordinário a determinação dos modos de aquisição, de gozo e limites do direito, a fim de assegurar a função correspondente e democratizar o acesso à propriedade aos habilitados.

O cumprimento da função social, tal como no direito alemão, é condição para a garantia do direito de propriedade. Apresenta-se, pois, correta a modelagem estabelecida, uma vez que de nada valeria garantir o direito de propriedade sem uma correspondente função, o que equivaleria a inventar uma máquina cujas engrenagens não funcionam. Realmente, conforme comenta Perlingieri (1997, p.229), a utilização da propriedade deve ser concretizada observando-se os marcos regulatórios da função social, e a não observação destes “faz com que falte a razão de garantia e do reconhecimento do direito de propriedade”.

Na Espanha, a Constituição de 1945 estabeleceu no art.302/2 que “Todas as formas de propriedade estão subordinadas às necessidades da nação e ao bem-estar comum”.

⁸² Tradução livre do autor.

A Constituição de 1978 não mudou a perspectiva da função social, tendo, inclusive, dado formulação moderna à matéria ambiental, no art.45, semelhante ao art.66 da Constituição portuguesa e ao 225 da brasileira.

Também na península ibérica se admite sem dificuldade que a propriedade leva consigo uma função social; aliás, é lugar comum entre os cientistas sociais a idéia de propriedade vinculada a uma função social⁸³. Contudo, predominantemente tem-se o entendimento de que a propriedade segue sendo um direito subjetivo do proprietário. Nesse sentido, assinala Castan Tobenãs, (1963, p.79) que a concepção rígida da natureza funcional do direito de propriedade, excludente de sua clássica concepção como direito natural e de sua consideração terminológica mais moderna como um direito subjetivo, teve escassa aceitação entre os juristas.

Depois de reafirmar a persistência do caráter subjetivo do direito de propriedade, em geral, no contexto do ordenamento jurídico, o jurista espanhol coloca em relevo que:

A transformação da propriedade se fez mais visível no caso da propriedade da terra; nela o aspecto funcional e social se mostra mais acusado e visível que em qualquer outro; a propriedade agrária é cada vez mais uma propriedade carregada de obrigações, é ela a que vai acompanhada de importantes específicas funções sociais e a que apresenta em seu conjunto uma forte tendência socializadora que parece aspirar a uma radical modificação da estrutura jurídica. (CASTAN TOBENÑAS, 1963, p.117)⁸⁴.

A propriedade espanhola vincula-se a fins naturais e pessoais do homem, mas necessariamente está ligada a uma função social complexa formada de deveres positivos e negativos que a sociedade e o bem comum impõem ao proprietário. Marin Perez (1962, p.28), de forma mais ousada, sustenta a nulidade de todos os artigos do Código Civil espanhol, que não guardem correspondência com o cumprimento da função social, uma vez que esta incorpora-se ao direito subjetivo como algo interno e natural para produzir uma função de coordenação entre o interesse do proprietário com os interesses dos demais proprietários, “ou seja, a subordinação dos interesses privados aos interesses coletivos”.

Sanz Jarque (1975, p.104, 112/113) destaca o poder do proprietário em função da produção, da estabilidade e do desenvolvimento, incluindo a conservação dos recursos naturais, parte integrante do *habitat* do homem, colocando em relevo o dever do Estado de proteger continuamente a propriedade da terra mediante oportuna ação legislativa e de governo para que a propriedade possa corresponder de forma adequada e normalizada em

⁸³ Assim, Ruiz Gimenez, Marin Pérez, Pascual Marin, JJ Sanz Jarque, Ballarin Marcial, etc.

⁸⁴ Tradução direta do autor.

todo momento como “um direito apto ao cumprimento de seu fim, pondo em harmonia o interesse individual ou pessoal de cada proprietário com o da comunidade atual e futura, em cuja efetividade descansa a essência da justiça e do bem-comum”.

A exigência do cumprimento da função social da propriedade levou a Espanha na década de setenta a aprovar leis de reforma agrária e desenvolvimento, tendo inclusive criado o Instituto de Reforma e Desenvolvimento Agrário. Algumas disposições da lei para melhoramento das comarcas e imóveis rurais, de 1971, merecem destaque, a título de ilustração. Assim, “O solo rústico deverá utilizar-se na forma que melhor corresponda a sua natureza, com subordinação às necessidades da comunidade nacional” (art.1º). Os requisitos da função social são detalhados no art.2º. O art.3º direciona os deveres fundamentais do Estado no que concerne à reforma e ao desenvolvimento agrário, em três alíneas, cabendo ressaltar o cuidado com “o melhor aproveitamento e conservação dos recursos naturais em águas e terras” (MARCIAL, 1978, p.250).

Ballarín Marcial destaca os aspectos subjetivo (proprietário) e objetivo (propriedade) da função social, que se inter-relacionam mutuamente. O primeiro se apresenta com a dinamização da propriedade, até então estática, através da motivação do proprietário, sujeito a limitações e deveres, para explorar o imóvel agrário racionalmente, dando à atividade um sentido de organização empresarial. O segundo, apresenta-se com a regulação da propriedade como instituição social, que deve ser ajustada da melhor maneira ao interesse da sociedade, resultando a manutenção do direito segundo a funcionalidade mantida. Se e quando a função social aparecer desconforme com o regramento em determinada área (exploração insuficiente ou predatória), cabe à sociedade adotar as medidas modificativas da estrutura, através de sua representação, configuração que leva Ballarín a admitir que o direito de propriedade atual se torna cada vez mais direito real resolúvel.

As idéias de Duguit e Josserand causaram, de início, um terremoto entre os pares franceses e, mesmo, entre os juristas vizinhos conservadores, que fizeram questão de salientar o caráter subjetivo da propriedade, ainda que se lhe reconheça uma função social. Em resumo, reagem afirmando que a propriedade é um direito; jamais uma função. Dabin (1955, p.274), em tom ameaçador, proclama que é melhor renunciar, definitivamente, à idéia de função social “pois o direito não se converte em função social pelo fato de estar limitado ou condicionado ao interesse social, suavização que não modifica nem a natureza nem a função do direito, que segue estando em tudo o mais ao serviço do seu titular exclusivamente”. E conclui que a extensão do direito será menos ampla, mas isto é tudo.

Roubier (1955, p.255) ressalta a incapacidade do direito público para reger

convenientemente as relações de direito privado, defendendo a tese de que os excessos da iniciativa privada devam ser remediados no âmbito do direito privado mesmo. Reconhece que a multiplicação das relações sociais produziu novos direitos e obrigações sem que isso, todavia, transforme o direito em função social. Acrescenta que transformar o direito de propriedade em função seria confundi-la com o conceito de empresa ou mesmo com a exploração que pode ocorrer naquela.

Distanciando de tais posições, Malesieux, apoiando-se na legislação mais recente, aprovada na França, principalmente no texto da Lei de 06.08.1963 sobre o melhoramento da produção e da estrutura fundiária dos bosques franceses, afirma que a propriedade, considerada em sua origem como uma liberdade individual, transformou-se pouco a pouco em uma função social subjetiva. São suas palavras:

Em sua concepção clássica, o direito de propriedade confere essencialmente prerrogativas a seu titular. Importantes transformações conduzem pouco a pouco a uma noção muito diferente em virtude da qual o proprietário tem não somente direitos mas igualmente deveres. De onde se diz que a propriedade, amparada na origem como uma liberdade individual, é pouco a pouco transformada em função social. (MASELIEUX, 1973, p.24).

Reproduzindo a linha esposada por Malesieux, o art.544 do Código Civil mostrando aversão ao não uso ou uso inadequado da propriedade, determina que:

Quando o proprietário abandona a conservação, o cultivo ou o exercício de bens que interessam à produção nacional, de tal maneira que prejudique gravemente a existência da mesma, pode dar-se lugar à expropriação dos bens pela autoridade administrativa com prévio pagamento de indenização.

Os novos termos do referido artigo do Código francês, semelhante ao art.348 do Código civil espanhol e ao art.832 do Código civil italiano, ombreando-se com as normas mais recentes francesas e com o conceito de empresa, sanciona a função social subjetiva da propriedade, demonstrando dessa maneira inequívoca que, com a funcionalização em sentido social, o que se objetiva com os poderes conferidos ao proprietário é o alcance sempre e cada vez mais de um máximo de benefício social.

Como se pode notar pelas citações trazidas a lume e que são uma amostra do que ocorreu na maioria dos países do velho mundo, o século XX assistiu à desintegração da disciplina unitária do direito de propriedade, tornando-se notório que os bens, segundo a sua classificação, devem ter normativa diferente de acordo com as suas destinações próprias, ressaltando-se, nesse particular, os bens de produção de alimentos e conservação dos recursos

naturais renováveis. Acompanhando essa nova visão, recepcionou-se também no direito positivo o conceito de função social da propriedade para ensejar ao direito objetivo a possibilidade de dar em cada lugar, em cada tempo e no modo necessário, a normatização que melhor se coadune com os interesses sociais e o bem-comum. A América não ficou de fora dessas transformações como se verá adiante.

4. A Função Social do Direito de propriedade na america latina

A propriedade privada durante pouco mais de um século foi tratada prioritariamente nos Códigos Civis, em relação à sociedade, assim como o indivíduo, no confronto com o grupo social, foi tratado com primazia em relação a essa, o que se fez em homenagem à liberdade exteriorizada de forma visível na propriedade. Essa disciplina a codificação soube muito bem sistematizar. Assim como o Código Civil francês está para a sistematização do individualismo, pode-se dizer que a Constituição alemã de 1919 e a esquecida Carta Política mexicana de 1917 estão para a sistematização da função social, mentalidade solidária da propriedade privada.

A função social, portanto, é marcada pela fase do constitucionalismo no mundo ocidental. De fato, qualquer transformação no mundo do direito deve passar em primeiro lugar pela diretriz constitucional, cabendo ao direito civil, agrário, ambiental, e outros realizar a disciplina das matérias constitucionalizadas em convergência com os mandamentos dessa matriz. Nesse sentido, há de se ressaltar que, na América, a visão arejada sobre a função social da propriedade se faz presente pioneiramente na Constituição mexicana, cujas diretrizes cuidou o legislador ordinário de repassar para o Código Civil posteriormente.

O México procurou tirar lições do momento vivido em 1917 – primeira Grande Guerra mundial – e procurou consignar em seu Estatuto Maior as diretrizes básicas para o direito de propriedade, voltado para o cumprimento de funções sociais normalmente não alcançáveis, se ficarem ao arbítrio exclusivo da autonomia da vontade do proprietário privado. Conforme se pode verificar em Ibarrola e Ballarín Marcial, o constituinte mexicano redige o art.27 dessa Carta da seguinte maneira:

A propriedade das terras e águas compreendidas dentro dos limites do território nacional correspondem originariamente à Nação (*ius eminens*), a qual tem tido e tem o direito de transmitir o domínio delas aos particulares, constituindo a propriedade privada.

As desapropriações só poderão fazer-se por causa de utilidade pública e mediante indenização. (MARCIAL, 1978, p.144).

A Nação terá em todo tempo o direito de impor à propriedade as modalidades que dite o interesse público, assim como o de regular o aproveitamento dos *elementos naturais*, suscetíveis de apropriação para fazer uma distribuição equitativa da riqueza pública e para cuidar de sua *preservação* com esse objeto.

Com esse objetivo, serão ditadas as medidas necessárias para o fracionamento dos latifúndios; para o desenvolvimento da pequena propriedade; para a criação de novos centros de população agrícola com as terras e águas que lhe sejam indispensáveis para o fomento da agricultura e para *evitar a destruição dos elementos naturais* e os danos que a propriedade possa sofrer em prejuízo da sociedade (IBARROLA, 1975, p.184; MARCIAL, 1978, p.144).

Como se afirmou anteriormente, estabelecidas as diretrizes constitucionais, o legislador ordinário deu conseqüência a elas, disciplinando coerentemente a matéria no Código Civil aprovado em 12 de abril de 1929, como se vê no recorte abaixo extraído de seu preâmbulo por Ballarín Marcial (1978, p.144):

Ao tratar da propriedade, separou-se a Comissão da tendência individualista que campeava no Direito romano, na legislação napoleônica e grande parte de nosso Código Civil e aceitou a teoria progressista, que considera o direito de propriedade como o meio de cumprir uma verdadeira função social; portanto, não se considerou a propriedade como um direito individual do proprietário, senão como um direito mutável que deve modelar-se sobre as necessidades sociais às quais está chamado a responder preferentemente. Para este efeito e de acordo com os preceitos constitucionais relativos, impuseram-se algumas modalidades à propriedade tendentes a que não ficasse ao arbítrio do proprietário deixar improdutivo sua propriedade e a que não usasse de seu direito com prejuízo de terceiro ou com detrimento de interesses gerais. Enfim, a Comissão inspirou-se na idéia capital de socializar quanto fosse possível o Direito Civil, preparando o caminho para que se converta num Direito Privado Social.⁸⁵

A segunda Constituição latino-americana a demonstrar a intenção de transformar o direito de propriedade individualista, servo dos instintos egoístas, foi a chilena de 1925. O Chile, como o México, tomou essa decisão política primeiro do que sua mãe, a Espanha, tratando do direito de propriedade no art.10, da forma seguinte: “O exercício do direito de propriedade está sujeito às limitações ou princípios que demandam a manutenção e o progresso da ordem social”. Portanto, não repetiu a Constituição andina o dogma liberal-individualista que invariavelmente garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude e estabelecia como única exceção, a desapropriação por utilidade pública.

A Constituição cubana de 1940 determinava em seu art.87 que: “A nação cubana reconhece a existência e legitimidade da propriedade privada em seu mais amplo conceito como uma função social e sem outras limitações que aquelas que, por razões de necessidade pública ou de interesse social, imponham as leis”. A Carta de Cuba era de certa forma

⁸⁵ Portanto, manteve-se em perfeita sintonia com o art. 27 da Constituição mexicana.

incoerente e obscura: reconhecia a propriedade no mais amplo conceito da função social, o que implica a possibilidade de ser verificado por meios públicos o cumprimento da função e intervenção nos casos de inadimplemento. Todavia, prossegue a redação do artigo para completar que as limitações não são outras senão aquelas ditadas legalmente por razões de necessidade pública ou de interesse social. Quer dizer, admitia todos os instrumentos de desapropriação. Essa questão, entretanto, foi politicamente ultrapassada pela Revolução de 1950 que nacionalizou todas as terras cubanas, trocando a reforma pela revolução agrária.

A Colômbia foi um dos primeiros países do hemisfério sul a recepcionar a tese do constitucionalista francês, Duguit, de que a propriedade era uma função social, e não um direito subjetivo. A Carta Política de 1945 também é uma das que mais se aproximam da declaração weimariana de 1919. Com efeito, o art.30/2 é transparente quanto a isso, dizendo expressamente que: “A propriedade é uma função social que implica obrigações”. De acordo com a doutrina de Duguit, a Carta colombiana diz que a propriedade é a função social. Irmanada com a Constituição alemã, também diz que a propriedade obriga. Como é sabido, o vizinho brasileiro a noroeste é um dos países mais ricos do mundo em diversidade. Esse fato é expressivo para melhor compreender a opção pela função social. Essa opção, conforme expõe Rojas Rojas (1995, p.320), foi ampliada com a nova Constituição promulgada em 1991, cujo art.58 está assim redigido: “A propriedade é uma função social que implica obrigações. Como tal lhe é inerente uma função ecológica”.⁸⁶

A leitura de outros artigos da Constituição colombiana deixa evidente ser garantida a propriedade privada e os demais direitos adquiridos com base nas leis civis, acrescentando que, quando a aplicação de uma lei expedida por motivo de utilidade pública ou interesse social “resultar em conflito os direitos dos particulares pela necessidade por ela reconhecida, o interesse privado deverá ceder ao interesse público ou social”. A novidade da nova carta colombiana, como assinalado anteriormente, é a referência expressa à função ecológica embutida na função social.

No mesmo ano de 1945, a função social também foi alvo das cogitações da Guatemala. Os guatemaltecos estabeleceram no art.90 de sua Carta Constitucional que: “O Estado reconhece a existência da propriedade privada e a garante como uma função social”. E o art.92 dispõe que: “Por razões de utilidade pública, necessidade, interesse social legalmente provado, é permitida a expropriação”. Os guatemaltecos garantiram a propriedade como uma função (tese de Duguit), levando, portanto, em consideração não o direito subjetivo, mas os

⁸⁶ Dentre todas as Constituições, a colombiana é a única que faz referência expressa à função ecológica da propriedade.

benefícios que a função social finalisticamente busca alcançar. Exigindo a função social, admite a intervenção do Poder Público para fazer as adequações que se impuserem por interesse social e obviamente por utilidade pública.

Também em 1945, a Bolívia dava mostras políticas de preocupações com a função social da propriedade ao enunciar os casos de incidência de desapropriação, ou seja, o grau mais alto de intervenção na propriedade. Estabelecia o art.17 de sua Grande Carta que: “A expropriação é levada a cabo por razões de utilidade pública ou quando a propriedade não persegue um propósito de benefício social”. A Carta boliviana foi cristalina ao garantir o direito de propriedade ao mesmo tempo em que vinculava o direito de garantia ao cumprimento de benefícios sociais. Nesse sentido, a propriedade produtiva ou destrutiva, por exemplo, dão margem à desapropriação por interesse social.

No mesmo ano que o Brasil aprovou a sua quinta Constituição (1946), o Panamá cuidou de positivar o direito de propriedade e o fez vinculando-a à função social. Com efeito, o art.45/2 determina que: “A propriedade privada implica obrigações para seu titular em razão da função social que esta deve preencher”. É interessante que os panamenhos, partindo da premissa de que a propriedade historicamente foi considerada um direito, para uns natural, para outros, positivo, trataram de assinalar o que era novidade, ou seja, que a propriedade implica obrigações para o seu titular que, por força do mandamento constitucional, assume o dever de cumprir as funções sociais que são inerentes ao direito. Resta, pois, à lei ordinária estabelecer os marcos regulatórios da propriedade, a fim de se saber quando é que ela cumpre e quando é que não cumpre a função social e quais são as conseqüências que resultam do eventual inadimplemento.

Em 1946, o Equador cuidou da matéria de forma muito objetiva e clara. Estabeleceu no art.146 da Carta Constitucional que: “Os direitos da propriedade são garantidos quando estão em harmonia com sua função social”. Os equatorianos mostraram-se sábios e receptivos às lições ministradas na doutrina que repele o abuso no exercício do direito de propriedade e, por isso mesmo, advoga a tese da funcionalidade da propriedade. A normativa constitucional equatoriana coloca a harmonia como a balança a medir o peso do interesse individual simbolizado no direito de propriedade e o peso da função social simbolizada pelo interesse público e social de projetar a propriedade na direção dos benefícios sociais.

O Haiti, uma das Repúblicas mais pobres da América, também legislou sobre a matéria e estabeleceu a relação entre a propriedade e a função social na Constituição de 1946, o que impõe refletir que não basta legislar \neg embora isso seja muito importante \neg , havendo

necessidade de ir-se além, pois é da essência da função social que se lhe dê consequência prática e isso deve ser feito pelo Estado e pela sociedade. De qualquer forma, o primeiro passo foi dado há sessenta anos, quando, no art.17, de sua Carta Política, os haitianos garantiram o direito de propriedade e, logo em seguida, afirmaram no art.17/2 o seguinte: “Porém a propriedade encerra obrigações. Seu uso deve estar de acordo com o interesse geral”.

Na Alemanha, escrever na Constituição de 1919 que a propriedade obrigava deu resultados. Os germanos arrebatados na guerra por duas vezes se levantaram e deram enorme valor aos seus preceitos constitucionais e legais, entendendo que o arcabouço político-jurídico é a mola necessária à propulsão do desenvolvimento. No Haiti, a Constituição sozinha obviamente não pode resolver todos os problemas do povo, mas a questão passa, necessariamente, pela formulação política-constitucional. Os haitianos devem encontrar o seu caminho, cumprindo o que eles mesmos escreveram: a função social da propriedade, cuidando, cada qual, do interesse próprio e da sociedade em geral.

No país do petróleo latino-americano, a Venezuela, a propriedade não poderia ficar de fora de suas preocupações. Assim, na Constituição de 1947, o art.65 garantiu esse direito, interconectando-o com a função social inerente. Diz o referido dispositivo que: “A Nação garante o direito de propriedade; em virtude de sua função social, a propriedade deve estar sujeita às restrições, modalidades e obrigações que fixem as leis para fins de utilidade pública ou do bem-estar comum”.

Consoante Duque Corredor (1985, p.27 e 36), o princípio da função social da propriedade agrária tem sua base no art.2º, alínea a, e fundamentalmente no art.19, da Lei de Reforma Agrária, de 05.03.1960, de forma que “o único direito de propriedade que se respeita e que o Estado está obrigado a garantir, é aquele que se ajusta à função social da propriedade”. Acrescenta que a função social “comporta para os proprietários privados agrários o cumprimento de várias obrigações de caráter legal”, dentre elas “a de acatar ou cumprir as normas referentes à proteção dos recursos naturais renováveis”, uma vez que lei assinala “a conservação e fomento dos recursos naturais renováveis como um dos cometimentos ou finalidades da reforma agrária (art.122)”.

Também a Nicarágua se opôs ao caráter individualista da propriedade, aderindo ao vendaval que se espalhou por toda a Europa e América ao escrever a Constituição de 1948. Os nicaraguenses recusaram a proposta liberal de que a propriedade deve ser garantida em toda a sua plenitude por ser um direito natural, subjetivo do indivíduo. Colocou a propriedade sob a ótica do direito objetivo e estabeleceu no art.42/2 que: “O exercício do direito de propriedade

está sujeito às limitações impostas para atingir e manter o progresso da ordem social. De acordo com estes princípios, a lei pode onerar a propriedade com obrigações de interesse público”. A função da propriedade como algo ao alcance do sujeito privado é alcançar o progresso social e contribuir para que esse progresso seja mantido. Assim posto, justifica-se o direito de propriedade na Nicarágua.

A Costa Rica assegura o direito de propriedade no Título IV – Dos Direitos e Garantias Individuais da Constituição de 07.11.1949, cujo art.45 diz o seguinte:

A propriedade é inviolável; ninguém pode ser privado da sua coisa por interesse público legalmente comprovado, com prévia indenização conforme a lei. Em caso de guerra ou comoção interior, não é indispensável que a indenização seja prévia. Porém, o pagamento correspondente se fará no mais tardar dois anos depois de concluído o estado de emergência.

Por motivo de necessidade pública poderá a Assembléia Legislativa, mediante o voto de dois terços da totalidade de seus membros, impor à propriedade limitações de interesse social.

No que se refere aos direitos e garantias individuais, a Carta costarriquenha alinhou-se aos padrões liberais do século XIX, com a possibilidade de abertura para o interesse social, somente se assim entender o legislador ordinário. De acordo com observações de Aguilar Bulgarelli (1990, p.13):

Os constituintes de 1949 mantiveram, em sua maior parte, o estabelecido na Constituição de 1871. Dentro destas garantias, cabe destacar o direito à liberdade do indivíduo e a proibição da escravidão, que se complementam com os seguintes em que se legisla sobre a inviolabilidade da vida, da liberdade de trânsito, estabelece a inviolabilidade da propriedade, já que a ninguém pode privar-se da sua coisa por interesse público legalmente comprovado, e prévia indenização, o que vem a estabelecer a possibilidade de importantes reformas quanto ao regime de terras, porém de uma maneira sumamente limitada.

A matéria concernente ao interesse social é remetida para a lei ordinária. No terreno da legislação ordinária, somente através do voto de 2/3 (dois terços) dos membros da Assembléia Legislativa podem ser impostas à propriedade limitações em prol do interesse social. As limitações, como se sabe, compreendem as restrições, as servidões e as desapropriações. O interesse social costarriquenho é tido como matéria excepcional, pois fica subordinado a uma condição bastante rigorosa: o seu reconhecimento só pode ocorrer com a votação favorável de dois terços dos membros do Poder Legislativo.

O Peru, *habitat* da nascente do Rio Amazonas, trabalhou a função social da propriedade em sintonia com a função social da Igreja Católica, que sustenta que a propriedade não é a função mas tem uma função social. De acordo com o art.34 da

Constituição peruana de 1949, “A propriedade privada tem uma função social. A propriedade deve ser exercida em harmonia com os interesses sociais”. Portanto, a propriedade é um direito subjetivo dos peruanos. Esse direito individual, porém, não deve ser utilizado de costas para os interesses sociais. Ao contrário, deve ser um instrumento de conciliação entre os dois interesses, o individual e o social.

Os peruanos aprovaram recentemente outro diploma constitucional. Em virtude da nova Carta de 1993, a propriedade continua prestigiada, como não poderia ser diferente. “O direito de propriedade é inviolável”, e o “Estado o garante”, entretanto é necessário que esse direito seja exercido “em harmonia com o bem comum e dentro dos limites da lei”. Não há referência à função social expressamente. Mas ela está subsumida na afirmação de que o seu exercício deve harmonizar-se com o bem comum e dentro dos limites da lei. Ou seja, a propriedade deve atender a uma função social, harmonizando os interesses do proprietário com os da sociedade.

A Argentina finalizou a década de quarenta aprovando a sua Constituição também em 1949. Por esse diploma político, deu tratamento à propriedade de maneira idêntica ao direito constitucional peruano. Dessarte, pode-se dizer que andou de acordo com a doutrina da Igreja Católica, escrevendo em seu art.38 que “A propriedade tem uma função social”. Mais adiante, determinou no art.49: “O capital deve estar a serviço da economia nacional”. Dois aspectos são vistos nesse diploma. O primeiro, que a propriedade não é, mas tem uma função social; o segundo, que os argentinos deram um tom nacionalista à economia, afirmando, como faria a Espanha duas décadas depois, que o capital deve estar a serviço da economia nacional.

No entanto, a Argentina promulgou nova Constituição em 1994, provavelmente a mais recente aprovada na América latina, distanciando-se da peruana. Conforme assinala Rojas Rojas (1999, p.320), a nova Carta republicana dos vizinhos “não faz menção alguma à função social”, parecendo retroceder à Constituição de 1853 daquele país, já que estabelece que “a propriedade é inviolável e admite a desapropriação por causa de utilidade pública”. Ou seja, omite a expressão função social e omite também a possibilidade de desapropriação por interesse social.

Por último, o Paraguai, em sua Constituição de 1992, “garante o direito de propriedade, cujo conteúdo e limites serão estabelecidos pela lei, atendendo a sua função econômica e social, a fim de fazê-la acessível para todos”, acrescentando que a propriedade privada “é inviolável” e que “ninguém pode ser privado dela senão em virtude de sentença judicial, porém se admite a expropriação por causa de utilidade pública e interesse social, que será determinado em cada caso por lei”. A legislação deve garantir o prévio pagamento de

justa indenização, salvo nos casos de latifúndios improdutivos destinados à reforma agrária, conforme o procedimento para as desapropriações a ser estabelecido também por lei.

Como se pode ver, a América latina não caminhou em rumo diferente daquele trilhado pelos países europeus. Consagrou-se de ponta a ponta à função social da propriedade, vislumbrando nesse proceder, a maneira mais enfática de tornar transparentes as relações entre Estado e indivíduos e entre indivíduos e sociedade, bem como de atingir benefícios sociais sem aniquilar o direito de propriedade e sem torná-la pública. Esse o grande mote das leis de ordem pública que podem introduzir fins sociais no conteúdo dos direitos individuais, harmonizando os interesses privados dos particulares com os interesses públicos da sociedade, na busca da construção do bem comum.

Também não há dúvida de que, em conseqüência da crescente complexidade das relações sociais, o campo do saber foi-se abrindo para o surgimento de novas ciências, das quais a sociologia e a ecologia são exemplos do século XIX. Fenômeno semelhante ocorreu na área do direito ao longo do século XX. Tornaram-se inevitáveis os desmembramentos de disciplinas contemplando melhor determinadas especificidades. Ao mesmo tempo, aos poucos se foi percebendo que as novas áreas ou ramos de conhecimento denotavam (e denotam) interdependência com áreas afins, exigindo diálogo de disciplinas numa relação multi ou interdisciplinar, como se dá com o direito agrário e com o direito ambiental, que não podem olvidar a ligação estreita que possuem com as ciências ambientais.

Essas considerações são válidas para o estudo da propriedade, considerada sob o enfoque da função social. Com efeito, não é recomendável na atualidade o estudo de qualquer fenômeno apenas disciplinarmente, sem atenção ao seu derredor. No caso da propriedade agrária isso é bem palpável. Seu objeto material é o prédio rústico, espaço social e ambiental composto por recursos ambientais e recursos humanos que vivem nele, digna ou indignamente. A Terra é organizada em países, no concerto internacional, e em Estados, Municípios e propriedades no campo interno, partes imbricadas num relacionamento que liga tudo e a todos. Logo, a propriedade não é apenas sede de um fenômeno jurídico, mas de um fenômeno político, geográfico, histórico, sociológico, psicológico, biológico, limnológico, físico, químico, numa relação sem fim. Esses fatos evidenciam a crueldade de se vislumbrar a propriedade sob a ótica do individualismo. Efetivamente, a propriedade tem uma indispensável função social e uma indisfarçável função ambiental. Essa evolução, no Brasil, será mostrada na seção seguinte.

5. A Função Social do direito de Propriedade no Brasil

A economia brasileira passou pelo ciclo do ouro e da cana de açúcar no período colonial, os quais demandaram o recrutamento de grande quantidade de mão de obra em regime de trabalho escravo. Esse ciclo é substituído pelo ciclo do café durante o Império e, em meados do século XIX os cafeicultores começam a substituir o regime escravista pelo regime salarial, e/ou de meação, o que resultará em retribuição em dinheiro ou em “natura” aos trabalhadores, e a formação dessa pequena economia contribuirá para a formação de um incipiente mercado interno. Esse mercado irá expandir-se tendo por base a cultura e a exportação de café.

A cultura e a exportação do café também estimularão a importação de imigrantes com melhores conhecimentos técnicos, atraídos pelos salários e pela vontade própria de qualquer ser humano de ascender na pirâmide social. O desenvolvimento do comércio interno, por sua vez, possibilita o surgimento de uma incipiente industrialização voltada para esse mesmo comércio. Começam a aparecer as primeiras indústrias, com destaque para as têxteis, e o governo, a seu turno, promove os meios necessários à construção de infra-estrutura capaz de suportar a indústria e as exportações, como a construção de ferrovias, portos e usinas hidrelétricas. Em meio a esse estágio econômico e político, sucedem-se alguns fatos dignos de menção: a emergência de uma classe média mais atuante, a ascensão do Exército com a Guerra do Paraguai, a libertação dos escravos, a multiplicação das relações de trabalho remunerado exigindo especial disciplina e regulação, a crise do café e a Revolução de 1930.

Sobre os ideais de renovação da política e da economia brasileira instaurada a partir de 30, escreve um autor:

O significado fundamental da Revolução de 30, que lhe confere uma importância extraordinária no quadro da história econômica, política e social brasileira, é o de ter apeado do poder a oligarquia agrário-comercial brasileira, que por quatro séculos dominou o Brasil, inicialmente em conjugação com os interesses coloniais portugueses e, a partir da Independência, em conjugação com os interesses comerciais dos países industrializados, principalmente da Inglaterra. Como a Proclamação da República de 1889, a Revolução de 30 foi antes de mais nada uma revolução da classe média, mas, ao contrário daquela primeira revolução, a de 30 foi uma revolução vitoriosa no tempo. Depois dela, jamais a oligarquia agrário-comercial brasileira voltou a contar com uma parcela sequer do poder que detivera durante séculos (BRESSER PEREIRA, 1982, p.35).

Depois da Revolução de 30, o país recebeu a sua terceira Constituição (a segunda republicana), a essa altura com noções bem mais claras sobre o papel político-social do direito na regulação das relações de Poder e das relações individuais e sociais ocorrentes na

sociedade. Realmente, a Europa e a América já ofereciam, do ponto de vista constitucional, modelos diferentes do preconizado pelo liberal-individualismo da Revolução Francesa, como se viu na resenha da seção anterior através das Cartas Políticas da Alemanha, do México e do Chile.

Assim, foi promulgada a Constituição da denominada segunda República em dezesseis de julho de 1934, na qual, diferentemente das constituições brasileiras anteriores, foi inserida uma Ordem Econômica e Social⁸⁷, que deveria ser “organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna” (art.115), e, para que a existência digna pudesse ser alcançada, impôs ao legislador ordinário o dever de promover “o amparo da produção”, bem como “estabelecer as condições de trabalho, tendo em vista a proteção do trabalhador e os interesses econômicos do país” (art.121). Além disso, acrescentou aos direitos fundamentais o direito de subsistência.

A Constituição de 1934 foi, na opinião de Laranjeira (1975, p.25), “a mola mestra de tudo quanto se fez, deixou de ser feito e se procurou fazer, ou aprimorar, neste Brasil agrário de hoje”. Realmente, foi isso e mais que isso, pois abriu as portas para a construção sócio-econômica do País, em todos os setores, não só o agrário, de forma mais democrática. Mas no que aqui interessa, autorizou a União a legislar privativamente sobre normas fundamentais de direito rural, água, floresta, caça e pesca (art.5º, XIX)⁸⁸, repetiu a garantia do direito de propriedade, porém acrescentou de maneira análoga aos alemães, mexicanos e chilenos que o direito “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar” (art.113, § 17).

Seguiu-se a Constituição corporativa de 10 de novembro de 1937, nos moldes da portuguesa de 1933. A chamada carta polaca não se referiu ao direito de subsistência; excluiu a referência ao interesse social e coletivo; e mandou para a legislação ordinária matérias que, com certeza, poderiam ter sido disciplinadas aprioristicamente. Assim, garantiu o direito de propriedade, entretanto essa garantia cederia passo nos casos de utilidade pública ou necessidade pública. Se não se referiu ao interesse social expressamente, também não disse que o direito de propriedade era absoluto, dizendo, ao contrário, que o seu “conteúdo e os seus

⁸⁷ A Constituição liberal de 1824 preocupou-se com os direitos fundamentais liberdade, propriedade e segurança (art.179, XXII), no que foi repisada pela de 1891 (art.72, § 17). Conectada com os direitos de liberdade e propriedade, havia a determinação ao legislador ordinário na de 1891, para “animar” o País no desenvolvimento da agricultura, indústria e comércio.

⁸⁸ A Carta Política de 1934 recepcionou os Códigos Florestal e de Águas, que já haviam sido aprovados pelos Decretos ns. 23.793, de 23.01.1934 e 24.643, de 10.07.1934. Ela também criou a área de defesa nacional, de 100 km, na fronteira oeste com os países vizinhos, vedando a aquisição de terras em seu interior, sem audiência prévia do Conselho Superior de Segurança Nacional, e, ainda, limitou ao máximo de 10.000 hectares a concessão de terras públicas em todo o País, que antes era livre.

limites deveriam ser definidos pelas leis que lhe regulassem o exercício” (art.122, §14)⁸⁹.

A Constituição de 18 de setembro de 1946, democrática como a de 1934, busca aprimorar o trabalho normativo contemplado nesta. Entre os direitos fundamentais da pessoa humana, acrescentou aos tradicionais (liberdade, propriedade e segurança) o direito à vida (art.141). Portanto, superou a de 1934 que se referia ao direito de subsistência, porque, sem dúvida, aquele é muito mais amplo do que este. Assim, fruto do direito fundamental e inviolável à vida, esse direito subentende a garantia de vida digna, o que é confirmado pelo art.145, que se antecipava em dizer que a “ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”.

No mesmo art.141, o § 16 garantiu o direito de propriedade⁹⁰, ressaltando a possibilidade de desapropriação “por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social”. Esse dispositivo deve ser visto em conjunto com o art.147, que determina que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”. Porque o uso do direito de propriedade está condicionado ao bem-estar social, o mesmo art.147 impõe ao legislador ordinário a tarefa de “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. A promoção da justa distribuição materializa-se mediante a desapropriação por interesse social e pagamento prévio em dinheiro.

A redação do art.147 parece ser melhor que a de 1934, que afirmava que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse coletivo. Com efeito, a de 1934 impôs o dever negativo de não se poder usar a propriedade contra o interesse coletivo. A de 1946 trabalha com um raciocínio inverso, o da construção, o dever positivo de fazer alguma coisa favorável ao bem-estar. Determina, sim, o uso da propriedade condicionada pelo bem-estar social. Indica a necessidade da atuação positiva do titular proprietário para construção de uma situação de bem-estar social. Afora esse detalhe, em ambas fica claro que o interesse individual não pode passar por cima do interesse social.

A Constituição de 1946 deu um grande passo no fortalecimento da concepção social do direito, ao exigir que a propriedade deveria ter por consequência natural a construção do bem-estar social e ao criar o instrumento prático de realização da justa

⁸⁹ Esta Constituição manteve a faixa de fronteira de 66 km criada no Império, em 1850, e ampliou para 150 km a faixa de defesa nacional. Também na vigência dela, foi aprovado o Decreto-lei n. 58, de 10.12.1937, de relevante cunho social, dispondo sobre loteamentos de terra e a venda de terrenos em prestações. Foram limitadas a 2.000 hectares, no máximo, as concessões de terras públicas na faixa de fronteira de 66 km, pelo Decreto n. 1.164, de 16.03.1939, e foi aprovada a lei geral das desapropriações pelo Decreto-Lei n. 3.365, de 21.06.41. Ainda na sua vigência foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei n.5.452, de 1º.05.1943).

⁹⁰ Na vigência da Carta de 1946, foi sancionada a Lei n. 2.597/1955 sobre a faixa de fronteira terrestre de 150 km com os países vizinhos do sul, sudoeste e noroeste.

distribuição da propriedade mediante ato desapropriatório. Porém essa praticidade foi anestesiada sob o ponto de vista econômico, considerando-se o fato de ter condicionado também a realização da desapropriação ao pagamento prévio da indenização em dinheiro. Como o país tinha outros problemas sociais a resolver, a questão social da distribuição da propriedade, que já vinha sendo reivindicada pelos movimentos sociais no Brasil e na América, eclodiu na década de sessenta.

Foi nessa década que o Brasil assinou a Carta de Punta del Este (1961), comprometendo-se internacionalmente com os vizinhos a promover, no seu território, a reforma agrária em dez anos. O compromisso era sério no continente e no conteúdo, pois expressava a vontade dos signatários de realizarem a chamada reforma agrária integral que, obviamente, não consiste em simples distribuição de terra e construção de favelas rurais. A reforma, como preconizada, impunha necessariamente a modificação da legislação agrária de forma a possibilitar a alteração no sistema agro-tributário, no sistema de latifúndio e minifúndio, no combate às terras ociosas e improdutivas, na conservação dos recursos naturais e amparo ao agricultor, para que a terra seja “base de sustento da dignidade e da liberdade do homem” rural.

O compromisso de realizar a reforma agrária em dez anos, assinado em 1961, não era tarefa fácil por inúmeras razões, dentre as quais a não aceitação da idéia por setores da sociedade ligadas ao meio rural. Embora Bresser Pereira tenha afirmado (1982, p.35) que depois da Revolução de 30 “jamais a oligarquia agrário-comercial brasileira voltou a contar com uma parcela sequer do poder que detivera durante séculos”, na realidade esse segmento continuou a exercer influência na política brasileira, afirmativa que pode ser aferida pela existência permanente de bancada expressiva de Deputados e Senadores no Congresso Nacional.⁹¹

A vontade política (do legislativo e do executivo) de dar cumprimento ao compromisso internacional foi mostrada com a aprovação da Lei n. 4.132, de 10.09.1962. No campo interno, ela se punha coerente com a determinação constitucional de garantia do direito de propriedade, enquanto voltado para o bem-estar social, e a perda da garantia em caso contrário. Assim, foram assinaladas as hipóteses cabíveis de expropriação por interesse social para propiciar a justa distribuição propriedade e, para além disso, também direcionar a propriedade rumo ao bem-estar social, por exemplo, curar situações predatórias de recursos naturais renováveis. Em suma, a desapropriação teria por fim extinguir as formas anti-sociais

⁹¹ Conforme noticiado pelo “Jornal do Congresso Nacional” de 03 a 09.08.1991, a bancada ruralista nas duas Casas Legislativas ocupava, naquela legislatura, 284 cadeiras.

de uso da propriedade, objetivo que restou impraticável diante da obrigatoriedade de pagamento de indenização em dinheiro.

A Emenda Constitucional n.10, de 10 de novembro de 1964, introduziu as modificações necessárias ao implemento das desapropriações por interesse social para fins de Reforma Agrária, inclusive autorizou a União a legislar sobre direito agrário, o que desagüou na aprovação do Estatuto da Terra, em 30.11.1964, lei de desenvolvimento rural e reforma agrária. No bojo dessas providências de cunho legislativo, a expressão “função social” foi expressamente consignada no Capítulo da Ordem Econômica e Social e tornou-se o eixo em torno do qual passou a gravitar o direito agrário e o recente direito ambiental das propriedades privadas (por força da Constituição de 1988).

O teor do art.12 do Estatuto é claro ao agasalhar expressamente a função social e implicitamente a função ecológica: “À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta lei”, impondo-se ao Poder Público o dever de “zelar para que a propriedade da terra desempenhe essa função” (alínea b, do § 2º, do art. 2º), ficando certo pelas alíneas a, b, c, e d, do § 1º do art.2º que a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.⁹²

O desenho constitucional projetado na Carta de 1946 com as modificações da Emenda n.10/64 e debulhado no Estatuto da Terra no que pertine à exigência do cumprimento da função social qualificadora de deveres de cunho social incumbidos ao proprietário não mudou, essencialmente, com a aprovação da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967 e a posterior Emenda Constitucional n.1/1969. O direito de propriedade continuou garantido como direito fundamental e como direito econômico passível de cumprimento da função social, figurando ambos (propriedade e função) como princípios incorporados à ordem econômica e social juridicamente materializados na Emenda de 1969.⁹³

⁹² Quanto à alínea d, o próprio Estatuto se antecipou em determinar que os contratos de uso temporário da terra deveriam conter, obrigatoriamente, pelo só efeito da lei e seu regulamento, cláusulas irrevogáveis que visem à conservação dos recursos naturais (art.95, XI e art.13, III, da Lei nº 4.947, de 06.04.1966).

⁹³ Na vigência da Constituição de 1969 (assim considerada por muitos), foi declarada como área indispensável ao desenvolvimento nacional, na Amazônia Legal, a faixa de 100 km de cada lado da rodovia BR.153, no trecho paralelo 13º até a divisa do Maranhão, que corresponde ao sul ao município de Porangatu e ao norte ao

A propriedade é manifestação da liberdade⁹⁴ e nesse ponto todo mundo está de acordo. A liberdade, contudo, não pode ser desviada. Nesse sentido, a liberdade de iniciativa é o princípio n.1 da ordem econômica de 1967. Mas porque a liberdade não é absoluta, também a função social da propriedade é promovida a princípio dessa ordem (princípio n.3), encostando na liberdade de iniciativa para, junto com a valorização do trabalho como condição da dignidade humana (princípio n.2), promoverem o desenvolvimento nacional e realizarem a justiça social, ou seja, a propriedade deve ser tomada como o caminho para a realização do bem-estar social, e não a estrada que leva à consumação do abuso. Nesse sentido, a propriedade agrária funcional incorpora inerentemente uma função ecológica, e o proprietário não tem, obviamente, a liberdade para, por exemplo, depredar a área de preservação permanente ou a área de reserva legal. Ao contrário, tem liberdade para proporcionar o bem-estar social, sem, evidentemente, descuidar do seu próprio.

A abertura democrática instaurada com o esvaziamento do regime militar, que esteve no Poder durante vinte anos, levou a nação a aprovar a sua nova Carta Política em 5 de outubro de 1988. A função social da propriedade continuou, como antes, prestigiada. Esse prestígio pode ser visto na constitucionalização dos requisitos da função social estampados no Estatuto da Terra, transpostos do art.2º, § 1º deste para o art.186 daquela. Ainda com relação à função social da propriedade agrária, tornou expressa a proteção ao meio ambiente, contida implicitamente no Estatuto da Terra, e, no que concerne à propriedade urbana, exigiu também expressamente o cumprimento da função social e estabeleceu diretrizes para tornar eficaz o seu cumprimento.

Reafirmando a posição de deixar a atividade econômica nas mãos dos particulares, admitiu que, por exceção, o seu exercício possa dar-se pelo Estado quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, definido em lei, mas nesse caso a própria lei deverá estabelecer o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista, bem como de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção, comércio de bens ou de prestação de serviço, bem como dispor sobre sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade (art.173, § 1º).

O que se observa, num olhar atento à trajetória das constituições brasileiras desde

município de Estreito, este à época pertencente também ao Estado de Goiás; da Cuiabá-Santarém; da Cuiabá-Porto Velho; da Porto Velho-Manaus; e da Transamazônica, dentre tantas outras.

⁹⁴ Na CF de 1967 são princípios da ordem econômica, dentre outros: I – liberdade de iniciativa; II – valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III – função social da propriedade; V – desenvolvimento econômico. Seu objetivo é a realização da justiça social. Na CF de 1969 os objetivos são o desenvolvimento nacional e a justiça social. Na CF de 1988 o objetivo é assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os nove princípios que elenca, dentre eles a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente.

1934, é a notória evolução do conceito de propriedade para absorver e ampliar a caracterização da função social. Exige-se, na atualidade, consoante já assinalado, o seu cumprimento, inclusive da propriedade urbana, e incluiu-se o meio ambiente entre os elementos da função social da propriedade rural (art.186, II), ao mesmo tempo em que se o considera um dos princípios direcionadores da ordem econômica (art.170, VI), além de constituir um capítulo inteiro da ordem social (art.225, parágrafos e incisos).

Assim, afirma Godoy (1998, p.34) que, contemporaneamente, a função social constitui-se um “elemento interno da estrutura do direito subjetivo – propriedade privada, determinando sua destinação \neg e que as faculdades do proprietário privado são reduzidas ao que a disciplina constitucional lhe concede”. Gustavo Tepedino (1989, p.76) já observava que a tutela da situação proprietária tem como requisito “o cumprimento de sua função social, que, por sua vez, tem conteúdo predeterminado, voltado para a dignidade da pessoa humana e para a igualdade com terceiros não proprietários.”

A coloração do direito de propriedade com uma função implica vislumbrar-se o direito para além do subjetivismo do proprietário, o que impõe uma visão multidisciplinar ou interdisciplinar desse direito, pois diversos são os fatores que envolvem a propriedade, em especial o direito de propriedade da terra, que implica uma atividade primária, singular, e inconfundível, porque coloca o homem em contato direto, imediato, incontinenti, com a natureza, para alcançar a criação nela e com ela de novos produtos naturais e, ao mesmo tempo, cuidar para que ela seja conservada e permaneça preservada.

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 existência digna 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.

O termo função é polissêmico, como já afirmado. Deve-se, pois, examiná-lo sob o enfoque que interessa ao tema. Assim, conforme indicam os manuais de ciências sociais, tem-se que o conceito de função foi introduzido nas ciências sociais a partir da fisiologia. Esta, conforme Holanda Ferreira (1986, p.783) “é a parte da biologia que investiga as funções orgânicas, processos ou atividades vitais, como o crescimento, a nutrição, a respiração.” Aplicado o conceito de função à propriedade agrária, percebe-se, analogamente, que a terra

possui propriedades orgânicas que devem ser adequadamente manejadas porque envolvem interesses de toda a sociedade.

Cabe, portanto, à sociedade, detentora do poder soberano da nação, e ao Estado, forma organizada do poder, fiscalizarem e verificarem se os processos de funcionamento da propriedade estão adequados ou inadequados, em certo tempo e em determinado lugar do território, pois as atividades agrárias, enquanto atividades criadoras de novos produtos naturais e conservadoras e preservadoras da natureza, como essenciais à sadia qualidade de vida, são tidas e havidas nos tempos modernos como indispensáveis à existência da sociedade mesma. Esse é um papel reservado à ciência política e à ciência do direito.

Historicamente o direito de propriedade desenvolveu-se sob a ótica da necessidade de dar-se ao proprietário a liberdade de ele mesmo, ao seu alvedrio, escolher o que fazer ou o que não fazer de sua propriedade, prestigiando-se, portanto, a sua liberdade e a sua personalidade. Essa construção liberal absoluta se tornou insuficiente para a realização do bem comum, daí porque o Estado, que assegurou ao proprietário amplos poderes para usar e gozar da propriedade, também passou a criar condições para que esse uso e gozo alcançassem efetivamente benefícios maiores, de interesse da sociedade.

O recurso à função social explica, historicamente, o destaque da nova dimensão dada à propriedade, que, diferente do individualismo oitocentista, deve corresponder a um funcionalismo que, não fazendo do proprietário um oficial ou funcionário do Estado, impõe-lhe, no entanto, deveres para que os intentos sociais possam ser realizados de modo diferente do sistema tradicional. A conquista da concepção social da propriedade deu-se passo a passo, ao longo da história. Como na vida natural, também na vida social nada acontece por geração espontânea, os fatos se sucedem e a sociedade aprende e evolui. Assim, da propriedade absoluta, plena chegou-se à propriedade com uma função social.

Ideologicamente a função social da propriedade traz à luz a possibilidade de realização de interesses sociais, sem eliminar o direito de propriedade de bens, de produção ou não. Concilia o interesse privado com o interesse público. Conceitualmente ela modifica o eixo da dogmática jurídica privada concernente ao direito subjetivo encarado de forma absoluta, o que implica a construção de uma dogmática diferente a conceber o direito de propriedade como algo relativo, sujeito a injunções que se caracterizam por deveres impostos pela lei, a serem cumpridos pelo proprietário.

Filosoficamente entende-se que o homem, para poder subsistir, deve ter o direito de se tornar proprietário dos bens que constrói ou adquire com o seu trabalho, ou mesmo por transmissão hereditária, pois a propriedade constitui instrumento da subsistência do homem e

base de sua liberdade. Porém, o entendimento de que o direito de propriedade é natural e subjetivo torna-se restrito se a propriedade não corresponde aos intentos sociais a que é predestinada. Inexplicável perante a filosofia que haja muita terra sem gente e muita gente sem terra. Daí a visão filosófica da propriedade sob a perspectiva da função social, que não tolera a existência de propriedade improdutiva ou a propriedade destrutiva.

De acordo com o Dicionário de Ciências Sociais (1987, v.1, p.501), para o antropólogo Radcliffe Brown a função “é a contribuição que uma atividade parcial dá à atividade total de que faz parte”. A mesma fonte (p.501) registra que Malinowski, interessado especialmente nas contribuições que os padrões culturais, organizações institucionais e práticas fazem às necessidades emocionais e psicológicas de indivíduos e grupos, “também se preocupava com os modos como se poderia usar a cultura para satisfazer as ‘necessidades’ geralmente impostas pelas condições da vida social e do meio físico”.

Implícita na visão antropológica, segundo transparece a existência de partes que concorrem para a otimização do todo, e de indagações sobre a contribuição da cultura para a satisfação de necessidades impostas pelo meio social ou pelo meio físico. Essas considerações dos antropólogos ajudam a entender a função social na perspectiva do direito, quando o ordenamento jurídico impõe ao proprietário o cumprimento de variadas atividades parciais para atingir a função plena da propriedade, atividades de cunho econômico, social e ecológico. Por certo essas idéias foram consideradas na elaboração da lei.

No campo da sociologia, Durkheim, conforme a fonte citada (p.501) definiu como função de uma instituição social “a correspondência entre ela e as necessidades do organismo social”. A sociologia lida com a realidade como ela é, com os comportamentos e relações sociais. A observação da realidade implica vê-la, digamos, holisticamente, considerando-a no seu conjunto. Esse procedimento conduz ao exame objetivo da instituição social em relação ao organismo a que pertence. Nessa análise cabe verificar se a instituição a ou b corresponde às necessidades do organismo social respectivo. Assim a propriedade em relação à função social.

Deduz-se, portanto, que são intuitivas as relações da propriedade e da função social dela resultante com a sociologia. Cabe indagar se a propriedade, tal qual se apresenta em determinado lugar, corresponde às expectativas que necessariamente dela se esperam. A propriedade agrária, por exemplo, destina-se à produção de alimentos. Não só à produção de alimentos, que implica, muitas vezes, relações sociais de trabalho subordinado, ou de trabalho não subordinado, mas de colaboração, como também se destina à conservação e preservação de determinados recursos naturais, indispensáveis à manutenção da sadia qualidade de vida.

Justifica-se, pois o estudo interdisciplinar.

A função social da propriedade agrária não dispensa também estudo interdisciplinar envolvendo as áreas técnicas, pois o cumprimento dos seus requisitos deve ser objeto de fiscalização pela administração pública, e essa fiscalização envolve vistorias ou perícias conduzidas por agrônomos, engenheiros florestais, cartógrafos, assistentes sociais e outros, para avaliar o grau de utilização da terra, o grau de eficiência na exploração, a situação geográfica das áreas desmatadas, se em local permitido ou insuscetível de uso ou supressão, etc. Além disso, a propriedade agrária comporta estudos de pesquisa por outras áreas do saber, como a botânica, a farmacológica e outras.

A constatação de que a propriedade é uma instituição complexa, passível de estudos interdisciplinares, justifica o caminho histórico percorrido até chegar à concepção da função social. E esse contexto evidencia o porquê das imposições da norma legal, porquanto a propriedade comporta várias relações sociais que ultrapassam os meros interesses de um proprietário individual. Nesse sentido, a função social indica o melhor rumo, a finalidade social útil a ser observada, fenômenos que não podem passar despercebidos a um legislador consciente e responsável.

A Constituição brasileira de 1988 referiu-se expressamente à função social da propriedade. O Código Civil de 2002 proclamou expressamente a função social do contrato como corolário daquela filosofia e, implicitamente, a função social da propriedade. Esse o caminhar do direito. Do individual para o social, como uma estrada moderna, que possui trevos em seu percurso, os quais indicam vários outros caminhos sem que a estrada deixe de ser estrada. Num desses trechos, à frente, a função social defrontou-se com a função ecológica da propriedade pondo-se ombreada com os tempos modernos, que estão a exigir indispensavelmente a proteção do meio ambiente.

5.1 A Proteção do Meio Ambiente (flora) no Estatuto da Terra e no Código Florestal

Quando se diz que a lei protege o meio ambiente⁹⁵ \neg e a assertiva é verdadeira \neg ,

⁹⁵ Abelha Rodrigues (2002, v.1, p.51) observa que meio ambiente na expressão legal vai além da idéia de espaço para significar o “conjunto de relações físicas, químicas e biológicas entre os fatores vivos (bióticos) e não vivos (abióticos) ocorrentes nesse ambiente e que são responsáveis pela manutenção, abrigo e regência de todas as formas de vida existentes”, anotando Benjamim (1988, p.48) que o conceito é “teleologicamente biocêntrico (permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas), mas ontologicamente ecocêntrico (o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem química, física e biológica)”.

na realidade o que se protege por extensão é o direito à sadia qualidade de vida das pessoas, por isso todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. E têm esse direito porque o meio ambiente equilibrado é um bem essencial à saúde das pessoas. Daí a necessidade de proteger os recursos ambientais, que num conjunto indivisível, vão propiciar a sadia qualidade de vida. A lei enumera os recursos ambientais sob sua proteção. Entre eles se encontra a flora. Flora aqui é empregada em sentido amplo, compreendendo as florestas, o cerrado e demais formas de vegetação.

A atividade agrária, para ser desenvolvida, implica causar impacto nos recursos ambientais (solo, flora, etc). Como se trata de atividade indispensável para a vida do homem, a fim de satisfazer à sua necessidade primária de alimentação, não poderia deixar de ser alvo de regulamentação pelo Estado. Essa regulamentação é posta no Direito Agrário, que deve preocupar-se com o homem de hoje e com o homem do futuro. Portanto, deve ultrapassar as barreiras do aspecto meramente econômico. Dissertando sobre o caráter econômico do direito agrário, um agro-ambientalista lembra acertadamente que o seu estudo e interpretação abrangem uma série de normas que refletem preocupações conservacionistas e ambientais. Diz ele:

Cuidando da propriedade da terra, da empresa agrária e de normas editadas para regular a atividade agrária, das ações dirigidas à produção de alimentos; servindo ao homem na tarefa de melhor organizar o território, terá o *jus proprium* da agricultura, na base de suas preocupações, explícitas ou não, que reger os comportamentos do homem, de modo a impedir que coloque em risco a própria sobrevivência, pela extinção dos recursos naturais (ALVARENGA, 1985, p.215).

De fato, por força da Emenda Constitucional nº 10/1964, a União foi autorizada a legislar sobre Direito Agrário⁹⁶, ramo jurídico que há muito vinha sendo alvo de estudos doutrinários que lhe apontavam princípios, institutos, objeto e método próprios. Pois bem. O Estatuto da Terra – Lei n. 4.504/64, aprovado logo após a EC nº 10/64, que foi a serôdia disciplina dos direitos e obrigações concernentes aos bens rurais, basicamente o uso e gozo das dádivas da terra, ao ser recepcionado no ordenamento jurídico brasileiro, cuidou desde logo, como não poderia ser diferente, de atentar para a então pouco discutida questão da conservação da natureza.

Evidentemente, que ao determinar o respeito aos recursos naturais renováveis, fê-lo não só por conscientização própria de seus idealizadores, mas também porque outros

⁹⁶ Como referido anteriormente, a Constituição de 1934 havia conferido competência à União para legislar sobre Direito Rural, o que acabou não acontecendo, pelo menos de uma forma sistemática, até 1964. Entretanto, referida Carta recepcionou o Código Florestal e o Código de Águas, já existentes naquele ano.

diplomas legais precedentes já cuidavam da defesa e proteção dos recursos naturais, como a flora, a água e a fauna, tais como o Código Florestal, o Código de Águas e a Lei de Proteção à Fauna⁹⁷ e, em assim sendo, pode-se dizer que o Estatuto nasceu fortalecido pelas disposições subsidiárias desses diplomas que, sem dúvida têm de ser considerados na definição do objeto do direito agrário.

Numa palavra, o objeto do direito agrário vai além do simplesmente agrícola, compreendendo a pecuária, a agroindústria, as atividades complementares exercidas pelo próprio agricultor no armazenamento, escoamento e venda da produção, o extrativismo e a conservação da natureza, pois na ordenação do sistema fundiário brasileiro não se pode olvidar, como de fato não se olvida, da indispensável política de conservação dos recursos naturais, política⁹⁸ essa que mais se fortaleceu nas décadas seguintes com a conscientização das nações do mundo inteiro quanto à indispensável e inadiável necessidade de proteção dos recursos naturais disponíveis e do meio ambiente, fato que levou a uma preocupação maior com o estudo das ciências ambientais e ao surgimento do novel direito ambiental.

O Estatuto da Terra, com efeito, no Capítulo I, do Título I, ao cuidar dos princípios e definições, determinou, nas alíneas a, b, c, d, do §1º, do art.2º, que a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando simultaneamente “favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; e observa as justas relações de trabalho empregatícias e agrárias”.

Facilmente observa-se a preocupação com a conservação dos recursos naturais (solo, flora, fauna, água, etc) direta e expressamente focada na alínea c, como um dos elementos da função social, no uso permanente dela. E indiretamente, na alínea d, quanto ao uso temporário da terra, há referência à proteção dos recursos naturais renováveis nos contratos agrários, uma vez que pertinente ao tema o art.95, XI, b, impôs ao próprio legislador e ao administrador o dever de regulamentar a matéria com normas obrigatórias, imperativas, irrenunciáveis pelas partes contratantes como forma de defesa e proteção da parte mais fraca no contrato e dos recursos naturais renováveis, o que foi cumprido pelo art.13 da Lei nº 4.947, de 06.04.66, que dispõe sobre normas de direito agrário, e pelo art.13 do Decreto n. 59.566, de 14.11.66, regulamentador do uso temporário da terra.

Ora, é sabido que, embora o contrato não seja uma exclusividade do mundo

⁹⁷ Decreto n. 23.793, de 23.01.34, Decreto nº 24.643, de 10.07.1934 e Decreto-lei n. 5.894, de 20.10.43.

⁹⁸ Na década de oitenta, a lei da política nacional de meio ambiente volta a repetir que “as atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente”.

capitalista, é indiscutível que foi nesse ambiente que ele encontrou a plataforma ideal para desenvolver-se, oportunizando o intercâmbio de interesses e o auferimento de vantagens e riquezas para os empreendedores. A descoberta do Brasil, a colonização das terras, a concessão de sesmarias, a exploração do pau Brasil, a formação de lavouras canavieiras, de café, de algodão, a criação de gado, enfim o uso da mão de obra do aborígene, ou do alienígena, passaram necessariamente pela formulação de contratos.

À sua vez, a propriedade rural, como já visto, é direito individual constitucionalmente protegido. Daí resulta que ao proprietário é dado o direito de contratar ou não contratar, como expressão da autonomia da vontade amparada pela autonomia privada que, com suporte no ordenamento jurídico tem assegurado o espaço para exercitar o comércio jurídico. Mas se a propriedade já não é mais o direito absoluto do proprietário, o contrato obviamente deve atender a objetivos legítimos, e estes não podem ser apenas aqueles individuais, particulares do senhorio, mas objetivos projetados num ambiente mais amplo em que se possa num só lance beneficiar também a sociedade na qual ele está inserido e à qual não interessa a atividade predatória dos recursos naturais. Vale dizer, a liberdade da iniciativa de contratar como projeção da propriedade não pode constituir-se em mero instrumento de lucratividade e ou vantagens particulares, mas deve agasalhar inerentemente questões atinentes à supremacia da ordem pública⁹⁹.

O direito de propriedade, concedendo ao proprietário as prerrogativas de usar, gozar, dispor e reavê-la do poder de quem injustamente a possua, confere, portanto, ao proprietário o direito de contratar, como expressão da liberdade de iniciativa constitucionalmente assegurada. Mesmo em relação à propriedade rural, não há impedimento legal para a contratação do uso temporário da terra. Ao contrário, o ordenamento jurídico contempla também a atividade agrária indireta, disciplinando-a segundo os valores eleitos em cada época.

A base para esta exploração indireta, são, assim, as declarações receptícias de vontade, ou seja, o acordo para criar, resguardar, modificar e extinguir direitos e obrigações. Pelo princípio da autonomia da vontade, o particular pode contratar ou não contratar, tendo

⁹⁹ O ordenamento jurídico brasileiro já contava, na década de sessenta, com dezenas de leis contendo preceitos de ordem pública, integradores dos contratos, ou com reflexos sobre estes, pela simples vontade da lei. A esse processo de interpenetração dos princípios da autonomia da vontade e supremacia da ordem pública, a doutrina denominou de flexibilização do sistema contratual. Sem desvirtuar o objetivo do contrato que é criar, resguardar, modificar, etc, interesses moral e legitimamente protegíveis pelo direito, o Estado mediante normas cogentes, restritivas da liberdade contratual egoística, foi ajustando e amoldando o acordo de vontades a uma maior utilidade pública e ao interesse social. São exemplos: as Leis de Luvras, da Usura, do Inquilinato, Código Florestal, Lei de Proteção à Fauna, Consolidação das Leis do Trabalho, Estatuto do Trabalhador Rural, e posteriormente o Código de Defesa e Proteção ao Consumidor, e as Leis de Proteção ao Meio Ambiente, etc.

por objeto qualquer obrigação positiva ou negativa (dar, fazer ou não fazer) que seja lícita, possível, determinada ou determinável, vale dizer, tudo que não fira a ordem pública e os bons costumes¹⁰⁰. Nesse sentido, o Estatuto da Terra ao dispor sobre o uso ou posse temporária da terra, previamente resguardou, para as contratações futuras, a conservação dos recursos naturais acima dos interesses meramente individuais (egoísticos) do arrendador (proprietário) e do arrendatário (agricultor), ao determinar a estipulação obrigatória de outras regras complementares em sua regulamentação, de modo a, imperativamente, limitar a liberdade de contratar e assegurar a conservação dos recursos naturais.

Com efeito, o art.13 da Lei n. 4.947/66, obediente à determinação para que fossem complementadas regras obrigatórias condicionando o uso temporário do solo e seus acessórios ao cumprimento da função social da propriedade, determina que:

Art.13. Os contratos agrários regulam-se pelos princípios gerais que regem os contratos de direito comum, no que concerne ao acordo de vontades e ao objeto, observados os seguintes princípios:

III – obrigatoriedade de cláusulas irrevogáveis, estabelecidas pelo IBRA, que visem à conservação de recursos naturais.

§1º O disposto neste artigo aplicar-se-á a todos os contratos pertinentes ao Direito Agrário e informará a regulamentação do Capítulo IV do Título III da Lei nº 4.504, de 30.11.64¹⁰¹

Daí surgiu o Decreto n. 59.566, de 14.11.66, regulamentando referido Capítulo do Estatuto da Terra, o qual também no seu art.13 estabeleceu que nos contratos agrários, qualquer que seja a sua forma, constarão obrigatoriamente cláusulas que assegurem a conservação dos recursos naturais, a saber:

(...)

III – observância das seguintes normas, visando a conservação dos recursos naturais:

a) prazos mínimos, na forma da alínea b, do inciso XI, do art.95 e da alínea b, do inciso V, do art.96 do Estatuto da Terra¹⁰²:

- de 3 (três) anos, nos casos de arrendamento em que ocorra atividade de exploração

¹⁰⁰ Conforme Julliot De La Morandière, “A idéia de ordem pública é constituída por aquele conjunto de interesses jurídicos e morais que incumbe à sociedade preservar”. Nesse sentido, o brocardo latino *jus publicum privatorum pactis derogare non potest*, o art.6º do Código Civil francês e o art.17 da Lei de Introdução ao Código Civil, respectivamente: “não se pode derogar por convenções particulares, as leis que interessam à ordem pública e aos bons costumes”; “quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes”. Por bons costumes, se entende aquelas “regras morais não reduzidas a escrito, mas aceitas pelo grupo social e que constituem o substrato ideológico inspirador do sistema jurídico”. (Cf. as definições em Silvio Rodrigues, 1995, v.3, p.16)

¹⁰¹ Referida lei é o Estatuto da Terra. O Título III cuida da Política de Desenvolvimento Rural e o Capítulo IV cuida do Uso ou da Posse Temporária da Terra.

¹⁰² O art.95 cuida do arrendamento e o art.96 cuida da parceria.

de lavoura temporária e ou de pecuária de pequeno e médio porte, ou em todos os casos de parceria;

- de 5 (cinco) anos, nos casos de arrendamento em que ocorra atividade de exploração de lavoura permanente e ou de pecuária de grande porte para cria, recria, engorda ou extração de matérias-primas de origem animal;

- de 7 (sete) anos, nos casos em que ocorra atividade de exploração florestal;

b) observância, quando couberem, das normas estabelecidas pela Lei nº 4.771, de 15.09.65 (Código Florestal, e de seu Regulamento constante do Decreto n. 58.016, de 18.03.1966

c) observância de práticas agrícolas admitidas para os vários tipos de exploração intensiva e extensiva para as diversas zonas típicas do país, fixados nos Decretos ns. 55.891, de 31.03.65, e 56.792, de 26.08.65.

A regulamentação do Estatuto da Terra sabiamente pôs cobro, pelo menos em linha de direito positivo, aos costumes rurais até então muito em voga, reflexo da força do mais forte sobre o mais fraco, o débil econômico, de se contratar o uso temporário da terra por curtíssimo prazo, normalmente 1 (um) ano, o que, obviamente, desestimulava o arrendatário ou o parceiro-outorgado de bem zelar pela conservação dos recursos naturais, sabedor *a priori* que em muito breve teria de deixar aquela terra (imóvel rural) e ir para outra por causa da finalização do contrato.

A partir daí, sendo clarividentes os termos da regulamentação, tanto na doutrina agrarista como na jurisprudência dos tribunais, passou-se a compreender o alcance ecológico dos dispositivos e o porquê dos prazos mínimos para os contratos de uso temporário da terra, não só pelo conteúdo normativo social protetivo do contratante mais fraco, mas também no mesmo grau e patamar de proteção ou, quem sabe, até mais elevado, a conservação dos recursos naturais renováveis, a fim de que o arrendatário não exercesse atividade predatória da natureza, até mesmo como forma de vingança pessoal contra o arrendador insensível às necessidades sociais dele, arrendatário, e ecológicas, da natureza.

Assim, de forma pacífica e torrencial, os tribunais passaram a entender que a cláusula contratual com prazo inferior ao imperativo cogente da legislação agro-ambiental, era juridicamente inexistente, tendo como efeito prático a desobrigação do arrendatário, ou parceiro-outorgado, de desocupar o imóvel rural arrendado antes de decorrido o prazo mínimo para o tipo de atividade contratada, com valioso ganho para a natureza. Bom para o arrendatário e melhor para os recursos naturais renováveis, protegidos por normas em princípio direcionadas à disciplina econômica.

Com certeza, outra não poderia ser a orientação doutrinária e jurisprudencial, pois

a regulamentação Estatutária, além de fixar prazos mínimos para a vigência dos contratos de uso temporário da terra, prazos esses muito superiores aos usualmente utilizados no meio ambiente agro-rural (alínea a), em defesa dos recursos naturais renováveis, determinou ainda a observância das práticas agrícolas admitidas como corretas para os vários tipos de exploração intensiva e extensiva nas diversas zonas típicas do País e a observância das normas estabelecidas no Código Florestal (Lei n. 4.771, de 15.09.75), evidenciando que, sendo a vegetação reconhecidamente de utilidade para as terras que revestem, e, por isso, bem de interesse comum a todos os habitantes, não poderia, como efetivamente não pode o uso temporário da terra contrariar a normatização codificada.

Forte nos intentos da conservação dos recursos naturais renováveis (por conseguinte, da conservação da natureza), o Estatuto da Terra foi pródigo em repetir expressamente essa preocupação em várias outras passagens. Apenas exemplificativamente adianta-se em resumo algumas delas.

Por exemplo, ainda no Capítulo I, do Título I, logo no art.4º, verifica-se que as condições ecológicas e as possibilidades físicas do meio são parâmetros, dentre outros, para a definição de latifúndio por dimensão e latifúndio por exploração. E o parágrafo único, alínea b, do mesmo artigo cuidou de esclarecer que não seria considerado latifúndio “o imóvel rural, ainda que de domínio particular, cujo objetivo de preservação florestal ou de outros recursos naturais haja sido reconhecido para fins de tombamento, pelo órgão competente da administração pública”.¹⁰³

Ao tratar da Reforma Agrária no Título II, o Capítulo III, que cuidou do modo de seu Financiamento, na Seção III, ao tratar do Zoneamento e dos Cadastros, por exemplo, determinou no art.45 o complemento dos trabalhos de zoneamento com levantamentos e análises para: (...) “II – recuperar, diretamente, mediante projetos especiais as áreas degradadas em virtude do uso predatório e ausência de medida de proteção dos recursos naturais renováveis e que se situem em regiões de elevado valor econômico”.

No Título III, referente à Política de Desenvolvimento Rural, ao abrir o Capítulo I, concernente à Tributação da Terra, estabeleceu no art.47 que essa política seria incentivada com a utilização dos instrumentos da tributação progressiva da terra, do imposto de renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural, ao cooperativismo e com a regulamentação do uso e posse temporários da terra, objetivando: (...)

¹⁰³ O art.26, da Lei n. 4.947/66, que fixa normas de direito agrário e dá outras providências, determinou que o tombamento fosse submetido ao julgamento do IBRA (hoje INCRA), no prazo de 60 (sessenta) dias de sua últimação. Creio que esse dispositivo perdeu eficácia, diante da instituição posterior do sistema nacional do meio ambiente.

“I – desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra; II – estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis”.

No Capítulo II, do mesmo Título, ao versar a Colonização em duas Seções, nas duas evidenciou a preocupação com a questão ora comentada. Na Seção I, ao tratar da Colonização Oficial estabeleceu no art.57 que, entre outros objetivos, os programas de colonização oficial têm em vista: (...) “III – a conservação dos recursos naturais e a recuperação social e econômica de determinadas áreas”.

Na Seção II, ao disciplinar a Colonização Particular, determinou no art.61 que os projetos particulares, quanto à metodologia, deveriam ser aprovados pelo ex-IBRA, atual INCRA, e que “nenhum projeto de colonização particular será aprovado para gozar das vantagens desta Lei, se não consignar para a empresa colonizadora” dentre as obrigações mínimas, a “manutenção de uma reserva florestal nos vértices dos espigões e nas nascentes” (alínea c).

Pouco mais de nove meses depois do nascimento do Estatuto da Terra, foi instituído o Novo Código Florestal, pela Lei nº 4.771, de 15.09.65, que revogou o anterior, de 1934.¹⁰⁴ Ao novo Código Florestal, não passou despercebida a função social da propriedade, nem obviamente a conservação dos recursos naturais renováveis e, por isso mesmo, repetindo os ditames do Código anterior, estabeleceu em seu art.1º que

“as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações da legislação em geral e especialmente esta lei estabelecem”.

Deve-se lembrar, neste passo, que as florestas e demais formas de vegetação existentes no imóvel rural são bens imóveis por natureza, a teor do art.43, I, do Código Civil (de 1916) e art.79 (do Código Civil de 2002), que dispõem, *verbis*: “São bens imóveis: I – o solo com a sua superfície, os seus acessórios e adjacências naturais, compreendendo as árvores e frutos pendentes, o espaço aéreo e o subsolo”. “São bens imóveis o solo e tudo

¹⁰⁴ O Código anterior foi aprovado pelo Decreto n. 23.793, de 23.01.1934, do Governo Provisório, valendo como lei, estribado nas atribuições conferidas ao Chefe do Governo pelo Decreto n. 19.398, de 11.11.1930. Não foi, portanto, baseado na Constituição de 1891, alterada na reforma de 07.09.1926. Dentre as alterações protagonizadas por essa reforma, durante o governo de Arthur Bernardes e sob vigência de estado de sítio, duas merecem ser citadas em razão do interesse público e social: a regulamentação da nacionalização das minas e jazidas e a autorização para o Congresso legislar sobre as relações de trabalho a fim de possibilitar as limitações exigidas pelo bem público. Deve-se assinalar, contudo, que, apesar de essa reforma, acenar teoricamente para a abertura do caminho para a socialização do direito, o regime constitucional continuou a ser visceralmente individualista, com a questão social sendo tratada como *um caso de polícia*.

quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente”.

Pois bem. A primeira matéria a ser alvo de disciplina no Código Florestal, depois da plataforma básica inserida no art.1º, obviamente por sua importância para o país, para o planeta, e *ipso facto*, para os proprietários rurais e para a sociedade brasileira em geral, foi a chamada área de preservação permanente (arts.2º e 3º). Deixou claro o diploma florestal, desde logo, que referidas áreas assim se qualificam pelo só efeito da lei (vontade emanada do poder soberano do povo expressada no art.2º), ou por força de ato declaratório do Poder Público (vontade do administrador limitada pelas hipóteses motivadoras fixadas no art.3º)¹⁰⁵.

Assim, no art.2º considerou como de preservação permanente, pelo só efeito do Código, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será :
 - 1 - de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) metros a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - 3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) metros a 200 (duzentos) metros de largura;
 - 4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
 - 5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros.
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios de água naturais e artificiais;
- c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados “olhos d'água”, qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;
- d) no topo dos morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.¹⁰⁶

É interessante notar que as áreas consideradas de preservação permanente pelo novo Código podem localizar-se em terra de domínio público ou privado, conforme a titularidade de cada qual, e correspondem não só àquelas áreas cobertas por florestas, mas também àquelas outras cobertas pelas demais formas de vegetação existentes no território brasileiro. São de preservação permanente as declaradas tais por ato do Poder Público (art.3º), que não são objeto desta tese, e as assim qualificadas pelo só efeito da lei (art.2º).

¹⁰⁵ As áreas de preservação permanente declaradas por ato do Poder Público (art.3º) não constituem objeto desta tese.

¹⁰⁶ Para evitar repetição, as alíneas a, c, g, h, foram apostas no texto com as alterações da Lei n. 7.803/89. Referida lei, que foi aprovada já na fase de democratização do país, aumentou os limites geográficos de proteção ambiental.

Por serem de preservação permanente, pelo só efeito da lei (art.2º), independentemente de ato administrativo declaratório do efeito de preservação, consideram-se, como regra geral, intocáveis pelo homem, no sentido de que são insuscetíveis de supressão e ou exploração econômica, por determinação direta da lei. Desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa, é permitido o acesso de pessoas e animais às fontes para obtenção de água¹⁰⁷. Excepcionalmente poderá ser autorizada a supressão total ou parcial de florestas ou outras formas de vegetação nativa e, assim mesmo, apenas nos casos de utilidade pública ou interesse social devidamente caracterizados e comprovados em processo administrativo¹⁰⁸, o que será comentado mais adiante.

Dada a importância transcendental da área de preservação permanente que, pode-se dizer, está para o planeta (casa da humanidade) assim como o alicerce está para a casa (do homem), o Código Florestal acabou por inserir a sua definição no texto da lei, até mesmo como forma de educação ambiental, evitando equívocos e confusões com a área de reserva legal, ou outro tipo de área ou espaço territorial sob regime especial. Assim, para os efeitos do Código, entende-se por área de preservação permanente a área protegida pelo só efeito da lei ou por ato declaratório do Poder Público, nos termos dos arts.2º e 3º, “coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Conseqüentemente, a área pode estar ou não coberta por vegetação nativa. Se não for nativa, nem por isso perderá a condição de preservação permanente por força de sua localização e função ambiental. Esta função é múltipla, compreendida pelos verbos “preservar” e “assegurar”. Destina-se, com efeito, a preservar os recursos hídricos em sua acepção ampla, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade e o fluxo gênico, tanto da fauna como da flora. Destina-se, outrossim, a assegurar o bem-estar das populações humanas.

A área de preservação permanente, em verdade, é um rico armazém natural de recursos ambientais com localização estratégica na propriedade, mas com função ambiental que transcende os limites geográficos artificiais ou não desta, em prol da vida humana, vegetal e animal. Esse armazém de recursos ambientais, dotado de águas interiores,

¹⁰⁷ Essa ressalva fundamenta-se no inviolável direito à vida, assegurado na Constituição Federal.

¹⁰⁸ Os casos de utilidade pública e interesse social para os fins do Código estão elencados nos incisos IV e V, do § 2º, do art.2º do Código Florestal. O § 2º foi acrescentado recentemente através da Medida Provisória n. 2166-67/2001.

superficiais e subterrâneas, estuários, solo, subsolo, elementos da biosfera, fauna, flora e atmosfera, reveste-se de imprescindibilidade ao meio ambiente, considerado no seu conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas, justificando-se, assim, a proibição legal de sua supressão e uso econômico.

Além da área de preservação permanente, insuscetível de uso e de supressão, o Código Florestal instituiu no art.16 a chamada área de reserva legal ou área de reserva florestal, que é aquela área suscetível de uso, porém somente mediante manejo técnico. Ou seja, afóra a área de preservação permanente ou outra especialmente protegida e a área de reserva legal, as demais áreas podem ser exploradas e inclusive derrubadas para implantação de culturas. Se inexistir área de preservação permanente ou outra especialmente protegida no imóvel, o proprietário pode desmatar a vegetação restante, desde que mantenha, a título de reserva legal, a porcentagem de área prevista para a região (em Goiás = 20% da propriedade. Se a propriedade tem 1.000 hectares, 200 constituem área de reserva florestal).

Comparativamente à área de preservação permanente, que é intocável, a área de reserva legal ou reserva florestal tem um grau de limitação menor, como assinalado. Nela é proibida a supressão da vegetação, não a sua utilização. Esta é permitida sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento do Código. Na pequena propriedade ou posse rural familiar é permitido o cômputo na área de reserva legal dos plantios de árvores frutíferas, ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas.

Não há dúvida de que a área de reserva legal florestal (ARL)¹⁰⁹ não se confunde com a área de preservação permanente (APP). Mesmo na redação original do art.16 do Código Florestal isto ficava muito claro, quando o dispositivo determinava: “As florestas de domínio privado, não sujeitas ao regime de utilização limitada e ressalvadas as de preservação permanente, previstas nos arts.2º e 3º desta Lei, são suscetíveis de exploração, obedecidas as seguintes restrições”. Seguiam-se nas alíneas que compunham o artigo (a,b,c,d) a permissão para derrubada da vegetação, desde que respeitados determinados limites mínimos de área, que deveriam permanecer com cobertura localizada, a critério da autoridade, insuscetível de derrubada ou como se diz mais recentemente, insuscetível de supressão.

¹⁰⁹ Também não se confunde com a área de reserva florestal voluntária, que é constituída pela reserva particular do patrimônio natural (RPPN), instituída por proposta do proprietário privado e aprovação do órgão ambiental competente em processo administrativo e conseqüente inscrição no Cartório de Registro de Imóveis, na forma da lei.

Como se nota, desde a década de sessenta, com maior ênfase, e mesmo antes dela, o Brasil já dispunha de legislação razoável para a proteção e defesa dos recursos naturais (florestas e demais formas de vegetação), recursos esses também protegidos pelo “guarda-chuva” da função social da propriedade como um de seus requisitos elementares. Essa proteção legal implícita vai tornar-se expressa e fortalecida nas décadas seguintes (a partir de setenta)¹¹⁰, quando surgiu no mundo inteiro o despertar da conscientização para os problemas que afligiam o meio ambiente, carente, de um modo geral, em muitos países, de maior proteção das autoridades, dos legisladores, dos cientistas, do homem comum do povo, das associações ambientais, da sociedade civil, enfim. O Brasil não ficou imune a essas preocupações, discussões, ações, promovendo a criação e a transformação de órgãos e a aprovação de legislação específica.

5.2. A Proteção do Meio Ambiente (flora) na Lei n. 6.938/81 e na Constituição Federal de 1988

A partir da década de setenta verifica-se um significativo crescimento do desmatamento da cobertura florestal e demais formas de vegetação no Brasil. Não foi por coincidência também que, nessa década, começam no mundo inteiro as discussões sobre a necessidade de se ter o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em meio a tais discussões, a Conferência Internacional de Poluição Ambiental, realizada pela Organização das Nações Unidas, em Estocolmo, na Suécia, em julho de 1972, adotou a Declaração do Meio Ambiente, na qual foram firmados 26 (vinte e seis) princípios, dentre os quais pelo menos 11 (onze) merecem destaques. Ei-los:

1. O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as presentes e futuras...

2. Os recursos naturais da Terra, inclusos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente as amostras representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou

¹¹⁰ Registre-se o paradoxo: a legislação ambiental se consolidou na década de oitenta, procurando assegurar proteção ao meio ambiente, mas, como se verá mais adiante nos trinta anos do período de 1970 a 2000 registrou-se no bioma Cerrado e em especial no Estado de Goiás um desmatamento de área superior ao realizado desde o descobrimento do Brasil até 1970 (cerca de quinhentos anos).

regulamentação segundo seja mais conveniente.

3. Deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada a capacidade da Terra para produzir recursos vitais renováveis.

4. O Homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar prudentemente o patrimônio representado pela flora e pela fauna silvestres, bem como pelo seu habitat, que se encontram atualmente em grave perigo em virtude de uma conjugação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao se planejar o desenvolvimento econômico deve atribuir-se uma importância específica à conservação da Natureza, aí incluídas a flora e a fauna silvestres.

(...)

8. O desenvolvimento econômico ou social é indispensável para assegurar ao Homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar na Terra condições favoráveis para melhorar a qualidade de vida.

(...)

13. A fim de lograr uma administração mais racional dos recursos e melhorar, assim, as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado da planificação do seu desenvolvimento a fim de assegurar-se a compatibilidade desse processo com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente em benefício de sua população.

(...)

14. O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio.

15. Deve-se aplicar o planejamento tanto na ocupação do solo para fins agrícolas como na urbanização com vistas a evitar efeitos prejudiciais sobre o meio e a obter o máximo benefício social, econômico e ambiental para todos.

(...)

17. Deve ser confiada às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com a finalidade de melhorar a qualidade do meio.

18. Como parte de contribuição que é lícito esperar da Ciência e da Tecnologia para o desenvolvimento econômico e social, devem elas ser utilizadas para descobrir, evitar e combater os riscos que ameaçam o meio, para a solução dos problemas ambientais e para o bem comum da Humanidade.

(...)

24. Todos os países, grandes ou pequenos, devem empenhar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade na solução das questões internacionais relativas à proteção e melhora do meio. É indispensável cooperar mediante acordos multilaterais e bilaterais e por outros meios apropriados a fim de evitar, eliminar ou reduzir e controlar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera possam acarretar para o meio, levando na devida conta a soberania e os interesses de todos os Estados.

Evidentemente, a Conferência de Estocolmo repercutiu imediatamente no Brasil, a ponto de ter sido criado três meses depois a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA)¹¹¹, então vinculada ao Ministério do Interior (MI). Da Exposição de Motivos para a sua criação, através do Decreto n. 73.030 de 30.10.73, o governo brasileiro procurou enfatizar que:

administrar corretamente o potencial de ar, água, solo, subsolo, flora e fauna, *significa assegurar* para a atual geração e para os nossos descendentes, padrões de vida condizentes com os seus objetivos nacionais e possibilitar entre outros aspectos, a ocupação efetiva e permanente do território brasileiro, a exploração planejada daqueles recursos de valor econômico, e o levantamento e estudo, em tempo hábil, do patrimônio vivo e inerte da natureza do Brasil.

Na busca de assegurar para a geração atual e para os seus descendentes padrões de vida condizentes com os seus objetivos nacionais e possibilitar a ocupação e exploração planejada dos recursos naturais (ambientais) existentes, na década de oitenta o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 6.938, de 31.08.1981, constituindo o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e dispondo sobre a política nacional do meio ambiente (normas gerais), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação com vista ao uso racional dos recursos ambientais, inclusive, óbvio, o solo e a flora, onde se materializam as atividades agrárias. Essa lei foi recepcionada pela Constituição de 1988, em virtude da qual foram processadas alterações objetivando o seu aprimoramento, conforme Leis n. 7.804¹¹², de 18.07.1989, n. 8.028¹¹³, de 12.04.1990, n. 9.960¹¹⁴, de 28.01.2000 e n. 10.165¹¹⁵, de

¹¹¹ A SEMA foi institucionalizada como órgão autônomo de administração direta, orientado para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais e foi extinta junto com a SUDEPE, pela Lei n. 7.735, de 22.02.89, que criou o IBAMA, entidade autárquica em regime especial, que absorveu as funções daqueles órgãos e da SUDHEVEA e IBDF.

¹¹² Dá nova redação a artigos e incisos e acrescenta outros na Lei n. 6.938/81. Determina no art.3º que nos dispositivos das Leis ns. 6.308, de 02.06.19/80; 6.902, de 21.04.1981 e 6.938, de 31.08.1981, substitua-se a expressão Secretaria Especial do Meio Ambiente por Instituto do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis.

¹¹³ Dá nova redação a alguns artigos; revoga o art.7º; e acrescenta o parágrafo único ao art. 8º.

¹¹⁴ Acrescenta os arts.17-A; 17-B; 17-E; 17-L; 17-M; 17-N.

27.12.2000 e outras.

Referida lei estabeleceu, no art.2º, dez princípios da política ambiental com vista a alcançar o objetivo de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Dentre esses, citam-se alguns (oito) que interessam ao tema :

- I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII – recuperação das áreas degradadas;
- IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X – educação ambiental a todos os níveis, inclusive a comunidade.

A lei da política ambiental identificou os recursos ambientais: atmosfera, águas interiores, superficiais e subterrâneas, estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna, a flora e antecipou-se à doutrina, trazendo algumas definições de institutos próprios do direito ambiental e necessários à compreensão, inclusive de disciplinas afins. Assim, meio ambiente é considerado interdisciplinarmente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Degradação da qualidade ambiental é a alteração adversa das características do meio ambiente; poluição é a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população, criem condições adversas às atividades sociais e econômicas, afetem desfavoravelmente a biota, afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente, lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos; e poluidor é a pessoa que, direta ou indiretamente, cause degradação ambiental.

Desenvolvendo o princípio relativo à racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar, o art.4º insere entre os objetivos da política ambiental a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua

¹¹⁵ Altera a redação, acrescenta e revoga artigos.

utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida (incisos I e VI).

O art.5º estabelece que as diretrizes da política ambiental serão formuladas em normas e planos destinados a orientar a ação dos governos das várias esferas no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, de acordo com os princípios estabelecidos no art.2º, e o parágrafo único do artigo 5º arremata que “as atividades empresariais, quaisquer que sejam elas, públicas ou privadas, serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente”.

Ora, uma simples observação do arcabouço dessa política leva à conclusão necessária de que o mesmo (arcabouço) tem tudo a ver (e não poderia ser diferente) com a função social da propriedade sabiamente detalhada no Estatuto da Terra e depois reafirmada na Constituição Federal. Isto porque aquele Estatuto agasalhou-a em seu texto, na conformidade da Constituição então vigente (1946) e, ao fazê-lo, inseriu a conservação dos recursos naturais como um de seus requisitos elementares, norma agrária em branco que vai ser preenchida pelas disposições do Código Florestal e, em especial, aquelas determinantes da caracterização da propriedade com áreas destinadas à preservação permanente e à reserva legal em cada imóvel rural.

Em suma, o Estatuto da Terra exigiu o cumprimento da função social da propriedade e, para que esta se cumpra, estabeleceu como condição *sine qua non* a conservação dos recursos naturais disponíveis. Conjugado o Estatuto com o Código Florestal, verifica-se que este, ao reconhecer a utilidade da vegetação para as terras que reveste, determina, inarredavelmente, a individuação em cada propriedade, das áreas preserváveis e reserváveis. E, por fim, em harmonia com aquelas regras, a Lei n. 6.938/81 – lei da política ambiental – reafirma, como não poderia ser diferente, que “as atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (parágrafo único do art.5º).

Não foi por outra razão que a Constituição cidadã aprovada em 05.10.1988 veio contemplar a proteção e defesa do meio ambiente em várias passagens ao longo de todo o texto, valendo a pena lembrar o que mais diretamente tem a ver com o tema, ou seja, a formulação da ordem econômica e a formulação da ordem social em títulos apartados, que se fundem necessariamente numa interpretação integrativa, principalmente no que concerne à matéria da função social da propriedade e do meio ambiente.

Com efeito, a ordem econômica constitucional (art.170), 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, no que aqui interessa :

- (...)
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- VI - defesa do meio ambiente;
- VIII - busca do pleno emprego.

Desenvolvendo o conteúdo do inciso III, o art.186 da Carta Política evidencia que “a função social da propriedade é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos”:

- I – aproveitamento racional e adequado;
- II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Deve-se observar que, em essência, a ordem econômica constitucional na realidade procura dar concretude à realização de interesses maiores da própria República brasileira que, por estar instituída sob o manto do Estado Democrático de Direito, tem como fundamentos de sua existência a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art.1º, II, III e IV), como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional e promoção do bem de todos (art.3º, I, II e IV), e como princípio das relações internacionais a prevalência dos direitos humanos.

Estes valores também estão conectados com o intento da ordem social, que “tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. Tendo como base a atividade econômico-social empreendida na propriedade rural imantada da função social que lhe é inerente, ter-se-á por objetivo alcançar o bem-estar de todos através da sadia qualidade de vida proporcionada pela existência necessária de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como previsto no art.225, do Capítulo VI – Do Meio Ambiente, no Título VIII - da Ordem Social.

Portanto, a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, deve assegurar a todos existência digna, na esteira das diretrizes da justiça social e a observância dos princípios dessa ordem (função social da propriedade, defesa do

meio ambiente, etc), e a ordem social alicerçada no primado do trabalho deve objetivar o bem-estar e a justiça social. Sendo a justiça social, conforme Montoro (1987, v.1, p.284), a “virtude pela qual os membros da sociedade dão a esta sua contribuição para o bem comum, observada uma igualdade fundamentalmente proporcional”, a propriedade passa a ser o direito colorido de função social para alcançar objetivos maiores para a sociedade, como é a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida.

Pelo que se verifica na análise constitucional, percebe-se que a defesa do meio ambiente é um dos princípios da ordem econômica (art.170, VI) e a função social da propriedade também o é (art.170, III). Além disso, observa-se no Capítulo da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária que a função social só é cumprida quando entre outros requisitos elementares o aproveitamento da propriedade se der racional e adequadamente e também ocorrer a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (art.186, II).

Por ser a defesa do meio ambiente um princípio da ordem econômica e um elemento da função social da propriedade e, na ordem social, um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida (art.225), não pode o Estado sozinho ser responsável por sua conservação e preservação, já que grande parte dos recursos naturais interiores (solo, flora, água) são diretamente possuídos por quase quatro milhões de proprietários rurais privados¹¹⁶. Essa inserção como princípio, como requisito e como direito universal de todos, alicerça a afirmativa de que sobre toda propriedade rural brasileira pesa uma hipoteca ambiental, como gravame necessário à garantia daquele equilíbrio ecológico que contém e que o homem teimosamente tenta desequilibrar.

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

¹¹⁶ Dados do IBGE/1996 revelam que as terras brasileiras até esse ano estavam ocupadas por 3.603.624 de proprietários. As terras são ocupadas também por 99.280 arrendatários; 69.725 parceiros e 67.211 simples possuidores. Acesso em 04 de julho de 2004.

atividade, a pretexto de explorar a área aproveitável para 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.

III – A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS DISPONÍVEIS (DA FLORA) E A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA REGIÃO DO CERRADO E NO ESTADO DE GOIÁS (1970 A 2000)

1. As interferências do homem no meio ambiente natural

É sabido que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de interesse difuso, objetivamente indivisível e subjetivamente indeterminável, que deve ser preservado como condição essencial da própria existência dos seres vivos. As razões da necessidade de preservação do meio ambiente ligam-se à história do tempo geológico e à história do aparecimento da vida na terra. A Terra é um sistema vivo, com dinâmica evolutiva própria que respira, que possui partes sensíveis, que manifesta fenômenos naturais, mas que também sofre com as intervenções do homem, fato que reclama a necessidade de cuidados especiais principalmente quanto a esta atuação.

Como a paisagem rural predomina no cenário ambiental num país de dimensões continentais, como o Brasil, e, como o resultado de um meio ambiente equilibrado passa pelo cumprimento da função da propriedade, interessa saber, neste capítulo, se a função ecológica está sendo cumprida nos dias atuais no Estado de Goiás. Para tanto, serão comparados os dados sobre o uso do solo na região do Cerrado brasileiro e no Estado de Goiás, a fim de aferir a extensão e o alcance das explorações agrícolas e pecuárias, tendo presente que a atividade agrária deve incidir somente na área agricultável do imóvel, deixando intacta a

vegetação da área de preservação permanente e conservada a da reserva legal, que também não pode ser suprimida, embora possa ser utilizada sob manejo sustentado, depois de devidamente aprovado tal projeto.

Da clássica divisão da Terra entre núcleo, manto e crosta, esta é a sua parte mais sensível, porque diretamente em contato com os fenômenos interiores e exteriores e sob a subordinação dos interesses do principal predador, o ser humano. A crosta (litosfera), parcialmente recoberta pela hidrosfera e totalmente envolvida pela atmosfera, segundo o Atlas Geográfico Mundial (1995, p.23), é uma superfície que equivale a apenas 0,2% da massa terrestre, com espessura variável de 20 a 90 km nos continentes, embora em 2/3 deles sua cobertura seja caracterizada por rochas sedimentares que, em média, são inferiores a 2 km de espessura, enquanto a crosta oceânica, formada por rochas ígneas, basaltos e gabros, possui espessura média de 7 km.

Apresenta-se, portanto, de bom alvitre, antes de alinhar apontamentos e considerações sobre a exploração econômica, conservação e preservação dos cerrados, principalmente no Estado de Goiás, relembrar alguns dados importantes sobre o surgimento da vida na terra. Assinalar esses dados se faz necessário tendo em vista o desmesurado e contínuo desmatamento da cobertura vegetal terrestre nos dias que correm, sobre todos os biomas nacionais e, principalmente, no bioma Cerrado, insensíveis os que assim agem ao fato de que o tempo da terra, mais que histórico, é geológico, e se perde nas curvas da trans-longevidade.

Com efeito, a atmosfera primitiva ressentia-se da falta de oxigênio livre, e este lhe foi adicionado pela vida vegetal, que também transferiu dióxido de carbono às rochas e às águas oceânicas e continentais, permanecendo a composição atual (79% de nitrogênio e 20% de oxigênio) estável em função do mesmo mecanismo. De acordo com o Atlas Geográfico Mundial (1995, p.23), formas primitivas de vida (algas verde-azuladas) são encontradas em rochas com até 3,5 bilhões de anos e, embora ainda não se possa provar, a vida na Terra provavelmente começou há cerca de quatro bilhões de anos, estimando-se que o oxigênio tenha aumentado lentamente até atingir 1% da taxa atual há dois bilhões de anos atrás.

Conforme a mesma fonte, à medida que o oxigênio foi-se acumulando na atmosfera (impacto ambiental), a camada protetora de ozônio foi-se desenvolvendo, possibilitando o aparecimento de organismos vivos em águas rasas. Os organismos fotossintetizantes mais desenvolvidos levaram ao aparecimento de animais que respiram

oxigênio¹¹⁷, surgindo há 475 milhões de anos os peixes; há 400 milhões as plantas terrestres, e entre 340 e 305 milhões de anos a Terra teria sido recoberta por densa vegetação e os anfíbios teriam saído do mar, dando origem aos répteis e aos primeiros mamíferos, há 250 milhões de anos, tendo ocorrido enorme expansão dos mamíferos há 65 milhões de anos.

De acordo com Barbosa (1995, p.14), o estoque genético da vegetação que caracteriza atualmente a flora do Cerrado, assim como os elementos solo, clima e fauna “estão intimamente associados com o soerguimento do pós cretáceo do planalto central brasileiro, ocorrido por volta de 65 milhões de anos atrás”, fato que “modificou o sistema de drenagem e conseqüentemente o clima e solo, acabando com uma geografia de mares rasos circundados por terrenos semi-desérticos e propiciando novas formas ambientais”, acrescentando ainda que, em época mais recente, “pode-se dizer que as oscilações climáticas do Pleistoceno Superior, entre 13 mil e 18 mil anos atrás, também influenciaram nesta delimitação atual”.

Os antecedentes históricos das intervenções da humanidade nos processos naturais modificando a superfície do planeta teriam sido iniciadas, primeiramente, com o domínio do fogo. Segundo Cordani e Taioli (2001, p.518), estimativas indicam que a exploração mineral teria sido iniciada há 40.000 anos, com a hematita minerada na África, para utilização como tinta nas decorações. Durante longos anos, a humanidade viveu no que se pode chamar de pré-história, não se verificando diferença nos usos e técnicas rudimentares praticadas na Europa, África, Oriente Médio e Oriente Extremo.

Registros mais antigos sobre o uso artificial da terra e sua exploração agrária identificam-no com o neolítico (idade da pedra polida), 8.000 anos a.C., com a chamada Revolução Agrícola. Surgem as civilizações camponesas e sedentárias e as primeiras aglomerações rurais na Palestina e na Anatólia (Turquia). Com elas aparecem várias inovações técnicas, como a irrigação de culturas agrícolas nas planícies da Mesopotâmia; a invenção da roda e da navegação a vela, a construção de casas de pedra, a metalurgia do cobre, enfim, várias técnicas que vão-se acumulando sucessivamente.

A história econômica mundial também relata o desaparecimento ou perda de importância de civilizações que exorbitaram no uso do solo, como aconteceu com os povos da Mesopotâmia que, ao utilizarem intensamente a irrigação e manejar imprópriamente o solo, causaram a salinização e degradação das terras agricultáveis que possuíam e, ainda, os povos maias que, na América Central, entraram em decadência justamente por causa da má

¹¹⁷ Assim, há um bilhão de anos surgiram os primeiros indícios de vida multicelular. Há 700 milhões de anos surgiram animais mais complexos como medusas, vermes e moluscos primitivos. Os organismos desenvolveram partes duras que permitiram sua preservação como fósseis há aproximadamente 570 milhões de anos, processo este que coincidiu com um período de explosiva evolução da vida nos mares.

utilização dos solos, provocando intensa erosão e escassez d'água.

Milhares de anos mais tarde, as civilizações gregas e romanas, ambas beneficiárias de extensas costas marinhas, apropriam-se dessas técnicas e ampliam seu uso, inclusive quanto à transformação dos ventos e das águas em recursos energéticos através da navegação a vela e dos moinhos d'água, sem dispensar a energia muscular escrava como a principal força de tração terrestre. O campo é o espaço de produção por excelência, cabendo aos escravos produzirem para alimentar as cidades.

Na Idade Média, os moinhos de vento e a roda d'água são aperfeiçoados, e a tração animal é melhor aproveitada. A madeira torna-se grande fonte geradora de calor, transformada em carvão vegetal, alimentando os altos fornos do século XIV. Apesar disso, a agricultura continua sendo a base econômica da Europa sob o domínio do feudalismo, sistema em que os servos abdicam da liberdade em troca de segurança pelos senhorios, trabalham e produzem excedentes para os senhores, para o clero e para os exércitos. No século XV, o novo mundo é descoberto, os Estados nacionais vão se fortalecendo e, aos poucos, vão implantando o mercantilismo, na regulação da vida social da população que, até o século XVIII, vive majoritariamente no campo.

No crepúsculo do século XVIII, surge a fase do maquinismo, com os efeitos sociais sinteticamente anunciados anteriormente. Esses efeitos foram consequência direta do surgimento da sociedade urbano-industrial. A força humana e animal foram substituídas pela máquina; e o carvão mineral, recém-descoberto, passa a ser priorizado na utilização dos altos fornos, para a produção de ferro e construção de máquinas e ferrovias. O vapor produzido move indústrias, navios, locomotivas e provoca mudança na estratégia de localização das fábricas, processo que continua no século XIX, já que o uso do carvão só cede passo ao petróleo no século XX, com o desenvolvimento do motor a combustão interna.

O processo urbano-industrial na Europa provocou o aumento da população¹¹⁸ citadina e o crescimento econômico do setor secundário¹¹⁹, tornando-se a agricultura e a pecuária um setor subordinado aos planejamentos da indústria e aos desejos de consumo da cidade. No século XIX, a revolução agrícola acompanha a revolução industrial dos países

¹¹⁸ O aumento da população a partir do final do século XVIII foi alvo das preocupações de Thomas Robert Malthus, com a teoria das progressões aritmética e geométrica para a produção alimentar e crescimento da população. As previsões de Malthus foram contrariadas, em parte, pela produção geométrica de alimentos, em novas áreas, depois da revolução industrial, e do controle de muitas doenças, através de vacinas e outros meios de prevenção. (Cf. Hugon, 1970, p.119).

¹¹⁹ Conforme Huberman (1986, p.156 e 162), no início da revolução industrial “a produção de algodão, ferro, carvão, de qualquer mercadoria multiplicou-se por dez. O volume e o total de vendas, os lucros dos proprietários – tudo isso subiu aos céus”. E, na Inglaterra, em 1800, estavam em uso 30 máquinas a vapor em minas de carvão, 22 em minas de cobre, 28 em fundições, 17 em cervejarias e 8 em usinas de algodão.

européus desenvolvidos, fortalecendo-a ao longo desse século e pode-se dizer, mais ainda, ao longo do XX. Deu-lhe sustentação fornecendo-lhe insumos para a produção de bens de uso e de consumo, transferindo-lhe também recursos humanos para mover suas máquinas.

Portanto, a urbanização acompanha a industrialização que é acompanhada pela revolução agrícola. As transformações ocorridas na economia rural geram aumento da produtividade e, em consequência, ao mesmo tempo liberação de mão de obra que, disponível, dirige-se para as cidades. O estágio de incremento alcançado pela atividade agrária no campo supera parcial e progressivamente a dependência das condições limitativas da natureza (solo, chuva, etc) e de recursos humanos (necessidade imediata e preponderante deste trabalho), liberando uma grande massa de lavradores para outras atividades.

A infertilidade dos solos é curada com adubos; a dificuldade de semear e plantar é resolvida com máquinas que, com menos tempo, realizam o trabalho de muitos homens; pragas e doenças são tratadas com herbicidas e fungicidas; áreas agricultáveis de menor extensão são ampliadas por canais de irrigação e, ao final de contas, uma menor quantidade de homens camponeses produzem uma maior quantidade de alimentos e matérias primas para um número maior de homens nas cidades. O maior número de homens na cidade movimenta o comércio que, por sua vez, numa via de mão dupla, realimenta o campo com insumos e máquinas (tratores, adubos químicos, sementes selecionadas, herbicidas) com vista à maior produtividade.

No que concerne ao crescimento da população, a Inglaterra, um dos berços da revolução industrial, teve o seu contingente humano dobrado em apenas cinquenta anos, ou seja, de 1801 a 1851, passando de 8,9 milhões para 17,9 milhões de habitantes. A mesma coisa aconteceu na Alemanha, na Holanda e países escandinavos, pois, de uma maneira geral, o século XIX marcou o crescimento acelerado da população na Europa, constituindo-se, na opinião de Magnolli e Araújo (1997, p.116), “não por acaso” no século das grandes emigrações, com cerca de 50 milhões de pessoas deixando o velho continente em direção às Américas, Austrália e Nova Zelândia.

Num balanço das atividades transformadoras de cunho econômico e a preservação e conservação do meio ambiente, constata-se, sem dificuldade, que a maior produção do campo e a maior produção da cidade provocam grandes impactos no meio ambiente rural e urbano, mudando o cenário então existente e colocando a ecologia em desvantagem. Desvantagem porque é na natureza que as riquezas são retiradas e/ou transformadas pelo homem. No fundo, sede das riquezas minerais (carvão mineral, petróleo, etc), vegetais e animais (produtos agropecuários), foi sempre o palco recebedor da realização dos interesses

do homem na busca de novas riquezas. Mas, com o advento da revolução industrial, o poder de produzir em grande escala também produziu significativas alterações ambientais¹²⁰.

Alterações ambientais consistem:

no remanejamento, espontâneo ou induzido, físico ou funcional, de conjuntos de fatores ambientais da área de influência de atividades transformadoras, em decorrência de pelo menos uma intervenção ambiental. Uma alteração, determina, portanto, uma nova configuração do ambiente em que ocorre, reorganizando compartimentos e meios ambientais a partir da realização de relações antes inexistentes entre seus fatores constituintes ou da supressão de outras que até então se realizavam (MACEDO, 1995, p.26).

Para se ter idéia do histórico da ocupação humana do planeta em todos os tempos e dos efeitos da revolução industrial do final do século XVIII sobre a configuração ambiental, basta lembrar que há 10.000 anos atrás a população mundial era de apenas 5 milhões de habitantes; no início da era Cristã, soma 250 milhões de habitantes; em 1850, chega a 1 bilhão de habitantes; e em 2000, embora o século XX registre a estabilização da população européia, no mundo ela se aproxima de 6 bilhões de habitantes. O crescimento caracteriza uma curva exponencial, mostrando que a população levou quase dois milênios para chegar a 1 bilhão, mas chegou a 6 bilhões de habitantes em apenas um século e meio.

No que tange à exploração da terra, o crescimento das áreas desmatadas também foi significativo. Efetivamente, o incremento das novas áreas de vegetação derrubada para exploração agrícola e pecuária demonstra que o homem é um grande “agente geológico”. Basta constatar que, no século XIX, a área de terras aradas “cresceu 74% em relação ao século anterior”, e, no século XX, foram registradas taxas anuais de 1,7% na África, 1,4% na Ásia, e 0,9% nas Américas do Sul e Central (CORDANI e TAIOLI, 2001, p.518).

A revolução industrial passou a exigir maior quantidade de insumos para processamento nas máquinas. Essa necessidade exigiu maior capacidade produtiva do campo e para tanto, o modo de produção mecânico também chegou à zona rural. A liberação de mão de obra para as cidades facilitou os contatos entre grupos sociais, fomentando o aumento da população. O aumento da produção agrícola, o aumento da produção industrial e o aumento da população traduziram-se em significativas alterações do meio ambiente.

O modelo implantado na Europa, principalmente no século XIX, a partir do que se convencionou chamar de modernização da agricultura pelo uso de máquinas e produção em

¹²⁰ A intensificação das transformações da natureza foram alvo, dentre outros, das preocupações de Ernst Haeckel que, conforme já assinalado, em 1866 definiu pela primeira vez “Ecologia”, partindo de sua etimologia oikos = casa e logia = estudo. Hoje, pode-se dizer, conforme o glossário ecológico, que ela é a ciência que tem por objeto o estudo das interações dos seres vivos entre si e com o meio ambiente.

alta escala foi exportado para as colônias da Ásia, da África e da América, e o Brasil não ficou imune a essa influência. As grandes plantações de café, as grandes plantações de cana de açúcar e atualmente as grandes plantações de soja são retratos desse modelo. Assim, a mecanização da agricultura com preponderância para a produção de matérias-primas industriais alcança grande parte do território brasileiro, atingindo a região do Cerrado, no decorrer do século XX, trazendo dividendos econômicos para o Estado e deixando no seu rasto expressivos impactos ecológicos.

A devastação que vem ocorrendo no Cerrado há cerca de trinta anos é um dos exemplos dos muitos contrastes protagonizados pelo século XX que

foi uma época de progresso técnico e científico exponencial, de liberação das artes através de um modernismo exuberante e de disseminação da democracia e de direitos humanos em todo o planeta. Foi também um tempo triste e violento de guerras mundiais, de genocídios e de ideologias totalitárias que estiveram perigosamente próximas do domínio global. Embora preocupada com todo este tumulto, a humanidade conseguiu ao mesmo tempo depredar o ambiente natural e consumir os recursos não-renováveis do planeta com alegre irresponsabilidade. Dessa forma, abreviamos a destruição de ecossistemas inteiros e a extinção de milhares de espécies com milhões de anos de idade. Se a capacidade da Terra de sustentar nossa expansão é finita – e não tenho dúvida de que seja – estávamos ocupados demais para reparar nisso (WILSON, 2002, p.43).

É tempo de acordar para a realidade e repensar o mundo sob outras óticas que não a unilateralidade econômica. Nesse sentido, é preciso assegurar a preservação das áreas permanentes e de reserva legal dos cerrados, antes que o seu aniquilamento total se consolide. Como recursos naturais renováveis que são, não podem continuar a ser ignorados pelos planejamentos de ordem econômica sob a ótica de sua inesgotabilidade e à conta da externalidade do dano ambiental, como se fosse inerente ao processo de desenvolvimento.

Corretamente apontam Brandão e Rocha (2004, p.30), que o bioma Cerrado é considerado nos dias que correm, como “uma das vinte cinco áreas naturais” críticas do Planeta no que concerne à conservação, tendo em vista, “a riqueza ainda presente de formas de vida vegetal e animal, e dada a ameaça crescente dessa biodiversidade”. Assim sendo, e coerente com as observações de Wilson (2002, p.43), é necessário “pôr a Terra em ordem e determinar o que será necessário para oferecer uma vida satisfatória e sustentável a todos durante um período indefinido de tempo”. Essa tarefa pode começar por onde surgem as águas superficiais sul-americanas, a região do Cerrado.

2. Conceituação e Caracterização do Cerrado Brasileiro

A DOCTRINA ESPECIALIZADA ADMITE SEM CONTROVÉRSIA QUE O BIOMA CERRADO É A:

CATEGORIA DE HABITAT EM UMA DETERMINADA REGIÃO DO MUNDO, COMO POR EXEMPLO A FLORESTA PLUVIAL DA BACIA AMAZÔNICA, A MATA ATLÂNTICA E O CERRADO. É UMA UNIDADE DE COMUNIDADE BIÓTICA, FACILMENTE IDENTIFICÁVEL, PRODUZIDA PELA ATUAÇÃO RECÍPROCA DOS CLIMAS REGIONAIS COM A BIOTA E O SUBSTRATO, NA QUAL A FORMA DE VIDA DA VEGETAÇÃO CLÍMAX É UNIFORME. O BIOMA INCLUI NÃO SOMENTE A VEGETAÇÃO CLÍMAX, COMO TAMBÉM O CLÍMAX EDÁFICO (DO SOLO) E AS ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO, OS QUAIS SÃO DOMINADOS, EM MUITOS CASOS, POR OUTRAS FORMAS DE VIDA (LIMA E SILVA, 2002, P.31).

NO SEU PRIMEIRO SIGNIFICADO QUER DIZER FECHADO E, NESSE SENTIDO, VEGETAÇÃO DENSA. DISTANTE DO LITORAL, FICOU PRESERVADO ATÉ O PRIMEIRO QUARTEL DO SÉCULO XVIII, ENQUANTO A CONSTATAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE JAZIDAS DE METAIS EM SEU INTERIOR NÃO FOI ESPALHADA. DE ACORDO COM ALHO E MARTINS (1995, P.13), ATÉ O FINAL DO SÉCULO XIX AS FORMAÇÕES VEGETAIS DO BRASIL CENTRAL ERAM CONHECIDAS GENERICAMENTE PELA EXPRESSÃO TABULEIROS. NAS LOCALIDADES ONDE AS VEGETAÇÕES RASTEIRAS ERAM BEM DESENVOLVIDAS, CHAMAVAM-NAS DE TABULEIROS CERRADOS. AINDA NA METADE DO REFERIDO SÉCULO, TABULEIRO PASSOU A SER CHAMADO DE CAMPO E AS FORMAÇÕES VEGETAIS PASSARAM A SER DENOMINADAS CAMPO LIMPO, CAMPO SUJO E CAMPO CERRADO. E, MAIS RECENTEMENTE, O TERMO CERRADO TEM SIDO UTILIZADO PARA CARACTERIZAR A VEGETAÇÃO QUE OCORRE NA REGIÃO CENTRAL DO BRASIL.

Em sintonia com esse último relato, Eiten (1994, p.17-73) e Ribeiro e Walter (1998, p.100-101) informam que o termo cerrado sofreu uma evolução, de modo tal que, na atualidade, é empregado correntemente em três acepções : a) a primeira, que é mais abrangente, diz respeito ao **bioma** predominante no Brasil Central, devendo ser escrita com “C” maiúsculo (Cerrado); b) a segunda refere-se a cerrado em *sentido amplo*, que diz respeito a um dos **tipos** de vegetação que ocorrem no bioma, e que inclui fisionomias campestres, savânicas e florestais, indo desde o campo limpo até o cerradão; c) a terceira refere-se a cerrado em *sentido restrito* – ou, para alguns, “cerrado típico” – para designar uma das **formas** fisionômicas que compõem o tipo acima citado.

Nesta tese interessa examinar os impactos acarretados ao meio ambiente por força da atividade agropecuária, ou seja, os impactos dos desmatamentos e abertura ou consolidação de culturas e pastagens sobre o bioma; logo, empregar-se-á, muitas vezes, o termo Cerrado em sua primeira acepção. Em outras oportunidades referir-se-á também ao cerrado como um dos tipos de vegetação ocorrentes no bioma (segunda acepção) e,

ocasionalmente, usar-se-á a expressão cerrado (em sentido restrito) para indicar a forma fisionômica que compõe o tipo (terceira acepção).

Consoante Alho e Martins (1995, p.7), cerrado (sentido restrito) é uma “savana tropical na qual uma vegetação rasteira, formada principalmente por gramíneas, coexiste com árvores e arbustos esparsos”¹²¹. Filgueiras et al (1998) afirmam que “a flora do estrato rasteiro é pouco conhecida, porém muito rica e quase 100% endêmica à região”, acrescentado que as famílias Gramineae e Leguminose dominam em número de espécies (38% conjuntamente) e em número de indivíduos (52% são as gramíneas). Souza Dias (1996, p.22) considera surpreendente que a gramínea *Echinolaena inflexa* responda por 1/3 dos indivíduos desse estrato nos Cerrados do Planalto Central, “espécie que com sistema fotossintetizante C3, teoricamente mais adaptada à sombra que ao sol”, permite sugerir “que os campos Cerrados de hoje se originaram de Cerrados densos/cerradões”.

A categoria herbáceo-arbustiva, de acordo com Farias (2002, p.9), inclui as plantas que constituem o **sub-bosque** das formações florestais (floresta galeria, floresta mesofítica, floresta calcárea, cerradão, etc), a **camada rasteira** das formações savânicas (cerrado *sensu stricto*, campo sujo, campo limpo, etc) e as áreas úmidas (campo úmido, campo murundum, veredas, etc).

Eiten (1994) esclarece que ervas são plantas cujos caules aéreos nunca desenvolvem cilindro contínuo e fechado de xilema secundário, isto é, apresentam apenas crescimento primário. Ao contrário dessas, as plantas lenhosas formam cilindro contínuo e fechado de xilema secundário. Já as espécies arbustivas, conforme prelecionam Rizzini (1976) e Farias (2002, p.9), são plantas lenhosas que se ramificam desde a base, sem contudo formar um tronco simples, ou tendo-o muito curto.

O bioma Cerrado é uma região tropical que perfaz uma área aproximada de 2.000.000 km², ou seja, de 200.000.000 hectares, equivalente a vinte e dois por cento (22%) do território nacional, situados nos Estados da Bahia (parte oeste e Chapada Diamantina), Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso (parte sul), Mato Grosso do Sul, São Paulo (encraves no centro-leste), Minas Gerais (centro-oeste e Serra do Espinhaço), Tocantins, Pará (encraves do centro-leste), Maranhão (sul e leste), Piauí (sudoeste e norte), Ceará (encraves nas Chapadas Araripe e Ibiapaba) e Rondônia (centro-leste). É uma região natural exclusivamente brasileira, “exceto por uma pequena área no nordeste da Bolívia (alto Mamoré)”, conforme assinala

¹²¹ No mesmo sentido o Novo Dicionário Aurélio (1986, p.384): “tipo de vegetação caracterizado por árvores baixas, retorcidas, em geral dotadas de casca grossa e suberosa, espaçadas e que leva por baixo tapete de gramíneas”.

Sousa Dias (1996, p.11).

Está situado entre a Mata Atlântica, a Caatinga e a Amazônia, no interstício de 3° e 24°s de latitude e 41° e 63°w de longitude (68% dos quais entre 10° e 20°s de latitude, constituindo a segunda maior formação vegetal do país e da América do Sul (SOUZA DIAS, 1996, p.12)¹²². De acordo com o mesmo autor (1996, p.12), predominantemente localiza-se nas planícies e planaltos centrais (50,2% entre 300 e 600m de altitude; 22,5% entre 600 e 900m; 21,8% entre 0 e 300m; e somente 5,5% acima de 900m). As maiores altitudes são registradas na Chapada dos Veadeiros e na Serra do Espinhaço (acima de 1600 e 1700m).

No dizer de um pós-graduado em antropologia (BARBOSA, 1995, p.14), é a cumeeira da América do Sul, pois em seu interior nascem as vertentes que formam as bacias do rio São Francisco, Amazônica (rios Araguaia e Tocantins) e Prata (rios Grande, Paranaíba e Paraná). Seus solos, como já salientado, são antigos¹²³, profundos e bem drenados; nutricionalmente são ácidos (cerca de 90%) e de baixa fertilidade (pobres em matéria orgânica e nutrientes como cálcio, fósforo, magnésio e fosfato), com altos níveis de ferro e alumínio.

Ao dissertar sobre as alternativas de desenvolvimento dos cerrados, Souza Dias assevera que:

cerca de 2/3 da região estavam cobertos primitivamente por savanas estacionais em solos bem drenados (os Cerrados), quase 1/4 eram cobertos por florestas de diferentes tipos (matas mesofíticas de galeria e de interflúvio, cerradões e carrascos), cerca de 10% estavam ocupados por savanas estacionais com fortes restrições hídricas (campos rupestres e litólicos, e campos úmidos e pantanais), restando 2,5% para os brejos permanentes (veredas, etc). Predominavam, assim, as formações abertas savânicas, o que enquadra a região entre as savanas tropicais do mundo (DIAS, 1996, p.19).

Adaptando estudos feitos por Azevedo e Adámoli, em 1988, o mesmo autor (1996, p.19) sugere a distribuição dos diferentes tipos de ecossistemas da região do Cerrado, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Distribuição Espacial Primitiva dos Diferentes Tipos de Ecossistemas da Região dos Cerrados

Tipo de Ecossistema	Área Estimada	%	Ocorrência Geográfica
----------------------------	----------------------	----------	------------------------------

¹²² Veja adiante Figura 1 sobre a Distribuição da Área Nuclear dos Cerrados do Brasil (IBGE, 1988, Mapa de Vegetação do Brasil, 1:5.000.000).

¹²³ Estima-se que a formação geológica das rochas do Cerrado varia de 570 milhões a 4,7 bilhões de anos. De acordo com Ab'Saber, ex-Presidente da SBPC (WWF: 1995), a formação do Cerrado sul-americano data de mais de 45 milhões de anos.

	1000Hectares		
Cerrado (restrito)	108.000	53,0	Geral
Campos de cerrado	23.600	11,6	Geral
Cerradões	16.900	8,3	Geral e Transições
Campo úmido/pantanal	11.200	5,5	Geral e Araguaia
Matas de Galeria	10.200	5,0	Geral
Matas de interflúvio	10.200	5,0	Podzólicos eutróficos
Carrascos	8.200	4,0	Transições caatinga
Campo rupestre	5.100	2,5	1000m BA-GO-TO
Campo litólico	5.100	2,5	MG-BA-GO-TO
Vereda e Brejo	5.100	2,5	Geral

Fonte: Azevedo e Adámoli, 1988. Adaptação de Souza Dias (1996, p.19).

O clima é estacional, com duas estações bem definidas: seca (menos de 60mm) e úmida (chuvosa). A precipitação média anual é de 1.500mm, com variações entre as regiões. Nos meses de outubro a março concentram-se 90% das precipitações. Essa concentração agrava o problema da infertilidade do solo ao empurrar o cálcio para as profundidades, aumentando a deficiência daquele nutriente na superfície. A temperatura média é de 22°C ao sul, influenciada pelas altitudes mais elevadas e massas polares de ar, e 27°C ao norte, influenciada possivelmente pelas altitudes menos elevadas e pelas condições climáticas equatoriais.

Figura 1



Fonte : Fundação Pró-Natureza, Brasília, 1996

A origem do Cerrado tem sido alvo de discussões dos estudiosos. Todavia, atualmente admite-se que ela pode estar relacionada cumulativamente: a) à estacionalidade climática; b) à pobreza nutricional; c) à ocorrência de fogo. No que concerne às formas fisionômicas do cerrado *sensu lato*, campo limpo (com predominância de gramíneas), campo sujo (gramíneas e arbustos), cerrado (predominância de arbustos com espécies de 3 a 5 metros) e cerradão (florestas cujas copas se tocam e criam sombras, nas quais o estrato herbáceo-arbustivo é pobre e esparso), elas se distinguem entre si pela composição botânica e pela estrutura da vegetação.

Alguns dados quantitativos sobre essas várias fisionomias foram estimadas por Ribeiro, Silva e Batmanian (1985, p.15) e reproduzidos pelo WWF - Fundo Mundial para a Natureza, conforme Tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Diferenças na Composição Botânica entre Três Formas de Vegetação Savânica

Estimativa de árvores por hectare	Campo Sujo	Cerrado	Cerradão
Número de árvores por hectare	203	911	2.231
Cobertura de árvores (% de sombreamento)	6	34	93
Número de espécies de árvores por hectare	26	66	81

Fonte: WWF – Fundo Mundial para a Natureza, Brasília, 1995, p.15.

Como se vê, a abundância é mais significativa conforme se passa do campo sujo ao cerrado e deste ao cerradão. A estimativa do sombreamento também é percentualmente maior à medida que se passa de uma vegetação de campo sujo para o cerrado e deste para o cerradão. O sombreamento estimado no cerrado é de 34% e no Cerradão, 93%. Essa constatação denota a influência da vegetação como uma variável importante sobre o clima e a temperatura. A riqueza de espécies também se torna notável, tanto quanto se passa para a forma cerrado e mais ainda para a forma cerradão. A quantidade de espécies é 2,5 vezes maior no cerrado e 3,1 vezes maior no cerradão, comparativamente ao campo sujo. O campo limpo não aparece na Tabela, em razão de ser uma formação na qual não existem árvores.

Mendonça (*et al*) e Filgueiras (*et al*) (1998), lembrados na obra *Caminhando pelo Cerrado – plantas herbáceo-arbustivas*, demonstram que a proporção entre as plantas herbáceo-arbustivas e as árvores oscila entre 3:1 e 4:1. Isto significa que para cada espécie de árvore encontrada no cerrado existem entre três a quatro espécies de plantas herbáceo-arbustivas, fato que tem passado despercebido ou tem sido desprezado pelos especialistas da botânica, tanto que “existem pouquíssimos trabalhos dedicados exclusivamente ao seu estudo” (FARIAS, 2002, p.9-10). Aproveitando a estimativa de Ribeiro, Silva e Batmanian, ter-se-ia a estimativa, por hectare, no campo sujo de 609 a 812 plantas herbáceo-arbustivas, no cerrado de 2.733 a 3.644 herbáceo-arbustivas e no cerradão, de 6.693 a 8.924 herbáceo-arbustivas.

A utilidade generalizada dessas plantas para os mais variados fins (medicinais, ornamentais, comestíveis, forrageiras), o papel ecológico que exercem, a enormidade de plantas ainda não descritas e, ainda, as propriedades da maioria delas, por enquanto desconhecidas pelos cientistas das várias áreas do saber, indicam a necessidade de se intensificarem estudos sobre elas, providência que necessariamente deve ser abreviada, tendo em vista o acelerado e exacerbado antropismo das últimas décadas sobre o Cerrado.

2.1 Ocupação do Cerrado Brasileiro

Afirma Barbosa (1995, p.15) que os registros mais antigos da arqueologia brasileira apontam para a “presença de seres humanos há 11 mil anos atrás, na região do Cerrado”, os quais exploraram a flora e a fauna durante todos esses tempos segundo os usos e

costumes aborígenes, vale dizer, de acordo com o espírito preservacionista próprio da cultura indígena, o que explica a surpresa do escrivão de Cabral, Pero Vaz de Caminha, ao narrar a aventura do descobrimento da terra do pau-brasil, como se tivesse inventado o paraíso, tamanha a abundância e diversidade das espécies da flora e da fauna.

Portugal adotou o sistema de capitanias hereditárias para administrar a Colônia recém-conquistada e aplicou o regime de concessão de cartas de sesmarias para a titulação e exploração das terras. Fê-lo a partir de 1530 até 1822, quando D. Pedro I praticamente extinguiu o regime sesmarial, ao decidir um pedido do posseiro Manoel José dos Reis para ser conservado na posse das terras em que vivia há mais de 20 anos com numerosa família de filhos e netos, as quais jamais estiveram compreendidas em qualquer área de sesmaria medida expedida anteriormente.

Contrariando o parecer da Procuradoria da Coroa e Fazenda, que entendia que o posseiro usara formalmente o procedimento inadequado e que deveria formular outro pedido para que a terra lhe fosse concedida por sesmaria, D. Pedro I proferiu a seguinte decisão, em 17.07.1822: “fique o suplicante na posse das terras que tem cultivado e suspendam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa Nacional” (VALENTE, 1983, p.356-357).

As sesmarias eram expedidas com área de todo tamanho, até o final do século XVII. No final desse século, tendo reassumido a soberania das terras que haviam sido incorporadas ao domínio espanhol, de 1580 a 1640, Portugal, querendo recuperar o terreno perdido, passou a ser mais exigente na contemplação de novas “datas” de terras. Assim, na última década do século restringiu as dimensões das novas cartas a serem expedidas, limitando-as sucessivamente em 3 léguas e 2 léguas. Passou também a exigir o pagamento do foro e a demarcação prévia das áreas como requisito para a concessão. Já no século XVIII, portanto, a expedição de sesmarias ficava condicionada ao cumprimento dos requisitos de cultivo, demarcação, pagamento do foro e confirmação pelo Rei, sob pena de resolução.

Não tendo a Assembléia Nacional Constituinte tratado do assunto, a não ser a garantia em toda a plenitude do direito de propriedade privada, o Brasil só foi ter uma Lei de Terras em 1850¹²⁴, tendo se tornado conhecido o período 1822-1850 como a fase áurea do posseiro. Essa lei proibiu a aquisição de terras do Governo Imperial por outro título que não fosse o de compra e venda. Ressalvava a hipótese de doação de terras devolutas, quando estas estivessem localizadas na longínqua faixa de 66 km de fronteira do Brasil com os países

¹²⁴ Também em 1850 foi aprovada a Lei Euzébio de Queiroz, proibindo o tráfico de negros.

vizinhos e fizessem parte de planos de colonização.

Os negros que chegaram à Colônia no início do século XVI para trabalhar na Zona da Mata Nordestina, depois na cultura algodoeira no Maranhão (século XVII), depois nas Fazendas de Café do Vale do Paraíba e nas regiões de metais de Minas Gerais (final do século XVII), Goiás e Mato Grosso (século XVIII) alastraram-se por todo o Centro-Sul e ficaram libertos em 1888, quando formavam a maioria da população (13% negros e 40% mestiços), e os estrangeiros que migraram para o Brasil (desde o XIX) certamente não teriam facilidades para adquirir terras rurais públicas, pois estas, a partir de 1850, só seriam adquiridas a título oneroso, de acordo com a Lei de Terras (n.601).

É importante assinalar a evolução da entrada de alienígenas no território brasileiro¹²⁵, principalmente no que concerne aos negros, pois foi com eles que Goiás e Mato Grosso, então territórios (minas) da Capitania de São Paulo, começaram a ser ocupados, no primeiro quartel do século XVIII, sob o comando dos Bandeirantes, à procura de ouro e esmeraldas, que acabaram sendo encontrados nas cercanias das atuais cidades de Cuiabá e Goiás.

Enquanto os índios, considerados *bestiae ferae*, ofereciam obstáculos à domesticação, os negros, sob a concepção do racismo ostensivamente praticado também não eram considerados pessoas, sujeitos de direito, mas simples coisas, objeto de domínio dos senhorios. Apesar disso, e embora só tenham sido libertos no final do século XIX, assumiram papel preponderante na construção da economia brasileira e, como se pode depreender, também tiveram presença marcante na ocupação e exploração da região do Cerrado, seja na mineração seja na agropecuária.

Consoante assinalado anteriormente, o Cerrado brasileiro começou a ser ocupado pelo homem “civilizado” no século do ouro (XVIII), com a abertura e assentamento de povoados nas regiões de Cuiabá e Goiás (1918 e 1922), após a descoberta de ouro e pedras preciosas. A ocupação do Centro-Oeste brasileiro explica-se e encaixa-se perfeitamente na política mercantilista da Coroa Portuguesa, alinhada, neste aspecto, ao figurino até então posto em prática em toda a Europa. O poder do rei havia suplantado os poderes regionais dos

¹²⁵ Anota Magnoli e Araújo (1997, p.134-136), que a imigração branca teve início timidamente em 1818 com a vinda de suíços e alemães para o Rio de Janeiro e italianos, alemães, poloneses e ucranianos para a região sul, em 1822. O maior surto registrou-se a partir de 1850 até as primeiras décadas do século XX para substituir a força escrava nas lavouras de café, principalmente no Estado de São Paulo (70%), sendo a maioria italianos, espanhóis e portugueses. Em 1908 e 1925 a 1935 vieram os japoneses para São Paulo (75%) e Pará. A imigração sofre queda com a imposição da quota de 2% em 1934 e a preferência dada a agricultores em 1938 (80%). Assim, na década de 50 importa novo contingente (a maioria italianos); nas décadas de 80 e 90 recebe principalmente coreanos, chilenos, bolivianos, paraguaios e peruanos e registra, na década de 80, pela primeira vez na sua história, saldo migratório negativo.

senhores feudais e os Estados nacionais viam no entesouramento uma forma de enriquecimento e fortalecimento das nações. Não por acaso, as moedas tinham lastro vinculativo ao ouro.

O ciclo do ouro no Centro-Oeste, entretanto, durou pouco (cerca de cinquenta anos) e coincidiu também com o ocaso do mercantilismo. De acordo com Palacín e Moraes (2001, p.23), em Goiás a mineração “foi um negócio próspero até 1750, um empreendimento arriscado mas ainda rendoso entre 1750 e 1770, um negócio ruinoso depois desta data”. A produção era entregue quase totalmente a Portugal, que a repassava principalmente à Inglaterra, em troca de manufaturas. Ao Estado de Goiás restaram, ao fim e ao cabo, as estradas e caminhos construídos, os pequenos arraiais e a Vila Boa e, conforme a mesma fonte (2001, p.26) excluídos os índios, uma população de “mais de 50.000 habitantes, em 1800”. À Capitania de Mato Grosso, o saldo sócio-econômico não discrepou dessa realidade, pois a região como um todo, à míngua de uma matéria prima básica para a economia, mergulhou no marasmo.

O saldo econômico para Portugal foi significativo. Mas maior foi o saldo político, afinal transferido ao Brasil com a independência, em 1822. Com efeito, antes da exploração minerária do Cerrado, as fronteiras do império luso-brasileiro limitavam-se à linha do Tratado de Tordesilhas, que abrangeriam no sentido norte-sul Belém (a futura Brasília) e Florianópolis. A exploração minerária iniciada em 1718 em Cuiabá e em 1722 em Goiás quebrou esse limite. Em 1749, são criadas as Capitanias de Goiás e Mato Grosso e, em 1750, é firmado o Tratado de Madri, pelo qual a Espanha reconhece o domínio português sobre as terras do Cerrado a oeste de Tordesilhas e boa parte da Amazônia. Vitória diplomática portuguesa que vai refletir-se na configuração do atual território brasileiro.

Com a decadência da mineração, o Cerrado passou a ser ocupado através da pecuária extensiva e agricultura de subsistência por alguns aventureiros que preferiram ficar na zona rural e nas cercanias dos pequenos arraiais e vilas até então criadas, a retornar às suas origens. Ser mineiro era sinônimo de *status* e motivo de honra (dono de minas e de escravos); ser roceiro era sinônimo de profissão menos digna (dono de terras e escravos). Sob esse aspecto, a decadência da mineração também exerceu influência psicológica negativa sobre a população, que deixava de ser uma sociedade de mineiros para tornar-se uma sociedade menor, de roceiros.

Essa cultura preconceituosa incrustada na consciência popular, somada à estratégia da metrópole de estimular a exploração minerária quase com exclusividade nesta

região, explicam o pauperismo da economia do Centro-Oeste por ocasião da decadência da mineração, no final do século XVIII. Considerados estes fatores, a ocupação, nesse século, teve grande peso político e menor peso econômico. O saldo político-econômico, entretanto, teve o condão de trazer à tona a existência de uma grande e rica região do território nacional passível de exploração econômica, no futuro, embora considerada por muito tempo como região pobre, de terras imprestáveis para a agricultura.

Os grandes acontecimentos políticos do século XIX (Independência e República) também não trouxeram maiores repercussões à economia da região, apesar da autonomia política e administrativa conferida aos Estados e das expedições do Marechal Rondon para o oeste do Brasil, em 1893. O Centro-Oeste (e a região do Cerrado como um todo) continuou exibindo a vastidão de sua geografia, a pobreza de sua economia e uma fraca demografia. Um dado importante dá uma noção da época. Enquanto a região Nordeste respondia, em 1872, por 46% da população brasileira (9.930.478 habitantes), o Centro-Oeste respondia por 2,2% (Goiás com 1,6% e o Mato Grosso com 0,6%), com uma população de 220.812 habitantes (160.395 em Goiás e 60.417 no Mato Grosso). Em 1890, no alvorecer da República, a população do Centro-Oeste continuava empacada nos magros 2,2%¹²⁶. As bordas da região do Cerrado, periféricas às demais regiões, não tinham melhor sorte.

No século XX, a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil chega a Campo Grande-MT, em 1920; a Estrada de Ferro Goiás chega a Leopoldo de Bulhões-GO, em 1931, e a pedra fundamental da cidade de Goiânia é lançada em 24.10.1933, ficando interligadas as regiões sul das duas unidades (Goiás e Mato Grosso) a São Paulo, centro econômico do país¹²⁷. Nas décadas de 40¹²⁸ e 50¹²⁹ surgem as colônias agrícolas em Goiás e Mato Grosso. Na década de 60¹³⁰ inaugura-se a nova capital da República (Brasília), que pouco a pouco vai sendo

¹²⁶ Cf. para maiores detalhes Goiás em Dados 2003. Taxa Média de Crescimento Anual de 1872 a 2000. Seplan, 2003, p.13).

¹²⁷ Em 1934 foi criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, incumbido de fazer levantamentos demográfico, econômico e social e em 1937 o Conselho Brasileiro de Geografia, transformado em 1938 em Conselho Nacional de Geografia.

¹²⁸ Em 1946 o IBGE fez a primeira divisão oficial do território brasileiro, à luz do conceito de região natural (consideração dos fatores clima, vegetação e relevo), criando as regiões sul, leste, nordeste, norte e centro-oeste, incluindo nesta última o Distrito Federal, em 1961.

¹²⁹ Nesta década o governo federal inicia a criação de regiões de planejamento e desenvolvimento: Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953, e a Superintendência do Nordeste (SUDENE), em 1959.

¹³⁰ Em 1966 a SPVEA é substituída pela SUDAM, destinada a receber projetos de investimentos privados, agropecuários e minerários, beneficiados com incentivos fiscais e creditícios, uma região abrangente de 60% do território nacional. Em 1967 são criadas mais duas Superintendências: a SUDECO e a SUDESUL. Em 1969 o IBGE altera a divisão das macro-regiões (sul, sudeste, nordeste, norte e centro-oeste), agregando os aspectos sócio-econômicos e aglutinando no sudeste os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais,

alcançada pela malha rodoviária e ferroviária do país, e a migração começa a ser incrementada para o Distrito Federal e seu entorno, provocando a urbanização sem industrialização.

A década de 70 é o grande marco da expansão da agricultura e da pecuária no Cerrado¹³¹. Fica para trás a idéia de que seu solo não tinha capacidade de produção agrícola, muito menos comercial; que, enfim, só se prestava à pecuária extensiva. Crescem os investimentos do Governo em infra-estrutura; a pesquisa auxilia a correção do perfil dos solos e cria sementes e mudas adaptáveis ao Cerrado; intensifica-se o uso da mecanização, de fertilizantes e agrotóxicos; institui-se o programa POLOCENTRO; facilita-se o crédito subsidiado e, por extensão, o Programa de Integração da Amazônia¹³² acaba por refletir na região do Cerrado.

O POLOCENTRO, programa do Governo criado em 1975, teve grande impacto sobre o Cerrado. Em face dele foram selecionadas doze áreas-polo para as quais foram destinados créditos subsidiados para custeio, investimento e infra-estrutura (com juros baixos e sem correção monetária). Segundo estimativas do WWF – Fundo Mundial para a Natureza (1995, p.20), o Programa foi responsável pela incorporação de 2,4 milhões de hectares, 31% das áreas adicionadas pelos produtores rurais do Cerrado aos seus estabelecimentos, no período de 1975 a 1980. O Programa aprovou 3.373 Projetos de 1975 a 1982, investiu US\$ 577 milhões e previa como meta a exploração de 60% da área com lavoura alimentar básica e o restante com pastagem plantada, meta afinal não cumprida, pois a pastagem plantada superou a lavoura temporária e a predominância desta recaiu sobre a soja.

A partir da década de 80 já é notória a agricultura intensiva em grandes propriedades do Cerrado e o PRODECER – Projeto Nipo-brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado é institucionalizado com a finalidade de expandir a agricultura comercial no oeste de Minas, em Goiás, Mato Grosso do Sul, Bahia, Tocantins (Porto Nacional) e Maranhão

concentradores de indústria e mão de obra. Foram criadas também 360 micro-regiões homogêneas, com base em estudos setoriais sob os aspectos ecológicos, demográficos, agricultura, indústria e rede de transporte.

¹³¹ Essa expansão já tinha acontecido nos outros biomas do sul e nordeste anteriormente. Conforme Dourojeanni e Pádua (2001, p.47-48), a floresta de araucária correspondia a 37% da área do Estado do Paraná em 1890 e a 1,5% em 1978; a floresta remanescente da mata atlântica na Bahia correspondia a 85,4% da área original em 1945, a 14,9% em 1974 e a 6,0% em 1990.

¹³² Em 1970 o Decreto-Lei n. 1.106 instituiu o Programa de Integração Nacional (PIN), objetivando integrar a Amazônia às demais regiões do País e o Decreto-lei n.1.164/71 declarou indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas na faixa de 100 km de largura em cada lado do eixo das rodovias construídas, em construção ou projetadas na Amazônia Legal. Em 1971 foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que aproveitou a divisão territorial em micro-regiões homogêneas do IBGE para definir o módulo rural da propriedade capaz de dar sustentação econômico-social a uma família de agricultores.

(Balsas).

Este Programa tinha por objetivo assentar agricultores experientes do sul e sudeste no bioma Cerrado. Com financiamento da Agência Japonesa de Cooperação e Desenvolvimento Internacional (JICA), contrapartida do Governo brasileiro, e administração nipo-brasileira privada, o Programa executou uma primeira etapa de assentamentos em 1980, no oeste de Minas Gerais. Uma segunda etapa foi implementada em 1987, com a expansão dos assentamentos para Goiás, Mato Grosso do Sul e Bahia. Uma terceira etapa foi prevista para o município de Porto Nacional-TO e Balsas-MA, com a execução de dois projetos totalizando 80.000 hectares.

Outras políticas implementadas pelo Governo repercutiram na ocupação do Cerrado. Os preços mínimos, por exemplo, até 1980 foram iguais para todas as regiões do país e até 1984 tenderam a ser menores que os preços de mercado. Em meados dessa década houve pressão do Fundo Monetário Nacional e do Banco Mundial para que fossem eliminados os subsídios na agricultura. Em consequência, em 1985 os preços mínimos tiveram aumentos reais apreciáveis e o Governo passou a adquirir volumes expressivos de soja, milho e arroz, beneficiando os agricultores das áreas remotas do PRODECER.

Também a ação da EMBRAPA, com pesquisa e desenvolvimento da tecnologia, ajudou a expandir e de certa forma modernizar a agricultura, com resultados positivos quanto à produção e produtividade. O que se questiona, entretanto, são os impactos causados no ambiente, uma vez que essa tecnologia é voltada para as grandes e médias propriedades que contam com acesso subsidiado, bom nível de escolaridade de seus titulares, restando preterida a pequena propriedade e, em consequência, a busca do pleno emprego como princípio da ordem econômica e a construção da dignidade da pessoa humana como fundamento da República.

Estudos publicados em 1995 pela WWF – Fundação Mundial para a Natureza, com representação em Brasília, classifica a região do Cerrado em três Zonas agro-econômicas. A Zona I, com uma agricultura comercial moderna e consolidada, vale dizer, agricultura de média intensidade, elevado nível de tecnificação e produtividade significativa, comparada com os níveis nacionais, é formada pelos Estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso (sul), Distrito Federal, Minas Gerais (oeste e Triângulo Mineiro) e Goiás (centro, sudeste e sudoeste). Essa Zona já despontava em 1985 como a maior produtora de soja, milho, café e feijão do Cerrado; tinha importante participação na produção de arroz e mandioca; e posição majoritária no número de rebanho bovino da região.

A Zona II caracteriza-se como agricultura periférica em expansão, ou seja, em 1985 apresentava densidade reduzida de bovinos, baixo nível de intervenção na agropecuária, ressalvada a região de Barreiras (BA), onde já se notava dinamismo e modernização. A tendência natural, no entanto, é a incorporação desta Zona à Zona I, o que se constatará, certamente, com a publicação de dados mais recentes. É formada pelos Estados de Mato Grosso (Barra do Garças, Nova Xavantina, Canarana e Água Boa), partes do Tocantins, Goiás, Minas Gerais e Bahia. No final da década de 90, o Mato Grosso já despontava como o maior produtor de soja do país.

A Zona III é caracterizada por uma agropecuária incipiente. Abrange os Estados do Maranhão, Piauí e partes do Tocantins e Mato Grosso. Em 1985, grande parte de seu território ainda não estava incorporada aos estabelecimentos rurais, ressalvada a região de Balsas (MA), área do PRODECER, onde foram realizados investimentos objetivando inclusive a exportação, pela malha rodoviária e ferroviária, via Belém e São Luís. O crescimento extraordinário da soja¹³³, contudo, deixa entrever que a incorporação desta zona à Zona II é uma questão de tempo.

2.2. uso DO SOLO com lavouras e pastagens no cerrado brasileiro

O Ministério do Meio Ambiente¹³⁴ observou em seu Relatório Nacional sobre Diversidade Biológica do Brasil que o cerrado é o bioma que mais tem sofrido os impactos do avanço da fronteira agropecuária. Aludido Relatório afirma que:

(...) Até 1985, a própria política governamental estimulou (...) um avanço das fronteiras agropecuária e mineradora com pouca atenção para os aspectos ambientais. Mais do que isso, estimulou com incentivos fiscais uma ocupação que implicou a conversão de áreas florestais em áreas de agropecuária, em grande parte dos casos, no Cerrado e na Amazônia.

(...) Nas últimas décadas, o processo de expansão das atividades econômicas e sociais no Centro-Oeste e Amazônia foi estimulado também pela abertura e pavimentação de rodovias de acesso ao Centro e Norte, principalmente a partir da década de 70, com a implantação do programa Pólo-nordeste e a abertura da rodovia BR 364, que fez a ligação do Centro com o Estado de Rondônia.

(...) A expansão da agropecuária, à taxa de 3% ao ano, em termos de superfície, já determinou a conversão de 40% da área para manejo econômico, com perda total da vegetação originária; em mais de 50% do bioma os ecossistemas naturais

¹³³ A soja era inexistente no Cerrado em 1960. Em 1985 respondia por ¼ da produção nacional de grãos (WWF, 1995, p.27). Por sua vez, a produção nacional de grãos saiu de 54,5 milhões de toneladas em 1990 para 99,7 milhões em 2000. (Cf. Manual Goiás em Dados 2003, Seplan-GO, 2003, p.32).

¹³⁴ Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade do Brasil, publicado em 1998, p.42, 44 e 45.

remanescentes estão submetidos a algum tipo de manejo econômico; em muitas áreas, subsiste a prática das queimadas na entressafra (para renovação de pastagens ou na abertura de lavouras e pastos) que levam à perda de diversidade biológica e à erosão do solo.

É correta a observação do Ministério quanto ao fato de o Cerrado ter sido o bioma que maiores impactos ambientais sofreu nos últimos anos devido à expansão da agropecuária. Com efeito, a ocupação das áreas do Cerrado no período de 1970 a 2000 registra um extraordinário crescimento dessas atividades e, destarte, a supressão de extensas áreas da cobertura vegetal, o que acende a discussão sobre a sustentabilidade do Cerrado brasileiro e justifica o seu estudo no âmbito das ciências ambientais, com vista à adoção de providências que revertam o quadro atual, ou pelo menos, minimize as suas conseqüências. A evolução ocorrida é mostrada em quadro comparativo por S. Shiki (1997, p.147), transcrita por Theodoro (2002, p.152), conforme se vê na Tabela 3 infra:

Tabela 3 – Ocupação das áreas do cerrado e projeção em milhões de hectares

Área	Anos				
	1970	1980	1985	1994	2000 ¹³⁵
Lavoura	4,1	7,9	9,5	11,5	12,5
Pastagem plantada	8,7	21,7	30,9	46,4	56,9
Ocupada não utilizada	7,5	9,6	10,3	11,6	12,3
Total ocupada (com a produção)	20,3	39,2	50,7	69,4	81,7 ¹³⁶
Total do Estabelecimento	82,0	104,5	109,4	114,4	118,0
Pastagem/Total do Estabelecimento (%)	10,6	20,8	28,2	40,6	48,2
Lavoura/Total do Estabelecimento (%)	5,0	7,6	8,6	10,1	10,6

Fonte : Shiki (1997:147); Theodoro (2002:152).

Uma comparação entre os censos agropecuários de 1970 e 1985 demonstra que neste último a *área total ocupada nos vários tipos de uso* foi aumentada em 30,4 milhões de hectares, ou seja, em 15 anos experimentou um crescimento de 149,7%. De 1985 a 1994 (nos 9 anos seguintes), a *área total ocupada* teve um aumento de 18,2 milhões de hectares, ou seja,

¹³⁵ Os dados de 2000 são estimativas feitas por Shiki em 1997.

¹³⁶ Na obra *Dilemas do Cerrado*, p.152, está grafado, por equívoco, o total ocupado de 118,0 milhões de hectares, daí por que foi feita a necessária correção no texto.

36,80%. De 1994 a 2000, a estimativa projetada é de um crescimento de 12,3 milhões de hectares, correspondente a 17%. Em síntese, a *área total ocupada com a produção* passou de 20,3 milhões de hectares em 1970 para 50,7 milhões em 1985, 69,4 milhões em 1994 e estimada de 81,7 milhões de hectares em 2000. Isso significa que nestes 30 anos desmatou-se 4,3 vezes mais do que toda a área até então desmatada no Cerrado e incorporada à agricultura e pecuária durante os quase quinhentos anos de história do Brasil.

Multiplicando-se a área total estimada para a ocupação com os diversos usos, inclusive a em descanso, porque já antropizada, pelo número de árvores que se pode encontrar por hectare no campo sujo, no cerrado e no cerradão, pode-se também estimar o número de árvores que o homem destruiu no Cerrado nos últimos trinta anos do século XX. Tomando a média de 203 árvores por hectare no campo sujo conclui-se, em estimativa, que foram derrubadas 16.585,1 bilhões de árvores.

Sendo evidente que no total de área ocupada pela agropecuária foram desmatados também cerrados (média de 911 árvores por hectare) e cerradões (média de 2.231 árvores por hectare), estima-se que o número total de árvores derrubadas é muito maior¹³⁷. Além disso, não se pode desconsiderar a proporção de 3:1 e 4:1 entre as plantas herbáceo-arbustivas e árvores, o que autoriza afirmar que um número três a quatro vezes maior de herbáceo-arbustivas (de 49.755,3 bilhões a 66.340,0 bilhões) foram destruídas junto com as árvores. Destarte, não é sarcasmo afirmar que se destruiu um paraíso verde, absolutamente abundante e rico em diversidade.

Essa diversidade, cujos estudos de identificação e classificação mal começaram, já apresenta, no entanto, números que refletem a abundância e diversidade da biota do Cerrado. Com efeito, já foram identificadas neste bioma, entre árvores e arbustos, 774 espécies, das quais 429 endêmicas. Ratter *et al* identificaram, no ano de 2000, em 33 áreas de Cerrado *sensu stricto* do Estado de Goiás, 280 espécies lenhosas (Estado Ambiental de Goiás 2001, p.68-69). Da mesma forma, já foram descritas nas áreas do Cerrado, 180 espécies de répteis, 113 de anfíbios, 837 de aves e 195 de mamíferos (Estado Ambiental de Goiás 2001, p.70), muitos deles considerados espécies características deste bioma.

Com relação ao *total das áreas dos estabelecimentos rurais* (o tamanho dos imóveis declarados como propriedade ou posse legítima dos ocupantes), nota-se que ele cresceu 27,4% no primeiro período (quinze anos: 70-85); 9,5% no segundo (nove anos: 85-94); e 3% no terceiro (seis anos: 94-2000). Enfim, de uma área de 82,0 milhões de hectares

¹³⁷ Preferiu-se, porém, a estimativa pela menor composição de árvores/hectare tendo em vista que o bioma também é composto por campo limpo.

declarada em 1970, chega-se a uma estimativa de 118,0 milhões de hectares apropriados pelos agricultores e/ou pecuaristas, em 2000, com um acréscimo de 36,0 milhões de hectares (superior à área do Estado de Goiás).

A forma de intervenção mais significativa deu-se em relação às *pastagens plantadas*, o que não chega a ser novidade em face da cultura rural brasileira que, historicamente, dedica-se de forma predominante à pecuária no interior do país. Sua proporção em relação à área dos estabelecimentos passou de 10,6% em 1970 para 28,2% em 1985, 40,6% em 1994 e 48,2% em 2000. Já a área de lavouras passou, no mesmo período, de 5,0% para 8,6%, depois para 10,1% e, finalmente, para 10,6% da área total dos estabelecimentos, em 2000. Apesar do aumento de 100% nos trinta anos e do grande avanço da soja a partir de 1980, a área de lavoura continua sendo bem menor do que a de pastagens. Praticamente 50% do Cerrado está tomado por pastagens plantadas.

As áreas em pousio, isto é, aquelas áreas já utilizadas e que no momento do censo encontravam-se em descanso, perfaziam 7,5 milhões de hectares em 1970, passando para 10,3 milhões em 1985, 11,6 milhões em 1994 e 12,3 milhões de hectares em 2000. Percentualmente esse tipo de área aberta permaneceu estável, em relação à área dos estabelecimentos dos imóveis rurais (9,1% em 1970), (9,1% em 1985), (10,1% em 1994) e (10,4% em 2000). Todavia, o aumento da área geográfica em descanso¹³⁸ é significativo, pois subiu de 7,5 milhões para 12,3 milhões em 2000, correspondendo a diferença a um aumento de 64%, isto é, quase 5,0 milhões de hectares.

Vale ressaltar, ao final desta seção, como aliás o fez o WWF (1995 : 35), que, no período 1970-1985, enquanto a área de lavoura cresceu 5,4% ao ano; a área de pastagem 8,4% ao ano; o rebanho bovino 5,5% ao ano, e o estoque de tratores¹³⁹ 13,6% ao ano; a expansão do pessoal ocupado (mão de obra empregada) contentou-se com o minguado crescimento de 2,7%. O que significa que a tecnologia proporciona aumento do uso da força mecânica no campo e diminui o emprego da mão de obra na atividade. Os desempregados rurais ou vão morar de favor com outras famílias de rurícolas, ou vão ocupar as várzeas das margens dos ribeirões nas periferias das cidades do Cerrado, com os conhecidos males daí advindos para a saúde da família e para a qualidade do ambiente.

¹³⁸ Alguns especialistas defendem a tese, refutada por outros, de que se deveria proporcionar uma moratória à abertura de novas áreas e melhor aproveitar as áreas em descanso.

¹³⁹ Em 1970 havia 12.282 tratores na região do Cerrado, número que passou em 1985 para 94.354 tratores. A relação de trabalho por cada 100 hectares caiu de 7 para 4 trabalhadores na abertura de novas áreas; e de 44,7 para 24,5 trabalhadores na lavoura.

3. Informações e Dados Gerais sobre o Estado de Goiás (E DISTRITO FEDERAL)

O Estado de Goiás possui uma área atual de 340.086,598 km² (ou seja, 34.008.659,80 hectares), predominantemente constituída por cerrados. Originariamente constituiu uma mina da Capitania de São Paulo. Elevada a Capitania, sua área incorporava a micro-região do Triângulo Mineiro¹⁴⁰. Como Estado federativo, cedeu parte do território para instalação do Distrito Federal e, recentemente, sua parte norte (desde o paralelo 13º) foi incorporada ao Estado do Tocantins. Mesmo assim, constitui a sétima maior área estadual da nação, correspondendo a 3,99% do território brasileiro, a cerca de 17% da área total do bioma Cerrado e a 21% da região Centro-Oeste.

Seu território é cortado ao norte pelo paralelo 13ºs e ao sul pelo 19ºs, a leste pelo meridiano 46ºw e a oeste pelo 53ºw.¹⁴¹ Desde a primeira divisão macro-regional do Brasil, situa-se no Centro-Oeste, limitando-se com os estados de Minas Gerais, Bahia (ao sul e leste), Tocantins (ao norte), Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (a oeste). Possui atualmente cinco meso-regiões: Noroeste, Norte, Centro, Leste e Sul, que contêm dezoito micro-regiões e duzentos e quarenta e seis municípios. Seus solos dominantes são os latossolos, com fertilidade baixa a média. “Os podzólicos vermelho-amarelos, terra roxa estruturada, brunizém avermelhado e latossolo roxo são os solos de alta fertilidade do Estado, estando concentrados no Mato Grosso de Goiás e nas regiões Sul e Sudoeste” (SEPLAN-GO, 2004, p.13).

De acordo com Znamenskiy¹⁴² (1965, p.11) que coletou setecentos e cinquenta amostras de solos em cinquenta e cinco municípios goianos, os exemplos “confirmam que até 71% das terras examinadas tiveram a reação pH entre 5,5 e 7,0”, o que possibilita o aproveitamento dessas terras “para o cultivo de diversas plantas econômicas”, como arroz, algodão, milho, fruteiras e hortaliças. Os solos muito ácidos com pH 4,0 a 5,0 e também os solos neutros e mesmo ligeiramente alcalinos “foram encontrados em minoria dos casos”, entretanto alguns solos “são ácidos e enfraquecidos quanto ao conteúdo de matéria orgânica,

¹⁴⁰ Integrada ao Estado de Minas Gerais em 1833, conforme anota Maia (2005, p.46). O principal arraial do Triângulo Mineiro, então sul de Goiás, era Desemboque, que entrou em decadência e deu margem a criação da atual cidade de Uberaba.

¹⁴¹ São seus extremos: ao norte a latitude de 12°23'46”s e longitude 50°08'37”w; ao sul a latitude de 19°29'42”s e longitude de 50°50'42”w; a leste a latitude de 14°32'16”s e longitude 45°58'36”w; e a oeste a latitude de 17°37'07”s e longitude de 53°14'53”w. (Cf. Goiás em Dados 2003. Goiânia: Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento, 2003, p.12).

¹⁴² Doutor em Ciências Agronômicas e ex-Diretor do Departamento da Produção Vegetal da Secretaria de Agricultura do Estado de Goiás.

bem como dos principais nutrientes”, vale dizer, fósforo, cálcio e potássio.

O professor Horieste Gomes também em tempo anterior ao desmembramento do Estado do Tocantins, analisa a fertilidade do solo goiano, tendo por base cinco micro-regiões, e faz a seguinte classificação:

- 1ª – Sul: com solos férteis nos terrenos onde afloram rochas vulcânicas: vales do rio Paranaíba e seus afluentes.
 - solos de fertilidade mediana em terras de cerradões;
 - solos fracos nas terras de campos cerrados (cerrado baixo).
- 2ª – Mato Grosso de Goiás: solos mais férteis onde domina a cobertura vegetal de mata.
 - solos férteis aluvionais no vale do rio Araguaia e seus principais afluentes;
 - solos fracos nas terras de campos limpos e campos cerrados.
- 3ª – Planalto: solos argilosos com coloração vermelha apresentando fertilidade que varia de baixa a mediana.
- 4ª – Centro: solos arenosos com presença de aluviões em matéria orgânica: fertilidade de média a boa.
- 5ª – Norte: solos bastante arenosos na porção centro-norte, entre o vale do Tocantins e a Belém-Brasília, onde afloram os babaçuais, com fertilidade de fraca a média.
 - solos férteis entre a Belém-Brasília e o vale do Araguaia, onde afloram as matas de mogno (GOMES, 1967, p.50-51).

A hidrografia do Estado agasalha as nascentes dos rios Araguaia e Tocantins, que fluem para o norte, até alcançar o Amazonas; as bacias dos rios Preto e Urucuia, que correm para o leste, até o rio São Francisco, e a bacia do rio Paranaíba, afluente do Paraná, vertendo para o sul. Na bacia do Tocantins localizam-se duas grandes hidrelétricas recém-construídas, formando dois grandes lagos com 1.897km² (ou 189.700 hectares), e, na bacia do Paranaíba, encontram-se quatro grandes hidrelétricas, formando quatro lagos represados com 2.009km² (ou 200.900 hectares) de área inundada.

A maior bacia hidrográfica é a do rio Paranaíba, que cobre 43,9% das terras do Estado, sendo seus principais afluentes os rios São Marcos, Corumbá, Meia Ponte, dos Bois, Claro, Verde ou Verdão e Corrente; seguem-se as bacias do Tocantins, com 29,7%, tendo como principais afluentes os rios Das Almas, Maranhão, Tocantinzinho, Corrente e Paranã; a do Araguaia, com 25,3%, que tem como afluentes principais os rios Caiapó, Claro, Pilões, Vermelho e Crixás-Açu; e a do São Francisco, com 1,1%, tendo como afluentes os rios Preto e Urucuia. De acordo com a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, o Estado apresenta as características hidrológicas retratadas na Tabela 4 abaixo:

Tabela 4 – Características Hidrológicas do Estado de Goiás

Característica Hidrológica	Valores
----------------------------	---------

Vazão total média	4.762 m3/s
Vazão média específica	14 l/s km2
Precipitação média(1961/1990)	1.544 mm
Evapotranspiração	1 a 66mm

Fonte: SEMAR (1999). Estado Ambiental de Goiás 2001, p. 49.

As quatro bacias oferecem alternativas para irrigação e esta vem crescendo significativamente. Para que se tenha noção desse crescimento, basta assinalar que ela passou de minguados 560 hectares em 1983, para 116 mil hectares em 1996, com o número de pivôs centrais aumentando de sete para 1.500 em 2001, e com um adicional preocupante: desse total apenas 883 receberam outorga na forma da lei.¹⁴³

A altitude média é de 647 metros; as maiores altitudes são registradas na Meso-região norte, na Micro-região da Chapada dos Veadeiros, onde também se encontra a “maior reserva particular do patrimônio natural (RPPN) do Estado, com 7.500 hectares (FALCONI, 2003, p.2060-2085). O clima predominante é o tropical, com duas estações típicas, verão úmido e inverno seco, e as precipitações variam de 1200 a 2500mm, no período de setembro a abril, com maior concentração no verão.

A vegetação predominante é o cerrado, onde podem ser encontradas, entre outras espécies, pequiizeiros, lobeiras, mangabeiras, barus, buritis, carobas, quineiras, pau-papel, escorrega-macaco, jatobá-do-cerrado, pau-terra-da-folha larga, caraíba ou ipê-do-cerrado, etc. Também são encontradas em menor escala florestas tropicais, onde com algum esforço podem ser encontradas as espécies peroba, mogno, imbuia, cedro, jequitibá, angelin, aroeira e gonçalo.

Sua população, de cerca de 50.000 pessoas em 1800, aumentou para 255.284 em 1900, e atingiu 5.003.228 em 2000, quando, proporcionalmente, continuou apresentando baixa demografia (2,9% do país). Entretanto, é a maior do Centro-Oeste (43,08%). Apresenta em 2000 uma taxa de urbanização de 89,27%, fenômeno decorrente principalmente da mecanização do campo a partir de 1970. A taxa de crescimento no período de 1991-2003 é superior à nacional (2,34% contra 1,56%). No entorno do eixo Goiânia – Brasília (inclusive) encontram-se mais de 5.000.000 de habitantes.

Na agropecuária, o Estado passou de sétimo colocado em 1990, para quarto produtor nacional de grãos, com crescimento acima da média brasileira. Também é campeão

¹⁴³ Estado Ambiental de Goiás 2001, p.63. Informa a Agência Goiana do Meio Ambiente que 30% dos equipamentos de irrigação estão em Luziânia e Cristalina. Outros municípios que merecem destaque são: Morrinhos, Acreúna, Itaberaí, Santa Fé, Goiatuba, Vicentinópolis e Cabeceiras.

em produtividade, pois em 2002 esta “ficou em 3.071 kg/hectare – 19,53% acima da media nacional” (SEPLAN-GO, 2003, p.39). Sua pecuária conta com o quarto maior plantel de bovinos do país e a segunda maior bacia leiteira.

Suas exportações apresentam superávit de US\$ 43,5 milhões em 1990 e US\$ 322 milhões em 2002, cabendo assinalar que 72% das exportações são constituídas por produtos básicos e 18% por produtos industrializados. Goiás, portanto partiu da decadência do ouro no século XVIII e do marasmo da economia agrária do século XIX¹⁴⁴, para uma economia competitiva no final do século XX. Com a maioria dos índices em alta, só resta mostrar idêntico desempenho na ecologia, o que não tem acontecido como se verá adiante.

3.1 uso DO SOLO com lavouras e pastagens no Cerrado goiano

Em 1819, quando D. João VI já tinha retornado a Portugal e o Estado de Goiás ainda experimentava a decadência da exaustão da atividade minerária, o botânico francês Auguste Saint’Hilaire, que já percorrera todos os estados do Sul e Sudeste brasileiros coletando amostras da flora, veio a Goiás, procedente de Minas Gerais, com a mesma finalidade. Durante 99 dias percorreu as terras onde se situam atualmente os municípios de Luziânia, Santo Antônio do Descoberto, Corumbá de Goiás, Pirenópolis, Jaraguá, Goiás, Povoado de Pilões, Itaberaí, Silvânia, Caldas Novas, Santa Cruz, Ipameri e Catalão.

Referido trajeto foi repetido por outro botânico, o prof. José Ângelo Rizzo, no período de 1968 a 1974, recolhendo 16.000 plantas, depositadas posteriormente no herbário da Universidade Federal de Goiás, onde permanecem servindo de objeto de estudo. Os trabalhos de campo prosseguiram em laboratório nas décadas seguintes, valendo a pena ressaltar algumas passagens de suas observações, uma vez que, no tempo, elas coincidem com o início da grande expansão da agropecuária no Estado de Goiás.

Demais disso, elas retratam uma realidade preocupante desde então, cujas previsões vieram a ser confirmadas nas décadas seguintes. Como se verá adiante, no centro de suas observações, posteriormente transformadas em publicações didáticas da Universidade Federal de Goiás, está a informação de que, ao longo de suas viagens, deparou, nos vários trechos, com a destruição da cobertura vegetal para as mais diversas finalidades (RIZZO,

¹⁴⁴ Goiás fechou o século XIX com 23 municípios na parte sul e 9 na parte norte (hoje Tocantins), num total de 32 municípios. (Cf. FALCONI, Luiz Carlos. Imóvel Rural: o cumprimento da função social nos Estados de Goiás e Tocantins – 1946-1989. Dissertação de Mestrado, Goiânia:UFG, 1994, p.238).

p.19-21, passim).

Diz ele sobre o percurso referente a divisa de Minas Gerais e Luziânia:

ao refazermos esse trecho do percurso deparamos com um considerável índice de destruição da cobertura vegetal, em consequência do aproveitamento das terras para o plantio de culturas e a formação de pastagens. A intensa derrubada de florestas de galerias tem provocado uma mudança fisionômica da vegetação e a perda de muitas essências nativas de interesse comercial, paisagístico etc. (...) A exploração de recursos naturais como madeira, argila, areia, cascalho etc, empregados na edificação de Brasília e de outras cidades do entorno, e a retirada da cobertura vegetal de extensas áreas para o cultivo da soja e de outras culturas acarretaram grandes prejuízos aos rios e ribeirões da região e provocaram a completa desfiguração da paisagem (RIZZO, 1996, p.21).

No trecho de Luziânia a Santo Antônio do Descoberto informa ter encontrado o rio Descoberto com uma poluição “bastante acentuada e uma sensível diminuição dos peixes” (RIZZO, 1996, p.19 passim). De acordo com suas observações “as principais causas são a pesca predatória e a destruição dessas florestas localizadas às suas margens”. E no trecho Corumbá a Pirenópolis observou que “ao lado da alteração da cobertura vegetal, o município de Pirenópolis sofre há décadas a desfiguração dos seus morros, ocasionada pela extração das conhecidas ‘pedras de Pirenópolis’”.

No trecho de Pirenópolis a Jaraguá, o botânico francês registrou, na viagem de 1819, entre o rio das Almas e o córrego Jaraguá “pequenos trechos com árvores características do cerrado, sendo o restante constituído de matas”. Na viagem de Rizzo, este constatou que a “cobertura vegetal foi retirada para dar lugar à formação de pastagens e culturas, restando às margens dos rios e ribeirões alguns resquícios de vegetação primitiva”.

Percorrendo o itinerário Jaraguá a Goiás, o botânico francês escreveu ter encontrado “um trecho que apresentava árvores esparsas e pouco desenvolvidas, penetrando em seguida em grandes matas, numa região conhecida como mato grosso da província de Goiás”. Ao refazer esse percurso, a impressão causada ao botânico goiano foi a de que o mato grosso goiano referido pelo colega francês “hoje poderia ser chamado de ‘braquiária goiano’, em razão da derrubada das matas para formações de pastagens”.

A caminho do antigo povoado de Ouro Fino, que o botânico francês já encontrara em decadência, Rizzo registra um fato que lhe chamou a atenção, “a derrubada das matas em torno de Ouro Fino e às margens do rio Vermelho, para a formação de pastagens e o desenvolvimento de práticas agrícolas”, o que, tendo em vista que as nascentes se localizam “em local de declive bastante acentuado, com a retirada da cobertura vegetal, inevitavelmente,

surgirão processos erosivos marcantes”¹⁴⁵.

Nas cercanias da cidade de Goiás, o Prof. Rizzo constatou que as sucessivas derrubadas às margens do rio Vermelho, ao longo de décadas, “vem provocando uma diminuição gradativa do número de peixes, em razão da destruição do seu abrigo e alimento”, situação idêntica à que ocorre nos rios Bagagem, Bacalhau, Agapito e outros próximos à cidade, os quais, além de sofrerem alteração pela supressão das matas, sofrem as conseqüências ecológicas da “retirada de areia para uso na construção civil”. Nem os morros que circundam a cidade escaparam do desmatamento pois “tiveram grande parte de sua cobertura vegetal retirada para formação de pastagens”.

Esse manejo inadequado, de certa forma, já havia sido observado também por Saint’Hilaire como se nota da seguinte passagem:

logo que deixei a cidade comecei a subir um pouco, atravessando um terreno coberto de arbustos, os quais, por serem ramalhudos desde a base e muito juntos uns dos outros, me fizeram lembrar os carrascais de Minas Novas. Os troncos dessas plantas, entretanto, eram mais grossos, seus galhos mais retorcidos e suas folhas maiores. Um exame mais atento me fez ver que esses arbustos eram os mesmos que constituíam a maior parte das árvores encontradas nos campos, os quais deviam provavelmente seu estado de degenerescência não só à natureza do solo pedregoso e arenoso, mas principalmente ao fato de terem sido cortados centenas de vezes pelos negros da cidade. Além disso, seus novos rebentos vieram sendo consumidos constantemente pelo fogo durante a queima dos pastos. Tratava-se, sem dúvida, de uma capoeira dessas árvores raquíticas que pontilham comumente os campos. Uma clara prova de que a natureza do solo não é a única culpada da degeneração dessas árvores é o fato de que, a certa distância da cidade, encontrei todos os tipos de vegetação comuns nos campos, embora o terreno ali fosse ainda mais arenoso e pedregoso. Vi algumas espécies que não conhecia e não tenho dúvida de que, se estivéssemos em outra estação, eu teria uma proveitosa coleta de plantas. (SAINT’HILAIRE, 1975, p.59).

No percurso da Serra Dourada a Mossâmedes, o botânico goiano constatou que as “matas circundantes da antiga aldeia foram praticamente derrubadas para as lidas agrícolas e a criação de gado”. Partindo de Mossâmedes rumo ao povoado de Pilões e ao rio Claro, depois de atravessar o rio Fartura, encontrou “uma grande queimada dos campos, provocada com a finalidade de favorecer uma melhor pastagem, quando do deslocamento dos possíveis donos de uma região para outra”, prática ainda persistente nos dias atuais, tanto quanto as margens do rio Fartura “estão hoje com a sua cobertura vegetal quase destruída”.

No retorno à cidade de Goiás e Pirenópolis, passando por outro caminho, através do mato grosso goiano, como fizera Saint’Hilaire, Rizzo coletou vinháticos, caraíba, buriti,

¹⁴⁵ Em visita de campo aos lugares Ouro Fino, Ferreiro, Barra e Serra Dourada, no ano de 2003, realizada pelos doutorandos e professores do Curso de pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de Goiás, constatou-se que as previsões de erosão nas margens do rio Vermelho, em Ouro Fino, estão confirmadas.

escorrega-macaco, nó-de-porco ou cega-machado e, ao chegar a Itauçu, onde nasce o rio Meia Ponte, observou que este rio que “tinha suas margens cobertas por densas florestas” agora mostrava um cenário em que a vegetação havia sido retirada “para o aproveitamento da madeira e para a formação de lavouras”, e que o rio que abastece Goiânia “encontra-se hoje bastante poluído por dejetos de usinas de açúcar, curtumes, indústrias químicas e esgotos das cidades por onde passa”, apesar de estarem sendo feitos esforços “para reverter tal situação”.

No trajeto de Pirenópolis a Silvânia, passando por grandes propriedades cercadas por aroeira e entre campos, cerrados e florestas de galerias coletou jatobá-do-cerrado, mangaba e aderne, constatando que “a maioria dos cerrados foram destruídos para a plantação de soja e extração de madeira para carvoarias”. Relata ainda o Prof. Rizzo que “os rios da região estão poluídos, em razão dos herbicidas usados nas lavouras e transportados para os cursos d’água pelas chuvas” e que as florestas de galerias “sofreram, também, alterações para extração de madeira”.

Repetindo o itinerário de Saint’Hillaire, que desejava conhecer as águas minerais de Caldas Velhas e Caldas Novas, o Prof. Rizzo narra que verificou a presença de sucupira-branca, gonçalo, carvoeiro e pau-terra, que o trajeto “é constituído, principalmente, por cerrado e florestas de encosta e galerias” e que “grande parte da cobertura vegetal foi retirada para formação de pastagens e lavouras”.

No caminho de Caldas Novas a Santa Cruz de Goiás, coletou cedro, jatobá-da-mata e jacarandá-branco. Com relação à cidade de Santa Cruz, informa que as matas que existiam em seu redor foram derrubadas e “o terreno foi todo revolvido à procura do ouro” e que “a cobertura vegetal da zona percorrida é constituída principalmente por cerrado, cerradão e florestas de galerias, hoje bastante alteradas em função das atividades agropastoris”.

Saint’Hilaire finalizou sua estada em Goiás percorrendo o trecho entre Santa Cruz e a divisa de Minas Gerais, nas proximidades de Catalão, registrando a fertilidade do solo, cujas terras afirmou serem ótimas, e a existência de matas do local conhecido por Riacho até as margens do rio Paranaíba. Neste local fez o seguinte registro:

no meio das matas que o Paranaíba contorna e das quais falei ainda há pouco, tinham-se cortado as árvores em um espaço de alguns hectares, para aí fazer-se uma plantação. Segundo o costume, pusera-se fogo aos troncos abatidos e ele se comunicara à floresta. Vi árvores gigantescas queimadas pela base do tronco, cair com fracasso e quebrar, na queda, aquelas que o fogo ainda não atingira. Assim, por alguns alqueires de milho, arrisca-se, por falta de precauções, a perder uma floresta inteira; e não está longe o tempo em que os brasileiros se queixarão de não

possuírem matas (SAINT'HILAIRE, 1975, p.235-236)¹⁴⁶.

Refazendo o trecho, o Prof. Rizzo (1996, p.76) verificou a presença das espécies jequitibá, peroba e folha-de-bolo, e coletou jacarandá-canzil, faveira e outras, numa vegetação “constituída de cerrado nas partes mais altas e de matas nas depressões”. Informa também que “a cobertura vegetal, anteriormente constituída principalmente por matas próximas ao rio Paranaíba, foi quase toda retirada para o cultivo de cereais e a formação de pastagens”, e que essas extensas áreas “são utilizadas para o plantio de cana-de-açúcar, que abastece as usinas produtoras de açúcar e álcool”.

Rizzo completa seu trabalho declarando-se convencido da necessidade de providências quanto à recomposição ou restituição das características primitivas e estar ciente de que essas medidas implicam “gastos elevados e grandes esforços para atingir esse objetivo”. Mesmo assim, espera que seu trabalho possa “despertar a consciência ecológica da sociedade” e que as autoridades possam agir com maior eficácia “na área da preservação do meio ambiente, evitando os graves problemas decorrentes da destruição dos recursos naturais e das diversas formas de poluição”.

Reprisa-se que os depoimentos do Prof. Rizzo reproduzem uma realidade que apenas começava a se esboçar. E se na década de setenta ela já era motivo para preocupações, com certeza, na virada do milênio, elas devem ser redobradas, uma vez que o grau de complexidade é maior com o aumento geométrico dos desmatamentos que, a essa altura, já colocam em risco a existência das áreas de preservação permanente e reserva legal. Os apelos do incansável botânico não foram ouvidos; ao contrário, o cenário se agravou. Os programas de governo, as conquistas tecnológicas e o espírito empreendedor dos agricultores e pecuaristas, juntos, cuidaram de acelerar a antropização do cerrado goiano, olvidando que é muito menos oneroso conservar do que repovoar as áreas destruídas.

Como nova fronteira do cerrado, Goiás se inclui na política agrícola para esta região. Beneficia-se dos mesmos instrumentos de incentivos fiscais e de crédito. Com a diferença de que se situa na Zona I do Cerrado, onde os processos de mecanização já se encontram em fase adiantada de consolidação, com localização privilegiada em relação aos grandes centros industriais (São Paulo, Rio e Belo Horizonte) e ao centro político maior da Nação, a Capital da República. Esses fatores favorecem a exploração das terras em maior escala, em comparação com as regiões periféricas do bioma.

¹⁴⁶ A afirmação da parte final do botânico francês pode ser comparada com a Tabela 5, página 165, adiante, pois em 1996 Goiás possuía somente 13,5% de matas naturais.

A expressão fronteira pode ser tomada em sentido de espaço social e histórico, ou de espaço social e político. Como espaço social e político, é definida

(...) como um espaço não plenamente estruturado, potencialmente gerador de realidades novas. (...) é, pois, para a nação, símbolo e fato político de primeira grandeza, como espaço de projeção para o futuro, potencialmente alternativo. Para o capital, a fronteira tem valor como espaço onde é possível implantar rapidamente novas estruturas e como reserva mundial de energia. A potencialidade econômica e política da fronteira, por sua vez, torna-a uma região estratégica para o Estado, que se empenha em sua rápida estruturação e controle. (BECKER, 1997, p.11).

Pode-se dizer, assim, que Goiás é a porta da fronteira, na divisa com os grandes centros e com todas as macro-regiões. Encaixam-se bem as qualificações de fato político de primeira grandeza, espaço geográfico capitalista para implementação de novas estruturas, espaço de projeção para o futuro, potencialmente alternativo; e espaço estratégico para o Estado porque o seu solo, dentro das tecnologias já praticadas, responde imediatamente, apresentando-se do ponto de vista econômico e político como fonte exemplar de recursos naturais disponíveis para o atendimento dos anseios de exportação e superávit da balança comercial.

Na virada do milênio, o Estado está integrado ao que se convencionou chamar de Centro-Sul (região que exclui a Amazônia, o nordeste, o norte de Minas Gerais, o norte do Mato Grosso e o Norte do Tocantins) e que aglutina “70% da produção nacional e a maior parte da produção industrial e agropecuária do país” (MAGNOLI e ARAÚJO, 1997, p.149). O problema de Goiás está passando do econômico para o ecológico, pois, tendo respondido rapidamente aos programas do governo, aos inventos tecnológicos e aos empreendimentos do capital, transformou a fronteira agrícola numa área extraordinariamente antropizada, e agora chega a colocar em risco a incolumidade física das áreas de reserva florestal e de preservação permanente, além de dificultar a escolha de novas áreas para a criação de unidades de conservação.

Tais afirmações podem ser corroboradas por dados publicados pelo IBGE e transcritos pela Secretaria do Planejamento do Estado de Goiás em 2003 (Goiás em Dados 2003, p.25), referentes aos censos agropecuários de Goiás para os anos de 1970 e 1995-1996, os quais mostram os seguintes resultados:

**Tabela 5: Dados Comparativos dos Resultados dos Censos
1970 - 1995-1996 – Goiás**

Utilização das Terras (hectare)	ANO AGRÍCOLA 1970	ANO AGRÍCOLA 1995-1996	PORCENTAG EM
Área total ocupada (hectare)	35.783.038	27.472.648	
Lavoura permanente	78.459	55.787	0,20%
Lavoura temporária	2.484.350	2.119.066	7,71%
Lavoura em descanso	-	257.641	0,94%
Pastagem natural	19.423.118	5.137.285	18,70%
Pastagens plantadas	4.362.064	14.267.411	51,93%
Matas naturais	4.911.062	3.774.654	13,74%
Matas plantadas	24.598	72.652	0,26%
Produtivas não utilizadas	3.869.843	545.549	1,99%
Outros usos	-	1.242.603 ¹⁴⁷	4,52
Tratores	5.692	43.313	
Efetivo da pecuária			
Bovinos (cabeças)	7.792.839	16.488.390	
Suínos (cabeças)	1.680.387	1.004.074	
Aves (cabeças)	7.003.000	13.281.000	

Fonte: IBGE. Elaboração SEPLAN-GO/SEPIN-Gerência de Estatísticas Econômicas

Registre-se que a Tabela do IBGE publicada pela SEPLAN-GO consigna a *área ocupada* de 35.783.038 hectares em 1970, 43.126.867 hectares em 1975 e 47.583.128 hectares em 1980, superior à atual área do Estado de Goiás (34.008,669,80 hectares). Isto significa que esses dados englobam informações dos Estados de Goiás e Tocantins, que até então formavam uma única unidade federativa¹⁴⁸. O Tocantins, entretanto, mais distante do centro industrial do sul e longe do litoral norte e nordeste, sempre foi a região menos desenvolvida do Estado. Basta confrontar as duas estruturas fundiárias em 1989, conforme dados cadastrais da Diretoria de Cadastro e Tributação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

**Tabela 6 – Imóveis com Menos e com Mais de 100 Hectares
(Goiás e Tocantins)**

¹⁴⁷ A área utilizada por outras formas (outros usos) foi acrescida na edição Goiás em Dados 2004, p. 18.

¹⁴⁸ Antes do desmembramento político do Tocantins pela Constituição Federal de 1988, o Estado de Goiás tinha área de 642.036 km² (= 64.203.600 hectares).

Imóveis de Goiás		Imóveis do Tocantins	
Com menos de 100 hectares	57,7%	Com menos de 100 hectares	26,9%
De 100 a menos de 500 hectares	31,1%	De 100 a menos de 500 hectares	47,0%
De 500 a menos de 1.000 hectares	6,0%	De 500 a menos de 1.000 hectares	12,4%
De 1.000 a menos de 10.000 hectares	5,1%	De 1.000 a menos de 10.000	13,4%
De 10.000 e mais	0,1%	De 10.000 e mais	0,3%

Fonte: INCRA, Divisão de Cadastro e Tributação, 1989.

Como se nota, a predominância dos imóveis rurais em Goiás, logo após a separação, era de prédios com área até 100 hectares (57,7%). Entretanto, no Tocantins a predominância era dos prédios entre 100 e 500 hectares (47,0%). As propriedades entre 500 e 1.000 hectares em Goiás correspondiam a 6,0% de seu território, enquanto no Tocantins esse tipo de imóvel correspondia a 12,4%, o dobro do sul. Os latifúndios de mais de 1.000 a 10.000 hectares em Goiás respondiam por 5,1%, enquanto no Tocantins respondiam por 13,4%, mais do que o dobro.

Com relação ao grau de utilização da terra, conforme a mesma fonte¹⁴⁹, os imóveis goianos com área superior a 1.000 hectares com aproveitamento inferior a 60% correspondiam a 25,8%, enquanto no Tocantins correspondiam a 52,8%. Os imóveis goianos com área superior a 20 módulos fiscais e aproveitamento inferior a 60% correspondiam a 29,9%, enquanto no Tocantins correspondiam a 57,1%. O Tocantins desmembrou-se com cinco micro-regiões, ficando para Goiás onze micro-regiões, com maior população, maior infra-estrutura e melhor aproveitamento econômico das terras.

Fácil, portanto, compreender os dados do Censo agropecuário de 1970 (que correspondem, hoje, às duas unidades federativas), comparados com o censo de 1995-1996. A comparação oportuniza alguns pontos interessantes. Com efeito, a área de pastagem plantada em 1970 (por Goiás e Tocantins) atingia mais de 4,3 milhões de hectares, no entanto, em 1995-1996, o Estado de Goiás sozinho elevou-a para mais de 14,2 milhões de hectares, 3,3 vezes mais, ou um aumento de 330%. Essa pastagem corresponde a 41,9% do seu território. As pastagens plantadas e as lavouras cultivadas (e em descanso) em 1970 correspondiam a 6,9 milhões (dentro do universo de 64,2 milhões), ou seja, 10,7%, enquanto em 1995-1996

¹⁴⁹ Estatísticas Cadastrais Anuais. Brasília: Diretoria de Cadastro e Tributação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 1989.

alcançaram 16,7 milhões (dentro do universo de 34,0 milhões), portanto, 49,1%.

Um resumo da Tabela 5 sobre o uso do solo em 1995-1996 mostra um total de:

Áreas de lavouras em geral	2.432.494 hectares
Áreas de pastagens em geral	19.404.696 hectares
Áreas de matas em geral	3.847.306 hectares
Áreas produtivas não utilizadas	545.549 hectares
Sub-total	26.230.045 hectares
Outros	1.242.603 hectares ¹⁵⁰
Total da área ocupada	27.472.648 hectares

Os dados lançados na Tabela 5, comparados com os dados do Censo Agro-Pecuário de 1995-1996, do IBGE¹⁵¹, e transformados estes em porcentagem por Meso-regiões do Estado de Goiás, oferecem o seguinte diagnóstico da distribuição dos diversos usos do solo e da vegetação remanescente:¹⁵²

Tabela 7 - Utilização do Solo – Estado de Goiás - Meso-regiões

Percentual em Relação ao Total de Cada Tipo de Uso					
Atividade	Centro	Leste	Noroeste	Norte	Sul
Lavoura Permanente	36,1	17,4	8,0	6,4	32,1
Lavoura Temporária	12,0	10,4	2,2	3,7	71,7
Área em Descanso	11,8	18,5	9,8	23,0	36,9
Pastagem Natural	12,2	22,1	13,9	21,3	30,5
Pastagem Plantada	15,4	10,8	21,7	10,2	41,9
Mata Natural	9,0	13,6	23,4	15,3	38,7
Mata Plantada	1,6	8,0	0,1	42,8	47,5
Produtiva Não Utilizada	8,8	17,1	19,9	33,6	20,6

Fonte: IBGE: Censo Agropecuário 1995-1996. Elaboração do autor.

Como se pode notar, a Meso-região sul¹⁵³ apresenta os maiores percentuais de uso

¹⁵⁰ Goiás em Dados 2004. Goiânia: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás, 2004, p.18.

¹⁵¹ Censo Agropecuário 1995-1996 (v.25, p.200-209).

¹⁵² Tabela organizada pelo autor.

¹⁵³ No sul encontram-se seis micro-regiões: Catalão, Meia Ponte, Pires do Rio, Quirinópolis, Sudoeste e Vale do Rio dos Bois; no centro encontram-se cinco micro-regiões: Anápolis, Goiânia, Ceres, Anicuns e Iporá; no noroeste encontram-se três micro-regiões: Araguaia, Rio Vermelho e São Miguel do Araguaia; no norte

do solo com lavouras temporárias (71,7%). Também tem o maior percentual de áreas de lavouras em descanso (36,9%) e o maior percentual de pastagens, sejam plantadas (41,9%) ou naturais (30,5%). Tem, ainda, a maior área de matas naturais (38,7%) e plantadas (47,5%). Somente não tem a maior percentagem de área de lavoura permanente (32,1%), perdendo para a Meso-região centro, que tem 36,1%. Como consequência do melhor desempenho percentual, não tem a maior área produtiva não utilizada. Esta fica na Meso-região norte (33,6%). A Meso-região sul conta com 20,6% quase empatada com a Meso-região noroeste (19,9%).

Chama a atenção o dado sobre as áreas de matas naturais remanescentes em 1996, que perfaziam tão somente 3.774.654 hectares, ou seja, 11,0% do território goiano¹⁵⁴. A preocupação parte do princípio de que a área total ocupada era de 27.472.648 hectares. Descontando-se a área de reserva legal (= 5.494.536 hectares), obrigatória nos termos do Código Florestal e art.129 da Constituição Estadual de 1989, tem-se uma área aproveitável (agricultável) de 21.978.112 hectares, apenas 0,9% superior à ocupada com a agropecuária (21.837.190 hectares).

Mas não é só. Os goianos, no uso da soberania popular que lhes conferem as Constituições Federal e Estadual, determinaram ao Poder Executivo a criação de unidades de conservação que assegurem a integridade de, no mínimo, vinte por cento do seu território (= 6.801.731 hectares) e a representatividade de todos os tipos de ecossistemas nele existentes, bem como a promoção da regeneração das áreas degradadas de interesse ecológico, objetivando especialmente a proteção de terrenos erosivos e de recursos hídricos, bem como a conservação de índices mínimos de cobertura vegetal (art.128, incisos I e II).

Deduzindo-se da área territorial do Estado (= 34.008.659 hectares) a área de preservação para a criação de unidades públicas de conservação, mais a área de reserva legal, tem-se que a área agricultável do Estado não pode ultrapassar 21.712.392 hectares. No entanto, somente a área utilizada com lavouras e pastagens já ultrapassou 21,8 milhões de hectares. Conseqüentemente, há necessidade de as administrações públicas federal e estadual e também a sociedade exercerem o papel fiscalizador que lhes atribui a lei, em relação às propriedades rurais, e a função sócio-ecológica que devem atender, a fim de serem cumprida essa função com dividendos favoráveis para a sadia qualidade de vida através de um meio ambiente equilibrado.

encontram-se duas micro-regiões: Chapada dos Veadeiros e Porangatu; e finalmente no leste encontram-se duas micro-regiões: Entorno de Brasília e Vão do Paraná.

¹⁵⁴ A área de mata natural total declarada encontra-se 9,0% no centro, 13,6% no leste, 23,4% no noroeste, 15,3% no norte e 38,7% no sul.

A propósito, vale a pena registrar a seguinte observação de técnicos do órgão ambiental de Goiás:

O desenvolvimento agrícola das regiões sudoeste, sudeste e leste do Estado, onde a monocultura passou a ser predominante, **com o desmatamento chegando até às margens dos rios e córregos**, aparentemente está provocando um grande desequilíbrio das condições climáticas dessas regiões, com conseqüente diminuição dos índices pluviométricos se comparados com o período de 1961/1990.

Outro fator importante percebido, e que também apresenta uma grande diferença, é que no período de 1961/1990, foram observados períodos chuvosos mais leves e prolongados na estação chuvosa do ano. No triênio 1998/1999/2000, foram observados menos dias totais de chuvas no decorrer do ano, ocorrendo chuvas mais fortes, concentradas, e conseqüentemente trazendo maiores prejuízos aos solos agricultáveis das diversas regiões do Estado. Esse fenômeno ocorreu principalmente no ano de 2000, com chuvas fortes em curto período de tempo, provocando erosões e levando ao assoreamento de nascentes de água e córregos situadas nas áreas agricultáveis do Estado. (Estado Ambiental de Goiás, 2001, p.46)

No que concerne à pecuária, Goiás e Tocantins possuíam 7.792.839 cabeças, em 1970, número que passou em 1995-1996 para 16.488.390 cabeças (só em Goiás), o qual em 2001 atingiu 19.132.372 de cabeças (o quarto rebanho e a segunda bacia leiteira do Brasil), conforme dados do IBGE¹⁵⁵. Esse aumento de mais de 2,6 milhões de cabeças de gado entre 1996 e 2001 deixa entrever que os pecuaristas transformaram boa parte dos 5.137.285 hectares de pastagens naturais de 1996 em pastagens plantadas, a fim de compatibilizar a capacidade suporte ao maior rebanho empastado em 2001. A relação entre o rebanho de 2001 e a pastagem de 1996 resulta numa média de 0,9 cabeça por hectare.

O extraordinário crescimento da área plantada com pastagem nas propriedades, acompanhado do expressivo aumento do rebanho, não tem sido capaz de transformar a maioria das propriedades rurais em empresas exemplares. Esse fato é preocupante uma vez que a maioria das áreas rurais goianas são destinadas à atividade pecuária (70%), e a conservação dos solos e das culturas carecem de melhor manejo técnico que propicie não só melhor produtividade, como também melhor preservação ambiental. Isso, no fundo, recoloca a questão diante do tão falado desenvolvimento sustentável. A propósito, afirmam, *ipsis litteris*, o médico veterinário Magalhães Ribeiro e o engenheiro agrônomo Veras de Araújo:

Um fato de ocorrência nacional, mas que pesa muito e decisivamente na realidade goiana, com relação ao setor, é que o produtor rural, de um modo geral, só pensa em formar ou reformar sua pastagem, quando a terra já está esgotada e o pasto degradado. Naquela época, plantava-se o Jaraguá e tudo estava resolvido. Depois veio a febre das braquiárias, plantadas sem as devidas técnicas de correção e adubação do solo. Muitos, como acontece ainda hoje, gastaram dinheiro e tempo

¹⁵⁵ Republicação da Seplan-GO (2003, p.35, 37 e 41).

procurando e comprando sementes do ‘CAPIM MILAGROSO’, isto é aquela espécie, que produz bem, tanto no verão quente e chuvoso, quanto no inverno frio e seco em terras de baixa qualidade (RIBEIRO e ARAÚJO, 2004, p.541).

Depois de comentar as vicissitudes pelas quais tem passado o cerrado goiano por falta de manejo e conservação adequadas, e de lembrar que a natureza leva cerca de 400 anos para formar um cm² de terra agrícola, também o engenheiro agrônomo Vaz Costa assim se expressa:

cuidemos do nosso solo-cerrado, enquanto é tempo, porque a unidade homem-natureza é indispensável e “um outro mundo agrícola é possível”, mas algo tem de ser feito, por todos, já! E “sonho que se sonha juntos já é sinal de solução”, dizem os poetas e profetas. Conservar o cerrado é útil. É necessário. É indispensável. Conveniente seria, se cada goiano agisse como um “Big Brother Goiás do Cerrado”, sempre de olhos abertos e voltados 24 horas/dia para ele, com ciência e consciência, monitorando tudo que está acontecendo. Urge formar uma consciência tríplice – governo, sociedade e agropecuaristas – compromissada na defesa intransigente do aproveitamento racional do cerrado, evitando-se, ao máximo, a conquista do restante que ainda está virgem (COSTA, 2004, p.566).

Acompanhando o crescimento expressivo da pecuária \rightarrow quantidade de pastagens e rebanho \rightarrow , e o crescimento da produção de grãos, especialmente soja e milho, e, ainda, da cana de açúcar, o número de tratores existentes em 1970 que era de 5.692 unidades, isto é, um trator para cada 6.286,54 hectares, ou um trator para cada 25,4 propriedades, passou em 1995-1996 para 43.313 unidades (7,6 vezes mais) ou seja, um trator para cada 634,28 hectares ocupados (ou 131,04 alqueires goianos), ou, ainda, um trator para cada 2,5 propriedades em média.

Essa estimativa pode ser aprimorada à luz dos dados cadastrais da estrutura fundiária publicados pelo IBGE e INCRA, pois é significativo o número de minifúndios, propriedades familiares e pequenas propriedades¹⁵⁶ no Estado. Assim, considerando que dos 111.791 estabelecimentos rurais existentes no Estado em 1996, aqueles com área inferior a 100 hectares representam 60,4% dos imóveis, tem-se que 39,6% (44.269 estabelecimentos) possuem área superior a 100 hectares, onde o uso de trator se faz mais necessário. Como o número total de tratores era de 43.313 unidades, pode-se estimar com maior acerto que há no Estado, em média, um trator para cada propriedade de área igual ou superior a 100 hectares, o que indica maiores chances de novos desmatamentos das áreas de vegetação nativas nesses estabelecimentos. Além disso, em 1994-1995 havia no Estado 21.327 plantadeiras, 6.033

¹⁵⁶ Do total de 111.791 estabelecimentos rurais existentes em 1996, 49,2% tinham área maior que 10 e menor que 100 hectares, e 11,2% tinham área inferior a 10 hectares, valendo dizer que os imóveis inferiores a 100 hectares respondem por 60,4% de todos os prédios rurais. (Goiás em Dados 2003, p.26).

colhedeiras, 32.381 arados mecânicos e 19.651 de tração animal. (IBGE, 1995-1996, v.25, p.70-71).

E de fato não há sinalização de que novos desmatamentos deixarão de ocorrer, apesar de a antropização já ter ultrapassado o limite da área legalmente agricultável do Estado. Pelo contrário, há sinalização de que continuarão, e com o aval do Estado. Com efeito, a Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás (2003, p.41) declara que o Estado possui ainda 5.000.000 de hectares de cerrados disponíveis para a agricultura e, considerando a área ocupada com lavouras (em torno de 3.000.000 de hectares) e os ganhos em produtividade nos últimos cinco anos (19,24%), conclui que “Goiás tem condições de triplicar a produção de alimentos nos próximos dez anos”. Embora a afirmativa correlacione produção com produtividade, com certeza grande parte desse aumento da produção será gerado em novas áreas abertas, até porque a Secretaria ressalta a existência de 5 milhões de hectares para destinação à agricultura.

Também em entrevista à imprensa local, o ex-Presidente das Centrais Elétricas de Goiás e atual Presidente da Valec Construtora, Senhor Joaquim das Neves, informa que a consolidação da ferrovia norte-sul, no território goiano acrescentará mais treze usinas de açúcar e álcool às onze já existentes, com vendas e exportações garantidas principalmente para o Japão. De 1980 a 2000, a área plantada de cana cresceu 6,7 vezes. Nos anos seguintes continuou crescendo. As onze usinas existentes colheram em 2000 mais de 138 mil hectares. Certamente o aumento do número de usinas refletirá na progressão geométrica dos desmatamentos de novas áreas para produção.

Portanto, o dado é que a antropização das terras no Estado de Goiás já chegou no limite entre o econômico e o ecológico. O que se tem a fazer doravante é promover a concretização de manejos e técnicas adequadas que privilegiem a produtividade sem incompatibilizar a natureza com suas raízes ecológicas. Enquanto os setores técnicos preconizam essas medidas e reclamam por maior apoio institucional para que elas sejam concretizadas, os setores políticos apregoam o aumento da produção de olho na balança de pagamentos dos cofres públicos, com desatenção aos intentos da conservação e preservação. Não se ouve com o mesmo entusiasmo do aumento da produção, o anúncio da multiplicação das áreas de unidades de conservação, absolutamente deficitárias no Estado.

3.2 Uso DO SOLO, COBERTURA VEGETAL E PERDA DE COBERTURA VEGETAL NO Distrito Federal

Em princípio não haveria razão para introduzir o Distrito Federal neste trabalho, partindo do pressuposto de se tratar de uma unidade federativa autônoma. Entretanto, o Distrito Federal está encravado dentro do Estado de Goiás, de onde se desincorporou, e a construção de Brasília, por sediar a capital da República, acabou trazendo conseqüências econômicas e sociais para o Estado de Goiás, bastando lembrar, apenas de passagem, que grande parte de sua população economicamente ativa reside em Goiás, na região do Entorno de Brasília, de onde se desloca para o trabalho na capital federal. Pode-se dizer que as terras do DF inserem-se no espaço goiano como fato econômico, social, cultural e ambiental.

Justifica-se, portanto, a inserção como forma de trazer maiores dados e informações para o bojo do trabalho e auxiliar no estudo do confronto da ocupação do Cerrado com a agricultura e a pecuária e seus reflexos sobre o meio ambiente. Além do mais o meio ambiente não tem fronteiras; propaga-se direta e imediatamente desinteressado pelas convenções geográficas estabelecidas pela organização política e estas, entre as duas unidades, são quase totalmente artificiais, determinadas através de marcos geodésicos, sem maior interferência de pontos naturais (rios, lagos, serras, etc), o que fortalece a tese da inexistência de fronteira ambiental.

Os dados também levam a uma reflexão sobre a ocupação dos mais de meio milhão de hectares do Distrito Federal que, apesar de se tratar de uma unidade eminentemente político-administrativa, incumbida de reger os altos destinos do País, vem se transformando num concorrente no campo industrial, com a concessão de incentivos fiscais a empresas de fora, e no campo da agricultura tem expandido largamente o desmatamento da cobertura vegetal, para implantação de novos empreendimentos.

O Distrito Federal tem uma superfície de 5.783 km², ou 578.300 hectares, dos quais 90% são cobertos por fitofisionomias características do cerrado (BRAGA e PIRES, 2002, p.33). Limita-se pelos diversos lados com o Estado de Goiás e com o Estado de Minas Gerais numa estreita faixa a sudeste. Sua origem histórica é recente. Mas é responsável sócio, econômico e politicamente pela grande expansão da ocupação do Cerrado. Sua população rarefeita em 1960, passa de 2.000.000 de habitantes em 2.000 e estima-se que chegará a 2.500.000 habitantes em 2010 (GANEN e LEAL, 2002, p.59). Por sua causa, também, a população da microrregião goiana Entorno de Brasília, uma das 18 microrregiões do Estado,

atingiu 887.279 habitantes em 2002, ou seja, 17,03% da população estadual¹⁵⁷.

No que concerne à exploração agropecuária das terras do Distrito Federal, as Tabelas 8 e 9, adiante, oferecem uma visão do cenário antes e depois da criação de Brasília, constando da primeira a cobertura vegetal e o uso do solo e, na segunda, a perda de cobertura vegetal, dados de 1954 a 1998.

Tabela 8 – Cobertura vegetal e uso do solo no Distrito Federal - % de área

Classes de Legenda	1954	1964	1973	1984	1994	1998
Mata	18,82	16,25	15,14	12,57	11,94	9,94
Cerrado	37,84	34,18	30,29	18,11	17,29	9,91
Campo	43,28	47,35	43,79	38,22	24,90	22,45
Corpo d'água	0,02	0,70	0,82	0,99	1,02	0,92
Área Agrícola	0,02	0,44	6,06	20,80	36,79	46,32
Área Urbana	0,02	0,80	2,10	3,68	4,84	6,57
Reflorestamento	0,00	0,00	0,00	3,33	2,06	1,59
Solo Exposto	0,00	0,28	1,80	2,31	1,16	2,30
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Unesco (2000); DUARTE (2002, p.19).

Tabela 9 – Perda de cobertura vegetal no DF no período de 1954 a 1998

Classes de Legenda	Área (hectare) perdida	% do Original
Mata	51.644	47,20
Cerrado	162.380	73,80
Campo	121.108	48,13

¹⁵⁷ Essa microrregião (com 20 municípios) mais a região metropolitana de Goiânia (com 11 municípios) respondem por 50% da população de Goiás.

Total Perdido	335.132	57,65
Uso antrópico da Área desmatada		
Corpo d'água	5.369	-
Área Agrícola	269.366	-
Área Urbana	38.179	-
Reflorestamento	9.236	-
Solo Exposto	13.335	-

Fonte : Unesco (2000); DUARTE (2002, p.19).

A Tabela 8 mostra a redução das áreas de mata, cerrado e campo (terminologia da Unesco), progressivamente, desde 1954 até 1998. Como se vê, a área de mata representava 18,81% em 1954 e, em 1998, apenas 9,94%; a de cerrado representava 37,84% e caiu em 1998 para 9,91%; a de campo representava 43,28% e caiu para 22,45% em 1998. Em síntese, as áreas de mata, cerrado e campo, que representavam 99,94%, seis anos antes da fundação de Brasília, ficaram reduzidas a 42,3% no crepúsculo do milênio.

A redução da vegetação resultou na perda de áreas naturais, conforme Tabela 9: para uso agrícola 269.366 hectares, para uso urbano 38.179 hectares e solo exposto 13.335 hectares, num total de área perdida em diversidade de 320.880 hectares. Tornaram-se, ainda, antropizados 5.369 hectares com a formação de corpos d'água e 9.236 hectares com reflorestamento, totalizando 335.132 hectares de área transformada. Vale dizer, em 44 anos a vegetação perdeu 57,65% de sua originalidade.

Como se afirmou anteriormente, a área total do Distrito Federal é de 578.300 hectares, dos quais 42% são unidades de conservação, como afirmam Ganem e Leal (2002, p.58), embasadas em dados do Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do DF, publicados em 1996. Afirmam, ainda, a ecóloga e a pedagoga em face de informações colhidas junto ao Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal, em 2000, que tais espaços de conservação

são unidades federais e distritais, englobando várias categorias com diferentes objetivos de manejo – Parque Nacional, Área de Proteção Ambiental, Estação Ecológica, Reserva Ecológica, Área de Relevante Interesse Ecológico e Floresta Nacional, além dos parques. É importante mencionar que a maioria dos parques não está incluída neste cálculo de superfície protegida do DF, pois apenas nove possuem poligonal definida (GANEN e LEAL, 2002, p.58).

Assim sendo, a situação no Distrito Federal também é preocupante, pois, contando

com 42% do território conservado através de unidades públicas, excluídos desse cálculo os Parques situados nas urbes, e com a maioria das poligonais das unidades de conservação ainda não implantadas, pode acontecer que, ao implantá-las, as unidades serão reduzidas ou serão incorporadas áreas com outras destinações, uma vez que a agricultura, os corpos d'água represados, as áreas urbanas, o solo exposto e as áreas reflorestadas já ocupam 58,37% do território, restando remanescente apenas 42,30% da vegetação. Uma vez medidos os Parques urbanos, ainda sem divisas materializadas, e as unidades situadas fora das cidades fatalmente haverá problema, porque as outras destinações já estão postas e expostas.

4. Algumas considerações sobre os efeitos da Exploração agropecuária do Cerrado

Comentando as conseqüências da ocupação do Cerrado em geral e do Distrito Federal em particular, traduzidas invariavelmente em perdas sucessivas e alarmantes da biodiversidade, Duarte (2002, p.18) observa que:

Os padrões de produção sobre os quais se deu o crescimento econômico nos cerrados são dificilmente sustentáveis em longo prazo, uma vez que concentram a renda e a estrutura fundiária, produzem impactos ambientais cumulativos e perigosos, são estimuladores do êxodo rural e da ocupação desordenada de novas áreas rurais e urbanas, resultando em exclusão e em condições socioeconômicas e ambientais negativas, sobretudo para as camadas mais pobres da população. Em alguns municípios, a agricultura, nos moldes do padrão “moderno” transplantado principalmente pelos migrantes sulistas do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, provocou o êxodo rural dos pequenos produtores locais; em outros, a migração de sulistas, especialmente de São Paulo, e de estrangeiros alimentou um processo de ocupação urbana acelerada e desorganizada, que também impactou negativamente o meio ambiente e provocou a especulação imobiliária, a desagregação e a expulsão da produção nativa.

O Ministério do Meio Ambiente também já percebeu as distorções provocadas pela ocupação desordenada do bioma Cerrado através das atividades agropecuárias, conscientização que precisa ultrapassar as fronteiras desse órgão para alcançar outras esferas da administração federal e estadual e realizar-se como instrumento de conciliação das políticas econômicas e ambientais. Constata o Ministério que:

os novos problemas na ocupação dos cerrados são produto de um modelo que privilegia a produção em larga escala, tecnológica e energeticamente intensiva – e portanto excludente – e que é descuidado em relação às suas conseqüências ambientais. Aos pequenos produtores, com grande dificuldade ou incapacidade de se inserirem no mercado, resta a sobre-exploração dos recursos naturais, como forma

de compensar a desigualdade técnica de seus processos¹⁵⁸.

No que concerne aos aspectos demográficos do Cerrado e às conseqüências da explosiva urbanização das cidades que aí se situam, observa o mesmo documento do Ministério que:

a população urbana do Centro-Oeste cresceu 780% em apenas três décadas o que mostra o forte impacto do crescimento populacional da população urbana, fruto do êxodo rural e das migrações inter-regionais (...) Nas periferias das grandes cidades, a massa de imigrantes que não mais consegue tirar seu sustento da terra produz e reproduz forte impacto ambiental e social (...) Sem dúvida, o problema mais grave das cidades e para as cidades nos cerrados está na água (...) Efluentes humanos, lixo, agrotóxicos e fertilizantes contaminam progressivamente os recursos hídricos já escassos para o abastecimento humano. Com o desmatamento e o assoreamento, somados à irrigação sem controle, torna-se cada vez menor o volume de água disponível para as cidades (MMA, 1998, p.18).

São corretas as observações do Ministério. Com efeito, a exploração do Cerrado brasileiro configura a ocupação da fronteira. Isto implica levar o Poder Público a criar condições para que se ocupem espaços até então vazios ou pouco ocupados, na tentativa de incorporá-los ao chamado processo produtivo, com a geração de alimentos para o mercado interno e externo, sem perder de vista o objetivo de *superavit* nas contas públicas para pagamento de dívidas, principalmente a externa. De olho nesses objetivos, o poder público direciona a política agrícola.

A chamada agricultura comercial, moderna, produtivista, racionalista, com ares de revolução verde, obedece a um modelo agro-exportador, no que não difere da história agrícola do país, que sempre foi um “laboratório” exportador de alimentos. Dentro desse modelo, o mais importante é produzir sempre muito, cada vez mais, resultado que leva ao lucro, produz divisas, quando há exportação, e, no rasto, produz também concentração fundiária, de renda e malefícios ambientais.

Para produzir muito, o modelo impõe a ocupação de grandes extensões de terra e a especialização num determinado tipo de cultura, com vista a atingir contínuos ganhos de produtividade. Assim se deu com a cana de açúcar, com o café, com a pecuária extensiva e, mais recentemente, com a cultura de pastagens plantadas, de um lado, e a monocultura da soja, de outro, todas exigentes de grandes áreas para alcançar o objetivo da rentabilidade e do lucro. Portanto, concentrando a renda e a propriedade nas mãos dos que têm recursos financeiros para adquirir terras na fronteira, investir em máquinas agrícolas e insumos em

¹⁵⁸ Cf. Ministério do Meio Ambiente. Documento de apoio ao *workshop* para discussão e elaboração do Plano de Ação para os Ecossistemas do Cerrado. Brasília (1998).

geral. A agricultura e a pecuária tiveram índices de produção crescentes nos últimos trinta anos, mas, ao contrário, o índice de mão de obra ocupada reduziu-se significativamente.

A concentração da propriedade gera a saída do pequeno proprietário, sem perspectiva de competir, para a cidade, ou o sobre-uso dos recursos naturais como forma de compensar a desvantagem dos meios de produção, ao mesmo tempo que a utilização de máquinas agrícolas tornam a propriedade cada vez menos dependente de mão de obra, razão por que um número crescente de empregados rurais perdem o emprego e migram para as cidades do Cerrado, ocupando os vales dos ribeirões, vivendo em condições indignas e colaborando para o aumento da poluição.

A produção nacional de grãos, e também a do Cerrado, têm alcançado sucessivos recordes de safra¹⁵⁹ e de produtividade. Esse crescimento esteve ligado ao aumento da área plantada, que triplicou nos últimos trinta anos. Entretanto, a área de lavoura continua sendo bem menor do que a área de pastagem plantada, visto que esta cresceu sete vezes no período. Isto ajuda a explicar a redução do uso de mão de obra na atividade agropecuária, uma vez que, historicamente, a pecuária absorve pouca mão de obra e a agricultura recém-implantada, que poderia resolver esse problema, não o resolveu, porque suas prioridades são outras.

A situação do Cerrado, em geral, e do Estado de Goiás e Distrito Federal, em particular, não são diferentes. Em todas as regiões do Cerrado, de uma maneira geral, a variável ecológica tem papel inferior ao papel econômico. O solo é tido como um substrato que pode ser modificado por fatores externos objetivando o aumento da produção e da produtividade, menosprezando-se os aspectos ambientais. Nesse sentido, o solo pode ser contaminado e sua capacidade de suporte também é preterida, com a agravante de desenvolver-se a atividade em grandes extensões de área com monocultura. A riqueza de espécies do Cerrado é simplesmente trocada em muitas situações por um único tipo de cultura.

As áreas de preservação permanente e as áreas de reserva florestal legal em muitos casos não são respeitadas¹⁶⁰. As unidades de conservação públicas são insuficientes

¹⁵⁹ Porém, nem tudo são flores. Devido às características do cerrado, inclusive o seu alto grau de erodibilidade, aliado ao manejo praticado no período entre 1975 a 1990 as lavouras provocaram perdas anuais de solo por hectare, para as principais culturas, em torno de 24,8t para o algodão; 25,1t para o arroz; 20,1t para a soja e 12,0t para o milho. Nos anos mais expressivos as lavouras e pastagens chegaram a perder 54 milhões de toneladas de solo e aproximadamente 60 milhões de quilos de adubos formulados. (Cf. COSTA, V., 2004, p.558).

¹⁶⁰ De acordo com o Código Florestal, a área de reserva legal em cada propriedade rural, no Estado de Goiás, deve ser de 20%. A Constituição Estadual também determina que 20% da área do seu território deve ser destinada à criação de unidades de conservação. No entanto, as matas naturais existentes em 1996 correspondiam a meros 3.774.654 hectares (= 11% do território) e as unidades de conservação criadas até 2001, somavam, apenas 465.492 hectares (= 1,3% do território).

em número e área e também é pequeno o número de áreas de reservas particulares do patrimônio natural criadas.¹⁶¹ Não bastassem os malefícios externalizados aos solos com altas taxas de fertilizantes químicos e pesticidas, as derrubadas da vegetação em muitos casos ultrapassam a área legitimamente aproveitável e adentram as áreas “indisponíveis para uso”, degradando ainda mais o meio ambiente, tendo em vista que essas áreas devem, estrategicamente, ser preservadas de uso ou ser utilizadas segundo manejo restrito aprovado pela autoridade competente.

É certo que não haverá outro planeta Terra a ser construído, pois a engenharia humana não seria capaz de construir outro paraíso igual ao que recebeu, naturalmente, sem fazer força. Por isso, o objetivo constitucionalista programático do desenvolvimento sustentável não pode transformar-se apenas em discurso teórico, ao qual as situações vão-se amoldando para emprestar validade às ações praticadas em desfavor do meio ambiente. É certo também que o planeta sucessivamente afrontado pela antropização dará resposta a tais agravos, por força da reação da própria natureza. Mas como ser racional que é, o homem não pode nem deve esperar por esse dia. Ao contrário, deve antecipar-se para salvaguardar a casa que é sua e, ao mesmo tempo, de todos, enquanto meio ambiente, bem de natureza difusa, subjetivamente indeterminado e objetivamente indivisível.

Deve fazer isso em todas as regiões, em todos os biomas. Conseqüentemente, alguns caminhos são alvitados para a recuperação ou manutenção do que ainda existe no Cerrado. Assim, é necessário que este ecossistema seja contemplado na Constituição Federal como patrimônio nacional, nivelando-se no mesmo patamar de proteção com a Amazônia, o Pantanal, a Mata Atlântica e a Serra do Mar. Isso poderá viabilizar a destinação de recursos financeiros para a conservação do ambiente, o combate à atual crise enfrentada pelos poderes públicos e criação, em seguida, por iniciativa do Executivo, da Secretaria Nacional do Cerrado, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

Nos últimos trinta anos do milênio, a área de ocupação das terras do Cerrado com a produção agropecuária cresceu quatro vezes mais do que durante toda a sua história. Enquanto em todos os tempos os desmatamentos na Amazônia alcançaram 13% da área do bioma, no Cerrado eles atingiram 48% e não há evidência de que tal situação seja modificada — pelo menos, voluntariamente —, nos próximos anos. Destarte, o Poder Público deve identificar, declarar e incorporar efetivamente ao domínio da União ou do Estado, ou do

¹⁶¹ Até 2002 foram criadas no Estado 42 RPPN com 21.652,40 hectares. (Cf. FALCONI, Luiz Carlos. A Evolução Temporal e Espacial das RPPN no Estado de Goiás de 1990 a 2000. *Revista Estudos*, v.30, Goiânia: UCG, n.9, set.2003, p.2076).

Município, ou do Distrito Federal, como unidades de conservação, as áreas ainda remanescentes com diversidade significativa, na região do Cerrado, integrando-as ao respectivo sistema nacional e promovendo condições para a criação dos corredores de proteção.

Essa integração pode concretizar-se tanto pela criação de unidades novas, como pela ampliação de unidades já existentes, aproveitando, com a urgência que o caso requer, as poucas áreas intactas restantes no bioma. No caso do Estado de Goiás, a situação é também crítica e merece atenção especial, tendo em vista que as áreas de mata (florestas) ainda remanescentes em seu território atingem apenas 11% da área da Unidade Federativa, enquanto a área de unidades de conservação criadas até 2001 atinge o míngua percentual de 1,3%.

Torna-se necessário, portanto, que as providências do Poder Público sejam abreviadas, até porque, mesmo que fossem desapropriadas todas as florestas remanescentes, ainda assim a conservação da natureza vegetal restaria deficitária em termos de área, tendo presentes os estudos levados a efeito e que desaguaram na determinação constitucional goiana de um mínimo de 20% de área de conservação para todo o Estado.

Constatada a impossibilidade de determinar moratória por cinco anos na abertura de novas áreas para agricultura ou pecuária, dado aos calculáveis prejuízos que isso poderia gerar a alguns empresários que não teriam condições reais de cumpri-la, devem os órgãos competentes encetar campanhas amplas de educação ambiental e gestão empresarial para que os proprietários façam melhor uso das áreas em descanso, tendo em vista o grande estoque desse tipo de área em 2000 e que, historicamente, as áreas alteradas excedem às efetivamente utilizadas.

Igualmente em campanha de educação e gestão ambiental, procurando interação com a sociedade civil e, em especial, com as associações de classe, sindicatos e cooperativas, deve ser enfatizado o valor da consorciação e integração das atividades agrícolas com as de pecuária, como já comprovado em diversos países que assim procederam, ação que, bem planejada, proporcionaria elevação da produtividade com dispensa da abertura de novas áreas para o mesmo fim, com a vantagem de reduzir o uso de agrotóxicos, melhorar a qualidade dos alimentos e amenizar o impacto sobre o meio ambiente.

Os avançados níveis tecnológicos que atingiram as empresas do agronegócio, com repercussões na elevação da produção e da produtividade, fato denotativo de que esses agentes têm capacidade para continuarem progredindo por si mesmos, acena para a necessidade de mudança na diretriz da política da pesquisa, alterando o seu foco de modo a voltá-la prioritariamente para as propriedades de até 100 hectares, inserindo-as no patamar da

competição globalizada, o que reflexamente repercutirá na política de empregos, tendo em vista que nesta faixa de propriedades encontra-se a maior concentração de mão de obra contratada.

É necessário também mudar o foco da orientação técnica dos extensionistas rurais que, tradicionalmente, foram ensinados a trabalhar e a orientar a grande produção, preterindo a assistência técnica ao pequeno produtor rural. A formulação de uma política voltada para a agricultura familiar leva a orientação técnica a se moldar à política desejada e os técnicos da extensão rural deverão ser os impulsionadores da nova orientação gerada pela EMBRAPA e outros institutos de pesquisa, oferecendo condições ao agricultor de permanecer na terra que cultiva e não a trocar o campo pela cidade, como aconteceu com a grande maioria, no período objeto desta pesquisa.

As áreas de preservação permanente do Cerrado, cabeceira das grandes bacias hidrográficas da América do Sul, devem ser rigorosamente monitoradas, e nos locais onde não existam mais, - destruídas que foram pela ilícita ação do homem -, devem ser reflorestadas com essências nativas, como determina o Código Florestal. De igual forma, utilizando imagens de satélite, o órgão competente deve constituir processo piloto com a notificação dos proprietários rurais da região, começando pelas situações mais graves, intimando-os a comparecer ao órgão, a fim de se iniciar o processo de escolha e/ou adequação da *área de reserva florestal* e sua regularização nos termos e sob as penas da lei.

A exploração das terras do cerrado, para fins agrícolas e pecuários, como a exploração agropecuária nos demais tipos de bioma, pode envolver estudos de uma gama de áreas do conhecimento científico. À geologia interessa o estudo das características geológicas da região do bioma, no planalto e planícies do centro-oeste brasileiros e regiões periféricas, além de outras descontínuas da região central. À geografia interessa o estudo da região como uma parte do país, situado no continente americano, os seus acidentes físicos, o clima, a produção, a população, a divisão política, as interfaces com a história, etc. À geopolítica, o estudo do Cerrado guarda relevância tendo em vista os vários aspectos e condições de sua geografia em relação com os problemas econômicos e políticos da região que agasalha a Capital da República e cinco capitais de Estados.

À engenharia, o estudo guarda pertinência com a construção e edificação rural, compreendendo também a engenharia agrônômica com os estudos dos princípios norteadores do desenvolvimento de uma agricultura racional; com a engenharia agrimensória guarda pertinência com a medição das terras, definição de limites, implantação de marcos divisórios e picadas para caracterização e embasamento do direito de propriedade no Cartório de registro

de imóveis; com a cartografia inter-relaciona-se na projeção das áreas em cartas geográficas; com a engenharia de alimentos guarda pertinência de estudos cabendo a esta zelar pela melhor qualidade dos produtos a serem consumidos e com a engenharia ambiental o estudo do cerrado impõe a sistematização de estudos que compreendam as especificidades do bioma e suas relações com os ecossistemas e a indicação de normas para a preservação e conservação ambiental.

O cerrado é um amplo laboratório para estudos da biologia, tendo em vista a grande diversidade de seres vivos existentes na região, que ocupa 1/5 do território brasileiro. Essa diversidade oferece oportunidade de estudos para a botânica, que muito tem a contribuir na classificação dos vegetais, da mesma forma à limnologia no estudo das águas doces e de seus organismos, condições de salubridade e potabilidade, à química na classificação dos solos e na compreensão das reações químicas destes e dos vegetais, à veterinária como objeto de estudo e medicina dos animais irracionais e à zoologia em estudos básicos que ofereçam subsídios ao manejo de animais silvestres.

Por fim, a vasta região do Cerrado e os impactos causados pela atividade humana através da agricultura e da pecuária, acarretando significativas perdas para a biodiversidade, recomenda o seu estudo sob as luzes da interdisciplinaridade também sob o enfoque da ecologia, à qual segundo o Glossário de Ecologia (1987) interessa o estudo “das relações dos seres vivos entre si e com o meio ambiente”(TAUK, 1995, p.163), por conta do que se preocupa com a depredação, destruição e extinção de espécies de plantas, de animais e, nesse contexto, o maior motivo de preocupação centra-se no homem, o grande agente geológico da atualidade, colocando o problema sob a perspectiva do ambiental.

No campo das ciências sociais, o uso agropecuário do cerrado pode ser objeto de estudo da antropologia, da sociologia, da economia, da história, do direito. Ao direito cabe recolher os conhecimentos das várias áreas de conhecimento envolvidas e sistematizar normas próprias de conduta para a convivência harmônica dos homens em sociedade. Essa convivência tem por pressuposto a existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem o qual a vida humana não se sustentaria por muito tempo. O equilíbrio do meio ambiente é diretamente proporcional ao equilíbrio dos diversos recursos ambientais: atmosfera, águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Assim sendo, quando o ordenamento jurídico determina que a ocupação do solo deve preservar as áreas da flora que se encontram em locais estratégicos da propriedade, porque indispensáveis à manutenção da própria estrutura em que se encaixa, é preciso que a

disposição legal seja obedecida, primeiro porque é norma cogente, de ordem pública, e segundo porque traduz um modo essencial de preservação do ambiente dentro do qual a própria sociedade se insere e sem o qual não sobrevive. Se a lei determina que as áreas de preservação permanente não podem ser suprimidas, assim devem permanecer *ad eternum*, pois tudo que ali nasceu ali deve morrer, ou ser naturalmente renovado como acontece se o homem não intervir inadequadamente.

Quando o ordenamento jurídico determina que nas áreas de florestas amazônicas a reserva florestal legal deve ser de 80%, as de Cerrado 35% e as de campo 20%, e nas demais regiões do país a reserva legal da vegetação deve corresponder a 20%, cuja área não pode ser suprimida mas pode ser explorada de forma sustentada, isto significa que elas têm também a sua função ecológica a cumprir dentro da propriedade (uma célula geográfica e geológica dentro do planeta) e desse cumprimento depende o equilíbrio do meio ambiente, como condição indispensável à saudável qualidade de vida.

Como visto neste capítulo, a exploração agropecuária do Cerrado no Estado de Goiás já atinge os limites entre a economia e a ecologia. A quantidade de terras antropizadas já alcançou patamares que não devem ser ultrapassados, sob pena de penetrar nas áreas que, a bem do equilíbrio ecológico devem permanecer totalmente intocáveis ou utilizadas dentro de técnicas de manejo que possibilitem a conservação das espécies para o futuro. Além das providências alvitradas anteriormente, cabe ao Poder Público tomar outras medidas para as hipóteses em que o proprietário destruidor da reserva florestal ou da área de preservação se mostre insensível aos apelos da ecologia para recomposição da vegetação destruída.

Como é sabido, nem sempre as sanções previstas pelo Código Florestal ou pela Lei Básica do meio ambiente (advertências, embargos, interdições, multas, etc) têm tido a eficácia necessária no sentido de alcançar o objetivo nuclear e indispensável: a recomposição das áreas virgens destruídas. Nesses casos, o Poder Público não pode passar um atestado de incompetência ou de impotência, que importaria em compactuar com o mal feito, com a marginalidade, com o ilícito, com o enriquecimento sem causa, às custas de recursos naturais renováveis que devem ser preservados e ou conservados *ex vi legis*.

As áreas de preservação permanente, como o próprio nome indica, são insuprimíveis e inexploráveis economicamente (restrição absoluta), e as áreas de reserva legal (florestas e demais formas de vegetação), por serem estratégicas para o desenvolvimento sustentável, contêm restrições relativas ao uso), o que se justifica porque ambas são indispensáveis ao pleno gozo de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A destruição da vegetação nessas áreas denota *prima facie* o descumprimento da

função ecológica da propriedade embutida no conceito maior de função social da propriedade. O descumprimento da função sócio-ambiental pode ocasionar, a teor da Constituição Federal, a desapropriação da propriedade por interesse social, pois o direito de propriedade não coloca entre as faculdades do proprietário o poder de destruir as áreas especialmente protegidas, que evidentemente não fazem parte da área agricultável ou aproveitável.

IV – A DESAPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL POR DEPREDÇÃO DA FLORA NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E DE RESERVA LEGAL FLORESTAL

1. Discussão sobre a Área Agricultável e a Propriedade Produtiva

A Constituição Federal de 1988 acolheu a doutrina da função social da propriedade e ampliou explicitamente o seu conceito, de forma a não deixar qualquer dúvida de que na função social se compreende a função ecológica ou ambiental, que decorre naturalmente do imóvel rural revestido de florestas e demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade objetiva para as terras que revestem e de interesse subjetivo comum a todas as pessoas como recursos ambientais indispensáveis à conformação do meio ambiente equilibrado e saudável.

A exploração da propriedade rural deve configurar, um “aproveitamento¹⁶² racional e adequado” e uma “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”, conforme critérios e graus de exigências estabelecidos em lei. Ao assim se expressar, a Constituição Federal deixa entrever a existência, no perímetro da propriedade, de recursos naturais indisponíveis para uso, ou com restrições de uso, tais como as áreas de preservação permanente e as áreas de reserva legal, ao complementar, no inciso II, do art.186, que o aproveitamento racional e adequado deve ser acompanhado da utilização adequada dos recursos naturais que estejam **disponíveis**, e somente destes.

Realmente, do ponto de vista jurídico, a propriedade rural configura um prédio rústico de área contínua onde se identificam espaços de predominância econômica e de predominância ecológica. Daí resulta a existência de parte (disponível para uso) destinada à exploração econômica (área agricultável ou aproveitável mediante licença); de parte relativamente indisponível para uso, destinada à reserva legal florestal (área não agricultável, mas explorável sem supressão da vegetação, desde que previamente aprovado o projeto de manejo); e parte absolutamente indisponível para uso, vedada a supressão da vegetação, como sói acontecer com a área de preservação permanente.

A área aproveitável, também chamada de área agricultável do imóvel, é aquela

¹⁶² Aproveitamento. 1. S.m. Ato ou efeito de aproveitar (-se). 2. Bom emprego ou aplicação. Aproveitável. Adj. 2 gen. 1. Que se pode aproveitar. 2. Digno de ser aproveitado. (Cf. HOLANDA FERREIRA, 1986, p.149).

parte do prédio rústico passível de destinação econômica, ou seja, de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal. É sobre essa área líquida, e não sobre a área total do imóvel, que se apura o grau de utilização da terra (GUT). Ela concentra, portanto, os recursos naturais disponíveis. Da área total do imóvel deduzem-se as áreas não aproveitáveis (não agricultáveis), conhecendo-se a área (líquida) agricultável. O grau de utilização é medido pela porcentagem entre a área utilizada e a área utilizável (agricultável) do imóvel, e o grau de eficiência na exploração é medido pela relação entre a produtividade obtida pelo proprietário em correlação com os índices previstos em tabela oficial.

A Lei n. 8.629, de 25.02.1993, que regulamenta dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária, estabelece no art.10 que, para os fins nela previstos, consideram-se não aproveitáveis:

- I – as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes;
- II – as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;
- III – as áreas sob efetiva exploração mineral;
- IV – as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente. (grifei)**

As áreas não aproveitáveis também são expressamente explicitadas na Lei n. 9.393/96 sobre a tributação agrária, a qual em harmonia com a lei ordinária de reforma agrária, dispõe no inciso IV do art.10 de maneira idêntica, esclarecendo no inciso II que as áreas não aproveitáveis são também áreas não tributáveis. Com efeito, de acordo com o inciso IV, são consideradas aproveitáveis as áreas que forem passíveis de exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, excluídas as áreas não aproveitáveis.

O mesmo inciso IV considera não aproveitáveis as áreas ocupadas por benfeitorias e ainda as áreas a) **de preservação permanente e de reserva legal**, previstas na Lei n. 4.771, de 15.09.1965, com a redação da Lei n. 7.803, de 18.07.1989; b) as de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas na alínea anterior; c) as comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual; d) as áreas sob regime de servidão florestal. (grifei)

No que aqui interessa, verifica-se que a legislação agrária faz remissão expressa ao Código Florestal para reafirmar que as áreas de preservação permanente, as áreas de

reserva florestal e demais áreas protegidas pela legislação ambiental como recursos naturais conserváveis ou necessários à preservação do meio ambiente são consideradas não aproveitáveis, vale dizer, a vegetação em área de preservação permanente não é passível de exploração e muito menos de supressão, e a área de reserva florestal não pode ser objeto de exploração, salvo se através de projeto de manejo aprovado, que conserve a vegetação no seu estado original.

A regra posta nos referidos diplomas não é novidade, pois já aparecia no Estatuto da Terra – Lei n. 4.504, de 30.11.64 –, na Lei n. 6.746, de 10.12.79, que deu nova redação aos arts.49 e 50 do Estatuto da Terra, na Lei n. 5.868, de 12.12.1972, que criou o sistema nacional de cadastro rural e nos respectivos decretos que regulamentaram essas leis. Em todos esses diplomas, as áreas aproveitáveis e as áreas não aproveitáveis para fins de agropecuária ou extrativismo são tratadas separadamente, em artigos distintos, exatamente por conterem destinações diferentes.

Diga-se de passagem que a Lei n. 6.746/79, entre outras medidas, introduziu a figura do módulo fiscal municipal no mundo jurídico e incentivou o maior uso econômico da área agricultável e melhor produtividade, através de reduções no valor do imposto territorial (ITR) até 90%, aplicáveis em relação ao grau de utilização da terra agricultável (até 45%) e em relação ao grau de eficiência na exploração (até 45%), bem como tentou punir a utilização em grau insuficiente através da aplicação do coeficiente de progressividade da alíquota.

Tendo presente a existência de um espaço territorial econômico e de um espaço necessariamente ecológico na propriedade, pode-se ir além para comentar a regulamentação estabelecida para a novel figura instituída – a propriedade produtiva da Constituição Federal –, o que levará a concluir que o fato de receber o nome pomposo de **produtiva** não implica reconhecer como tal uma propriedade onde se constate a depredação das áreas de preservação permanente e/ou de reserva legal, como se observa em muitas propriedades pelo Estado de Goiás e do Cerrado da interlândia brasileira e como atestam as estatísticas do IBGE.

O art.6º e §§ 1º e 2º da referida Lei n. 8.629/93 conceitua como **produtiva** a propriedade que, explorada **econômica e racionalmente**, atinja, simultaneamente, grau de utilização da terra igual ou superior a 80%, e de eficiência na exploração igual ou superior a 100%, segundo índices fixados pelo órgão competente. São consideradas como efetivamente utilizadas: I - as áreas plantadas com produtos vegetais; II – as áreas de pastagens nativas e plantadas, observados índices de lotação; III – as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices oficiais e a legislação ambiental; IV as áreas de exploração de florestas nativas de acordo com plano aprovado; e V - as áreas sob processos técnicos de

formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes tecnicamente conduzidas e comprovadas mediante Anotação de Responsabilidade Técnica.

O art.9º trata da função social da propriedade e repete os quatro requisitos do art.186 da Constituição Federal referentes aos aspectos econômico, social e ecológico a serem atendidos, explicitando nos §§ 1º ao 5º a compreensão do conteúdo de cada um deles. Em torno da questão da propriedade produtiva, interessam neste trabalho apenas os §§ 1º, 2º e 3º, os quais consideram:

racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados no art. 6º;

adequada a utilização dos recursos naturais **disponíveis** quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade;

preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas. (grifei)

Em primeiro lugar, deve-se assinalar que o art.9º, § 1º faz remissão ao art.6º da lei que, por sua vez, chama de produtiva aquela propriedade explorada racional e economicamente. Obviamente não poderia ser de outro modo. Inadmissível que a própria lei expressamente contemplasse uma exploração anti-econômica ou pior, irracional. A racionalidade faz parte da cientificidade de que a economia moderna não abre mão. Portanto, antes e acima de tudo, a exploração deve ser racional e econômica. Exemplificativamente, deve-se dizer que não é racional a exploração que liga uma corrente de ferro em dois tratores, uma na ponta direita e outra na ponta esquerda, e saem ambos arrebentando as árvores do Cerrado, principalmente se localizadas nas áreas de reserva legal e de preservação permanente.

Efetivamente, o art.6º considera **produtiva** a propriedade que, explorada **econômica e racionalmente**, atinja graus de utilização com a produção agrícola, pecuária, extrativa, etc e de eficiência em produtividade considerados mínimos (80% para o GUT e 100% para o GEE). Deve-se perceber que 100% é o percentual de saída para a eficiência e de chegada para a utilização da terra, pois a utilização tem um limite natural que confina com as áreas ecológicas. Ultrapassar esse limite é ilícito que fere os interesses maiores da ordem pública da conservação e preservação ambiental e, por via de consequência, da função sócio-ambiental da propriedade.

Explicando melhor: a produtividade pode ser de 100% se empatar com os índices

da tabela oficial (modicamente calculados)¹⁶³, mas pode ser bem superior a esse percentual, como acontece com muitos produtos colhidos, e a soja no cerrado é um bom exemplo. Nada impede que o agricultor, pecuarista ou extrativista consiga obter produtividade melhor do que os índices da tabela (100%), até porque, consideradas as diversidades de solo, eles devem ser fixados oficialmente contemplando essas situações e, na dúvida, ficam aquém da produtividade rotineira.

Já a utilização da terra não pode ultrapassar o percentual de 100%, porque esta é a área agricultável máxima. Por isso mesmo não se exige do produtor que atinja o grau máximo de utilização. A uma, porque seria dificultar a possibilidade de inserir a propriedade no rol das produtivas. A duas, porque se deixa uma folga para a vegetação nativa primária. Legalmente, basta que o produtor utilize 80% da área agricultável. Se assim fizer, terá uma reserva de vegetação voluntária e informal de 20%. Mas, se explorar toda a área agricultável, digna de ser aproveitada \neg o que a lei não impede \neg , ficará no limite da produção e da conservação.

Pode ser que, por inconsciência ecológica ou por gula econômica, o que é mais provável, seja ultrapassada a área agricultável. Se ultrapassar os 100%, como lamentavelmente sabe-se que existem casos pelo Cerrado afora (e certamente além dele também)¹⁶⁴, estará o agricultor praticando exploração predatória, fato suficiente para descaracterizar o cumprimento da função social e ecológica da propriedade. Na contramão das disposições legais e constitucionais, estará materializando, ele próprio, a prova da exploração irracional e anti-econômica que, a médio e longo prazos, trarão as nefastas conseqüências do desequilíbrio ecológico.

A *mens legis*, portanto, revela a necessidade de a exploração da terra ser feita de modo a trazer benefícios individuais para o proprietário, que pode escolher como, quando e onde plantar dentro da área agricultável, e coletivos para a sociedade interessada na conservação e preservação dos recursos naturais renováveis. Por isso mesmo, a exploração, enquanto atividade lícita, deve incidir sobre a área disponível para uso e ser racional, ou seja, ter a consciência da necessária conservação da área de reserva legal, denotativa de desenvolvimento sustentável e da manutenção das áreas de preservação permanente, por exemplo, as matas ciliares, as nascentes dos rios, os topos dos morros, etc.

¹⁶³ Tendo por base a produtividade média oficializada para as várias microrregiões em 1975.

¹⁶⁴ Cf. entre outras, as seguintes fontes: Revista Família Cristã n.810, jun./2003, p.26 e n.824, ago./2004, p.22/26. Estado Ambiental de Goiás 2001. Goiás em Dados 2004. Direito Ambiental em Evolução, v. I, 2.ed., e v.II, Curitiba: Editora Juruá, 2000 e 2002. Lei n. 8.171, de 17.01.1991, que obrigou os proprietários rurais a recompor a Reserva Legal, plantando em cada ano, pelo menos 1/30 da área total para complementar a Reserva. Igualmente a Medida Provisória n. 2.166-67/2001, art. 44, inciso I. Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), sobre desmatamento na Amazônia, publicados pela Revista Veja de 2 de julho de 2003, p.37.

Um exemplo pode clarear a exposição. Suponha-se que na propriedade **P**, de 3.000 hectares, cortada pelo rio **R**, num percurso de 1.000 metros, com largura de 20 a 30 metros em toda a extensão, e servida por uma estrada não pavimentada de 10 por 2.000 metros de largura e comprimento, situada no município **M**, fora da Amazônia Legal (onde a reserva florestal compulsória é 20%), se encontre a seguinte exploração: 1.500 hectares de pastagens plantadas e quantidade de rebanho compatível com a lotação; 1.000 hectares plantados com soja e 300 hectares plantados com milho, num total de 2.800 hectares utilizados.

Deduzindo-se a área de reserva legal (597,60 hectares), a área de preservação permanente (10 hectares), e a área da estrada (2 hectares), tem-se que a área não aproveitável a ser deduzida é de 609,60 hectares, e que a área digna de aproveitamento agropecuário sem projeto é de 2.390,40 hectares. Logo, a área utilizada pelo proprietário **N** (2.800 hectares) já ultrapassou, e muito, a área passível de exploração econômica, o que denota que as áreas de preservação permanente e de reserva legal foram indevidamente desviadas da sua vocação ecológica. As áreas de reserva e preservação permanente, correspondentes a 609,60 hectares, estão reduzidas a menos de 200 hectares, tendo sido depredados 409,60 hectares.

Como não poderia deixar de ser, o grau de utilização da terra é medido em função da área utilizada com a agropecuária e da área agricultável do imóvel. A área agricultável, obviamente, não se identifica com a área total do imóvel. Se assim fosse, o direito de propriedade se tornaria absoluto, como nos Códigos oitocentistas, sem qualquer correspondência com a ideologia contemporânea da função social e com os interesses públicos e sociais da conservação e da preservação ecológica das áreas especialmente protegidas por lei e insuscetíveis de alteração pela vontade unilateral do proprietário.

Sintetizando, tem-se que a função sócio-ambiental objetiva a conciliação econômica e ecológica, e há de se ter como racional e adequada a utilização econômica agropecuária e ou florestal ou extrativista que se contiver nos limites da área agricultável. No exemplo dado, a área agricultável era de 2.388 hectares, mas o proprietário, extrapolando esse limite, praticou uma agricultura predatória das áreas protegidas, a ponto de deixar como reserva e preservação cerca de 6% da área da propriedade. Esta, com certeza, não é uma propriedade produtiva. Antes, configura o que se pode chamar de propriedade destrutiva. E a propriedade destrutiva, ao contrário da produtiva, é passiva de desapropriação por interesse social.

Tratando-se de propriedade destrutiva, afasta-se o reconhecimento do cumprimento da função social, pois o direito de propriedade fundamentado nessa função

carrega para o proprietário deveres positivos de caráter econômico e de caráter ecológico, incumbindo-lhe a tarefa de produzir alimentos ou matérias primas (econômica) e de conservar os bens da natureza (ecológica), insuscetíveis de supressão ou de uso limitado por elementares à formação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como acontece com a área de preservação permanente e com a reserva legal.

À luz da Constituição Federal de 1988, já não há mais dúvida da existência desses aspectos positivos no conteúdo do direito de propriedade, pois

a função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-la em benefício de outrem e não, apenas de não a exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não meramente de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade. Vinculação inteiramente distinta, pois, daquela que lhe é imposta mercê de concreção do poder de polícia (GRAU, 2004, p.259).

No Estatuto da Terra, como já se observou, os imóveis rurais classificam-se em minifúndio, latifúndio (por extensão e por exploração) e empresa rural. Esta última classificação identifica o imóvel onde se encontram cumpridos todos os requisitos da função social (econômicos, sociais e ecológicos) e os dois primeiros correspondem aos que não os cumprem. O minifúndio naturalmente não atende à função social porque desprovido de atributos naturais e econômicos motivadores de exploração compatível com as necessidades da família do agricultor e de progresso social e econômico.

O latifúndio por extensão, na hipótese oposta, recebe essa classificação por possuir mais de 600 módulos fiscais, vale dizer, ter capacidade para agasalhar 600 famílias de agricultores. Nestas circunstâncias, constitui-se por si só numa aberração política e jurídica que atenta contra o princípio da justa distribuição da propriedade e da construção da justiça social, tendo parecido ao legislador estatutário ser incompatível, do ponto de vista social, a posse de imóvel rústico de área contínua com tal extensão, o que estimularia a concentração fundiária e implica, em muitos casos, em abarcar área maior do que muitos municípios brasileiros.

Existe, ainda, o latifúndio por exploração que se caracteriza por ter área igual ou superior ao módulo fiscal e ser, na dicção da lei, “deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural”¹⁶⁵. Considerou o legislador estatutário que, tendo área igual ao módulo rural ou superior a ele, o imóvel rural reuniria as condições necessárias (econômicas e ecológicas) para possibilitar o progresso social e

¹⁶⁵ Lei n. 4.504 de 30.11.1964, art. 4º, inciso V, alínea b. Decreto n. 84.685, 06.05.1980, art.22.

econômico ao agricultor e sua família, sem prejuízo da preservação dos recursos naturais renováveis.

Latifúndio por exploração – segundo a regulamentação do Estatuto da Terra – não é apenas o imóvel de área igual ou superior ao módulo, explorado de maneira deficiente (GUT e GEE inferiores a 80% e 100%). Assim se caracterizava também o imóvel inadequadamente explorado, de modo que essa inadequação impedia a sua classificação como empresa rural. Tanto poderia ser considerado latifúndio por exploração o imóvel com exploração abaixo daqueles patamares, como o imóvel no qual se verificava que as relações sociais não se ajustavam integralmente às exigências legais trabalhistas, ou não favoreciam o bem-estar dos trabalhadores, ou ainda se realizava destruindo o meio ambiente.

Comparando-se a classificação do latifúndio por exploração com a propriedade produtiva da Constituição de 1988, nota-se que esta é social e juridicamente mais “pobre” do que aquela. Seu espectro é menor. O latifúndio por exploração assim se caracterizava por ferir quaisquer dos requisitos da função social – econômico, social (estrito senso) ou ecológico. Qualquer das inadimplências impedia a classificação como empresa rural e, destarte, o reconhecimento da função social atendida. Com a propriedade produtiva pretendeu-se reduzir a função social ao requisito meramente econômico.

Mas, ainda que assim se entenda, exploração econômica não é sinônimo de exploração irracional, pois a racionalidade como base da ciência moderna deve ser a diretriz de todas as atividades humanas responsáveis. Não se pode admitir que a classificação de produtiva seja alcançada a qualquer custo, com a constatação apenas dos níveis percentuais matemáticos formulados pela técnica do cálculo. Como ressalta óbvio da interpretação sistemática da legislação agrária e ambiental, os percentuais de utilização da terra e de eficiência na exploração estão diretamente relacionados com a área agricultável do imóvel, aquela passível de utilização racional e econômica, o que resulta evidente porque o direito de propriedade contemporâneo não é absoluto a ponto de admitir a exploração agrária das áreas com destinação ecológica.

A propósito, é bom lembrar que, mesmo no século XIX, quando vigente o Estado liberal e possivelmente pouco se pensasse em República brasileira, a Lei Imperial n. 601, de 18.09.1850, ao dispor sobre os modos de aquisição da propriedade através da legitimação de posse de terras devolutas e da revalidação de sesmarias concedidas pelo Governo e exigir como condição *sine qua non* da legitimação ou da revalidação a cultura efetiva da terra, demonstrava, por outro lado, de forma cristalina, ser inaceitável cultivar a terra desbragadamente. Ao contrário, o uso se impunha com limites, segundo a concepção da

época, em benefício de terceiros e do interesse público e social.

Enfim, a lei exigia que a terra fosse cultivada, mas não exigia a cultura a qualquer preço, pois colocava a cultura como fator econômico e a morada habitual como fator social e, ao mesmo tempo, exigia a racionalidade da exploração. Nesse sentido, determinava o art.6º que:

Art.6º. Não se haverá por princípio de cultura para a revalidação das sesmarias ou outras concessões do Governo, nem para a legitimação de qualquer posse, os simples roçados, derribadas ou queimas de matos ou campos, levantamentos de ranchos e outros atos de semelhante natureza, não sendo acompanhados da cultura efetiva e morada habitual exigidas no artigo antecedente.

O direito de propriedade obtido através de compra e venda do Governo sujeitava-se a limites previamente estabelecidos. O art.16, com efeito, estipulava a obrigação para o proprietário de “ceder o terreno preciso para estradas públicas de uma povoação a outra, ou algum porto de embarque”, dar “servidão gratuita aos vizinhos quando lhes for indispensável para saírem a uma estrada pública, povoação ou porto de embarque” e “consentir a tirada de águas desaproveitadas e a passagem delas”, podendo, em todos os casos, somente exigir indenização.

Não se pode dizer que o diploma legal desconhecesse certos direitos coletivos. Com efeito, se na atualidade impõe-se o respeito aos direitos difusos de todos os membros da sociedade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que se consegue, dentre outros modos, pela conservação e preservação das áreas de florestas e vegetações das partes estratégicas da propriedade, também naquela época a lei impunha o respeito ao direito coletivo das comunidades menores ou maiores relativamente aos campos comuns, como se vê na regra do § 4º do art.5º:

§ 4º. Os campos de uso comum dos moradores de uma ou mais freguesias, municípios ou comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a prática atual, enquanto por lei não se dispuser o contrário.

Depois de comemorado o sesquicentenário da Lei de Terras e passados mais de setenta anos do primeiro Código Florestal e da Constituição de 1934, quando o Estado liberal cedeu passo ao Estado Democrático de Direito e a propriedade absoluta cedeu passo à propriedade com função social e ambiental, não se admite em meridiano raciocínio que a propriedade rural esteja imune a condicionamentos que resguardem os direitos sociais, coletivos e difusos, como são aqueles orientados pela ecologia, cujas preocupações se

iniciaram também no século XIX. A propriedade, seja produtiva ou improdutiva, está contida num espaço de interesse privado e de interesse público que impõe rigorosamente o respeito aos recursos naturais existentes e ao meio ambiente.

Conforme a matriz contida no Estatuto da Terra, a propriedade na qual se constata a depredação dos recursos ambientais das áreas protegidas é tida como latifúndio por exploração, uma vez que a inadequada exploração (uso) dos recursos naturais veda a classificação do imóvel como empresa rural. Tanto quanto o não atendimento de qualquer um dos elementos da função social. Na leitura da Constituição de 1988 e frente à instituição da propriedade produtiva, da pequena e da média propriedade, tem-se que indiretamente ficaram instituídos outros tipos de propriedades.

Assim, tem-se a propriedade improdutiva quando sua exploração se dá de modo insuficiente, a ponto de não alcançar 80% e 100% em utilização e eficiência, respectivamente. Comparando-a com as outras classificações constitucionais instituídas em face da dimensão geográfica (pequena e média propriedade), também se pode falar em grande propriedade improdutiva por oposição à média propriedade que contém, no máximo, quinze módulos. Nessa linha de raciocínio, não sendo produtivo e ultrapassando quinze módulos, o imóvel rural é tido como grande propriedade improdutiva.

Tem-se, ainda, a propriedade destrutiva, que é aquele prédio rústico de área contínua explorada inadequadamente – na linguagem do Estatuto da Terra –, ou irracionalmente, na dicção da lei ordinária (Lei n. 8.629/93) reguladora da Constituição, de 1988, quando ocorre a quebra do equilíbrio ecológico com a destruição das áreas de preservação permanente e reserva legal. Aliás, voltando ao diploma constitucional e à regulamentação da Lei n. 8.629/93, tem-se que os §§ 1º, 2º e 3º do art.9º, devem ser interpretados sistemicamente e em combinação com o art.6º, pois o aproveitamento racional e adequado (§1º) liga-se umbilicalmente à adequada utilização dos recursos naturais disponíveis (§ 2º) que, por sua vez, exige a preservação do meio ambiente (§ 3º).

Combinando esses parágrafos com o art.6º, observa-se que a exploração agrária restringe-se obviamente à área aproveitável, operação que implica simultânea conservação da reserva florestal e manutenção da área de preservação permanente. Se a exploração agrária ultrapassa o grau máximo de utilização (GUT maior do que 100%), tem-se como corolário inafastável que ela invadiu indevidamente as áreas de preservação permanente e de reserva florestal obrigatória, fato que a coloca na classificação de propriedade destrutiva.

O aproveitamento racional e adequado (§ 1º, do art.9º), que deve alcançar o grau de utilização mínimo de 80% e de eficiência mínima de 100%, pode incidir somente sobre a

área aproveitável. Eventual dúvida sobre isso é aclarada e afastada com a leitura do próprio § 1º, ao fazer remissão ao art.6º, que trata da propriedade produtiva. E este artigo dispõe expressamente também no § 1º que o aproveitamento igual ou superior a 80% deve ser “calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a **área aproveitável total do imóvel**”. (grifei)

O § 2º do art.9º auxilia também a interpretação, ao considerar como exploração racional e adequada aquela que aproveita os recursos naturais **disponíveis**. Como já se argumentou, recursos naturais **disponíveis** são os que a lei admite ao uso e gozo agrário. São os dignos de aproveitamento, no magistério de Buarque de Holanda. São, enfim, todos aqueles concentrados na área agricultável, denominada na lei agrária de área aproveitável. A própria lei deixa bem claro que os recursos naturais disponíveis não se confundem com os recursos naturais não disponíveis, ao especificar os primeiros nos §§ 1º e 3º do art.6º e os segundos nos incisos I a IV, do art.10. O inciso IV, do art.10 refere-se especificamente às áreas de preservação permanente e reserva legal como áreas não aproveitáveis para os fins agrários, o que se compreende em função de serem elas destinadas aos propósitos ecológicos pelo Código Florestal.

Não é só isso. O § 2º do art. 9º, ainda dispõe que é considerada adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando “a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade”. Ora, a vocação natural da terra revestida de vegetação de preservação permanente não tem nada a ver com a exploração de pastagens plantadas ou com a plantação de soja ou milho, até a beira do rio, como atesta a Agência Ambiental goiana, ou de café no pico dos morros, ou de qualquer plantação no lugar destinado a reserva legal indispensável ao desenvolvimento sustentável¹⁶⁶.

É óbvio que tais áreas por sua própria natureza são débeis, facilmente depredáveis quando não utilizadas com o mínimo de cuidado necessário. Daí a razão de serem classificadas como áreas preserváveis e conserváveis e consideradas ainda como indispensáveis à manutenção e ao desenvolvimento da vida em todas as suas formas. Do desrespeito a elas surgem as desertificações e erosões das terras e o assoreamento dos rios, fatos prejudiciais aos interesses privados do proprietário e mais ainda aos interesses difusos da sociedade, que deve ter garantido o seu direito ao meio ambiente equilibrado. Assim, o uso

¹⁶⁶ Entre tantos casos, poderia citar-se também o denunciado pelo jornalista Mauro Chaves relativamente ao município de Nazaré Paulista-SP, em que as matas ciliares que cobrem 12 municípios cedem lugar aos eucaliptais que produzem lenha. (Cf. Revista Família Cristã n. 810, jun./2003, São Paulo: Paulinas, p.26).

contínuo da terra nas áreas estratégicas para a natureza são o remédio errado para o paciente certo.

A terra é um corpo vivo. Por isso, as agressões do agente geológico humano revertem-se em problemas para a produtividade, como são casos as erosões, as desertificações e os assoreamentos, tudo em detrimento da contabilidade do agricultor irresponsável e, pior, em prejuízo da sociedade privada da melhor qualidade ambiental por falta de recursos naturais absolutamente indispensáveis. Conseqüentemente, a utilização das áreas protegidas como reserva florestal e de preservação permanente conspira contra “a vocação natural da terra” e não mantém “o potencial produtivo da propriedade” (§ 2º) no médio e longo prazos.

De tudo se conclui que os §§ 1º, 2º e 3º, do art.9º são indissociáveis. Efetivamente o aproveitamento racional e adequado da propriedade passa pela adequada utilização dos recursos naturais (solo, flora, água), cuja exploração necessariamente deve respeitar a vocação natural da terra, a fim de manter o seu potencial produtivo. Quando o aproveitamento econômico se dá em cima das áreas de preservação permanente e de reserva legal, essa exploração não pode ser chamada de aproveitamento racional e adequado, antes e acima de tudo porque houve uma inadequada utilização dos recursos naturais indisponíveis, desrespeitando-se *ipso facto* a vocação natural da terra e preterindo o seu potencial produtivo.

Além do mais, o aproveitamento racional e adequado da propriedade, envolvendo a adequada utilização dos recursos naturais disponíveis deve, segundo o § 3º do mesmo artigo, manter as “características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas”. A propriedade destrutiva é o palco onde se faz tudo ao contrário do que determina esse parágrafo.

Com efeito, destruindo-se as áreas de preservação permanente e de reserva legal, a propriedade não mantém as características próprias do meio natural. Trocando a diversidade biológica por um único tipo de cultura (pastagem, soja, milho, eucalipto), não mantém a qualidade dos recursos ambientais que, mais do que perder a qualidade, perdem a existência. Destruindo-se as áreas de preservação permanente e de reserva legal, que são a própria medida do equilíbrio ecológico, destrói-se implacavelmente, numa mesma tacada, o equilíbrio ambiental da propriedade com repercussões mais amplas no médio e longo prazos.

A tese de que o proprietário tem direito de explorar a área aproveitável, mas não tem o direito de destruir as áreas não aproveitáveis para a agropecuária, porém de fundamental importância para o meio ambiente, e que, por isso mesmo, devem ser protegidas

também pelo proprietário, é respaldada pelo comentário do abalizado Benjamim¹⁶⁷ que, em análise de situação menos grave de alteração provocada no meio ambiente pelo uso de recursos naturais, assevera corretamente que:

na perspectiva ambiental contemporânea – na esteira da aceitação da tese de que o domínio não mais se reveste de caráter absoluto e intangível, de que outrora se impregnava –, é bom ressaltar que, entre os direitos associados à propriedade, não está o poder de transformar o “estado natural” da *res* ou de destruí-la. Nenhum proprietário tem direito ilimitado e inato de alterar a configuração natural da sua propriedade, dando-lhe características que antes não dispunha, carecendo para tal do concurso do Poder Público. Assim, p.ex., não integra a possibilidade de, a seu querer, aterrará-la, modificando seu estado natural e função ecológica.

Por conseguinte, não tendo o proprietário autonomia para decidir sobre a alteração das áreas não aproveitáveis (para a agricultura) em área de produção, o cotejo do arcabouço constitucional em vigor e da respectiva regulamentação legal ordinária agrária e ambiental autoriza a defesa da tese da existência da propriedade destrutiva no ordenamento jurídico brasileiro, que é aquela que atenta contra a conservação ou a preservação dos recursos naturais renováveis e do meio ambiente.

No que interessa à tese, portanto, pode-se vislumbrar na classificação da propriedade rural, além da pequena e da média, no mínimo, três tipos de propriedades distintas: propriedade produtiva, propriedade improdutiva e propriedade destrutiva. Não se pode admitir como racional e adequada a exploração econômica que vira as costas para a proteção ambiental das áreas de preservação permanente e de reserva legal (protegidas pela lei), ignorando o seu malfeitor que o grau de utilização é medido em relação a área agricultável e não em face da área total da propriedade.¹⁶⁸ Além do mais, todo agricultor digno desse nome distingue perfeitamente área agricultável e área de preservação e/ou conservação.

Giselda Hironaka ao comentar o desempenho da atividade agrária, de cultivo e criação ou extração vinculada sempre aos aspectos ecológicos, observa que:

nesse desempenho, nitidamente se visualiza a atuação bipartida da atividade agrária; de uma parte, a sua função produtiva, altamente econômica e social-imediata, já que importa na produção de alimentos capazes de livrar da fome a população mundial; de outra parte, a sua função conservacionista e preservacionista, altamente social e econômica-mediata, já que assegurará, no futuro, e por tantas vezes, um idêntico desempenho laboral, como que agora se exerce (HIRONAKA, 1999, p.108).

¹⁶⁷ Cf. BENJAMIM, Antônio Hermam V. Desapropriação, Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente. <http://www.cjf.gov.br/revista/n.3/artigo04.htm>. Acesso em 30 de novembro de 2004.

¹⁶⁸ E como se sabe, não exime de pena a ignorância ou a errada compreensão da lei.

Por conseqüência, o proprietário não pode invadir as áreas de preservação permanente e de reserva florestal com culturas, a pretexto de torná-las produtivas. A utilização da terra em grau superior a 100% da área aproveitável enriquece o proprietário, empobrece a natureza e fere o princípio da função sócio-ambiental da propriedade e o direito difuso da sociedade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nessa perspectiva, a propriedade não contribui — como deveria — para a formação do necessário ambiente ecológico equilibrado e, por evidente, o proprietário deixa de exercer o direito em benefício de outrem, a sociedade.

2. Necessidade de Proteção de Áreas Territoriais Especiais da Propriedade¹⁶⁹

Analisando o crescimento da economia global de trocas e a perda de diversidade biológica, observa o professor de Economia Agrícola da Universidade da Califórnia, (Berkeley-E.U.A), que:

o desenvolvimento recente tem sido marcadamente diferente do mosaico coevolutivo do passado. A estrutura mecanística de verdades universais pela ciência ocidental atropelou e simplificou a maior parte do elaborado mosaico coevolutivo. A adoção global do conhecimento e das tecnologias ocidentais colocou culturas divergentes em trilhas convergentes. E o meio ambiente não tem ficado imune a esse processo globalmente unificador. Os ambientes estão se fundindo devido à pressão seletiva comum das plantações, à fertilização e às práticas de controle de pestes da agricultura moderna. Mercados globais, valores globais, organizações sociais globais e tecnologias globais resultaram em critérios globais para a adequação ambiental. Todas as formas de diversidade se perderam (NORGAARD, 1997, p.263).

No que concerne ao Cerrado, como já se acentuou, trata-se de um bioma particularíssimo. Mesmo assim, sua flora e sua fauna também se encontram ameaçadas de extinção, conforme opinião de muitos autores¹⁷⁰, apoiados em dados até agora conhecidos. Os informes colhidos neste trabalho também não são animadores. Tomando-se por base os

¹⁶⁹ A Constituição brasileira estabelece em seu art. 225, § 1º, III que o Poder Público tem o dever de definir em todas as unidades da Federação espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

¹⁷⁰ Cf. Lima e Silva (2002, p.115). Primack e Rodrigues (2002, p.82) também afirmam que “perturbações em massa causadas pelo homem têm alterado, degradado e destruído a paisagem em larga escala, levando espécies e mesmo comunidades inteiras ao ponto de extinção”.

desmatamentos ocorridos nos últimos trinta anos, é certo que o ritmo acelerado da perda de biodiversidade, se não for revertido (ou minorado), alcançará resultados catastróficos dentro de poucas décadas.

Como recursos ambientais elementares da natureza, as espécies da flora e da fauna que habitam esse ambiente prestam serviços ecológicos inestimáveis aos seres humanos e são essenciais ao ecossistema¹⁷¹. Mesmo assim, são menosprezados pela irracionalidade humana, o que impõe uma maior reflexão e maior conscientização na busca de soluções para um problema que diz respeito a todos (brasileiros ou não). É necessário proteger a biota, e em especial, a flora que dá abrigo à fauna, agasalha os ninhos, recebe os criadouros, fornece matérias primas e alimentos ao homem.

A flora, sob a ótica do Código Florestal, compreende todas as formas de vegetação, as quais, consideradas de utilidade para as terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País. Por sua vez, a lei nacional da política agrícola considera o solo como um bem que deve ser respeitado como patrimônio natural do País. Nesse contexto, não há dúvida de que

a importância da flora transcendente para a coletividade e para o meio ambiente natural (visto como um todo), em face do controle climático, da liberação de oxigênio, da absorção de calor, da indução de precipitações, da regulação e distribuição de recursos hídricos, preservação e formação de solos, produção de alimentos, formação de *habitats* para animais, etc.

Isto porque as espécies vegetais formam entre elas associações que dependem estreitamente das características físicas e químicas do solo e da água, da altitude, da latitude, do clima, etc. A essas associações vegetais correspondem espécies animais que se nutrem das plantas que as compõem. Esses herbívoros são, por sua vez, consumidos por carnívoros, que são presas de outros carnívoros e assim, sucessivamente, formando a pirâmide alimentar (DEUS, 2003, p.18).

Apesar de todo esse conjunto de atributos naturais, a flora sofre transformações artificiais sucessivas que comprometem os seus ecossistemas e atestam que o homem não lhe tem dispensado o tratamento respeitoso que sempre esteve a merecer. Conforme Guimarães (2002), renomados autores como Lovejoy et al (1986), Shafer (1990) e Wilcove et al (1986), afirmam que uma das formas mais graves de alteração do ambiente natural é a fragmentação de *habitats*, processo pelo qual uma grande e contínua área é reduzida e dividida em pequenos fragmentos, geralmente remanescentes de vegetação nativa, rodeados por campos agrícolas ou outras formas de uso da terra.

¹⁷¹ Ecossistema: 1. Sistema natural, aberto, que inclui, em uma certa área, todos os fatores físicos e biológicos (elementos bióticos e abióticos) daquele ambiente e suas interações. 2. Leg. Complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microorganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional. (Cf. LIMA E SILVA, Pedro Paulo de. Ob. cit. p.90).

Guimarães (2002) sintetiza os efeitos danosos da fragmentação de *habitats*: a) redução da área de habitat disponível e sua subdivisão; b) perda substancial de biomassa; c) aumento do crescimento de lianas e árvores pequenas; d) emissão de gases do efeito estufa; e) mudança substancial na composição florística e faunística (imediate ou a longo prazo); f) pequenos tamanhos populacionais das espécies remanescentes tornam-se mais vulneráveis à extinção (processos ao acaso – catástrofes, efeitos genéticos resultantes dos endocruzamentos); g) dificuldade de troca genética entre metapopulações; h) mudança na distribuição dos recursos alimentares; i) efeito de borda; j) torna o micro-clima mais seco e quente; l) afeta os processos ecológicos como a decomposição, a polinização e dispersão de sementes.

Antes de usar a moto-serra ou os tratores ligados por correntões para derrubar as árvores do campo sujo do cerrado, dos cerradões ou das matas remanescentes no bioma do Planalto Central, em áreas vedadas à exploração ou à supressão, os produtores rurais devem refletir sobre os ganhos que teriam se, ao invés de cortá-las, deixassem-nas sobreviver até o momento próprio para corte. Obviamente, porque são elas que lhes dão sombra, oferecendo-lhes proteção contra o Sol; mantêm o solo úmido, o ciclo das águas, preservam as nascentes dos rios, influenciam na qualidade de vida e atuam diretamente sobre o clima, o ar e a paisagem.

Ainda, no tempo certo e determinado \neg como diz o jurista \neg e segundo os desígnios da própria natureza \neg como diz o ecologista \neg produzem frutos para o seu sustento e de suas famílias ou cobrem-se de flores para o deleite de todos os que as admiram ou para o comércio privado de seus donos ou proprietários. Essas mesmas flores também servem de alimentos às abelhas e algumas aves, numa dimensão tanto maior quanto for o número de árvores nos bosques dos cerrados ou nas matas ciliares, de interflúvios etc.

Nos bosques oferecem morada aos pássaros e outros animais, constituindo-se em fonte de vida e preservação da saúde destes. Naturalmente transformam o gás carbono em oxigênio, possibilitando a vida não só aos homens mas a todos os seres vivos. Pode-se dizer que suas folhas são o telhado do solo, protegendo-o das chuvas e intempéries; e quando caem, ajudam a adubar o solo e a fortalecer as plantações, auxiliando o seu crescimento. Enfim, as árvores configuram a matriz natural das fábricas de papel para livros, jornais e revistas que fomentam a grande riqueza contemporânea: o conhecimento.

Assiste, portanto, razão a Dourojeanni e Pádua (2001, p.51) quando afirmam que:

a destruição da natureza implica em enormes riscos ambientais que só recentemente

estão sendo compreendidos e, em especial, valorizados. Para os que só entendem as coisas em termos de dinheiro, em termos de oportunidades de desenvolvimento econômico perdidas, é ilustrador o trabalho do grupo de economistas¹⁷² que estimou o valor dos serviços naturais em US\$ 33 trilhões por ano, ou seja, mais que o dobro do produto bruto mundial, sem incluir no cálculo os bens produzidos (Costanza et al, 1997). Pode-se discutir esses resultados, mas hoje ninguém pode negar a enorme importância econômica e de potencial da natureza e o impacto negativo da sua destruição.

É certo que a grande maioria das espécies de plantas, animais e microorganismos são conservados e preservados fora das unidades oficiais de conservação e, mesmo, das poucas unidades de uso sustentável particulares ou públicas, pois todas estas áreas somadas resultam em quantidades pífias, em todos os quadrantes, ao serem comparadas com o universo que as cerca, em Goiás, no Cerrado, no Brasil e no mundo inteiro. Todos esses fatos engendram no meio social a necessidade de criação de mentalidade ambientalista, numa conscientização ética voltada para a defesa do que ainda resta dos recursos naturais renováveis.

No Brasil esse ideal encontrou eco na Primeira Conferência Brasileira para a Proteção da Natureza, realizada no Rio de Janeiro em 1934, evento que repercutiu como matéria de preservação ambiental. Nesse mesmo ano foi aprovado o primeiro Código Florestal e a terceira Constituição Federal do país que, entre outras competências, conferiu poderes à União para legislar sobre florestas, caça e pesca e direito rural. Eventos posteriores, como a instituição do “novo” Código Florestal em 1965, a Convenção de Estocolmo de 1972 e a do Rio-92, passando pela lei geral da política nacional do ambiente (1981) propiciaram a concretização dos marcos regulatórios da questão ambiental e da função sócio-ambiental da propriedade rural.

Teoricamente pode-se dizer que, desde então, formou-se um caldo propício à conscientização de alguns segmentos sociais relativamente à importância do meio ambiente, seus ecossistemas e correlações a envolver a vida em todas as suas formas. Em apenas duas décadas multiplicou-se a produção de livros didáticos, institutos interdisciplinares ou multidisciplinares de ciências ambientais e seminários e a questão “ambiental saltou das discussões acadêmicas, dos laboratórios e das pesquisas técnicas para integrar os sistemas jurídicos de quase todos os países” (BENJAMIM, 1995, p.92-94), inclusive, é claro, do Brasil.

Entretanto, é preciso levar o conhecimento teórico para a prática e tornar efetivos

¹⁷² Esse grupo de economistas foi liderado por Costanza, R. (1997), tendo sido os resultados do trabalho publicados posteriormente em artigo. Cf. Costanza, R. et al. 1998. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Ecological Economics*, 25(1): 3-15.

os comandos normativos que protegem o meio ambiente. Nesse sentido, torna-se necessário implantar o real e verdadeiro desenvolvimento, atento à economia ambiental¹⁷³, o que implica afastar a obsessão do crescimento a qualquer custo, mesmo com a depredação da natureza. Primack e Rodrigues (2002, p.267) salientam que, na definição de alguns economistas ambientais¹⁷⁴, “desenvolvimento, que se refere a progressos na organização sem aumento de consumo de recursos, é nitidamente diferente de crescimento, que é o aumento da quantidade de recursos utilizados”. Assim, arrematam aqueles autores que, se o desenvolvimento sustentável “pretende ser um conceito útil na biologia da conservação, ele deve enfatizar o desenvolvimento que ocorre sem o crescimento da utilização dos recursos naturais”.

A Constituição brasileira e as leis ambientais, na linha do dever ser, centram-se na função social da propriedade e no desenvolvimento sustentável numa tentativa de conciliar a economia e a ecologia e os interesses atuais com os interesses das gerações futuras. Embora comporte aceções diversificadas nas várias áreas do conhecimento, no campo do direito o conteúdo de desenvolvimento sustentável pode ser extraído do art.225 da Constituição Federal e da definição de uso sustentável ministrada pelo inciso XI, do art. 2º, da Lei n. 9.985, de 18.07.2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação:

XI – uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

O alcance desse desiderato pressupõe a existência de um arcabouço jurídico, que garanta a propriedade com função social e propicie a proteção e defesa do equilíbrio do meio ambiente contra as interferências exacerbadas, impostas pelo homem no exercício das atividades econômicas. Assim sendo, nesse arcabouço não podem faltar – como realmente não faltam no Brasil – os marcos reguladores da propriedade rural, relativamente às áreas que em seu interior são suscetíveis de exploração, de conservação e de preservação, distinguindo-se as áreas economicamente aproveitáveis, as agricultáveis, das não aproveitáveis, casos das pertinentes à conservação da reserva florestal e de preservação permanente, dentre outras.

As florestas e demais formas de vegetação das áreas de preservação permanente e de reserva legal

¹⁷³ Economia ambiental é o ramo da Economia que está se desenvolvendo de forma a, por um lado, proporcionar a valoração dos bens e recursos naturais cabíveis e, por outro, construir uma metodologia de inserção dos bens ambientais no Planejamento e na Economia. Visa tornar o sistema natural parte integrante das economias e do planejamento de uma forma geral. (Cf. Primack e Rodrigues, 2002. p.267).

¹⁷⁴ Cf. Costanza, R. e H. E. Daly, Natural capital and sustainable development conservation biology 6:37-4, 1992.

são categorias distintas de instrumentos de salvaguarda ambiental que, embora não se enquadrem necessariamente no conceito de unidade de conservação (sem prejuízo de esta eventualmente abranger aquelas), integram o gênero espaços naturais protegidos ou espaços territoriais especialmente protegidos. A diferença está no fato de o regime das unidades de conservação possuir maior grau de determinabilidade que o daquel'outras categorias (COSTA NETO, 2003, p.202).

Realmente não se pode negar a importância das florestas e demais formas de vegetações existentes nas áreas de preservação permanente e reserva legal¹⁷⁵, e mesmo a simples existência delas independente de vegetação, quando eventualmente descoberta de vegetação, como recursos ambientais elementares de interesse inafastável para a ecologia. A relevância do interesse ecológico, de um lado, e o quadro devastador de todas as formas de vegetação que recobrem os solos dos diferentes biomas, inclusive o Cerrado, de outro, não passaram despercebidos ao Constituinte de 1988. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que elas – enquanto espaços territoriais e seus equipamentos especialmente protegíveis – foram recepcionadas pela novel Carta Política, no art.225, § 1º, inciso III. Tanto quanto inseridas no art.186, que enumera os elementos formadores da função sócio ambiental da propriedade.

3. Áreas de Preservação Permanente

As áreas de preservação permanente vinculam-se historicamente às denominadas matas protetoras do Código Florestal de 1934, assim como se origina desse Código o reconhecimento legal de que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, tendo em vista a utilidade para as terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, razão suficiente para que o direito de propriedade seja limitado a fim de cumprir a função social e ambiental que lhe é inerente.

Uma passagem da Exposição de Motivos do Projeto de Código Florestal de 1965 encaminhado ao Congresso Nacional sintetiza a importância da vegetação das áreas de

¹⁷⁵ Nesse sentido decidiu o Superior Tribunal de Justiça que “tanto a faixa ciliar quanto a reserva legal, em qualquer propriedade, incluída a da recorrente, não podem ser objeto de exploração econômica, de maneira que, ainda que não se dê o reflorestamento imediato, referidas zonas não podem servir como pastagens”. Ao contrário de entendimento anterior do próprio Tribunal, decidiu também que “não há cogitar, pois, de ausência de nexo causal, visto que aquele que perpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando o ilícito”, daí por que “a obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental”. (Acórdão unânime da 2.a Turma, no REsp 343.741/PR (2001/0103660-8, Relator Min. Franciulli Neto, julgamento em 04.06.2002, publicado no Diário de Justiça de 07.10.2002, p.225).

preservação permanente para as terras que reveste:

assim como certas matas seguram pedras que ameaçam rolar, outras protegem fontes que poderiam secar, outras conservam o calado de um rio que poderia deixar de ser navegável, etc. São restrições impostas pela própria natureza ao uso da terra sem cogitar de qualquer desapropriação para impor essas restrições ao uso. Fixam-nas em leis, como um vínculo imposto pela natureza e que a lei nada mais fez do que declará-lo existente.

A relevância das áreas de preservação permanente resulta de sua situação geográfica, e de sua conformação geológica, e sua importância pode ser notada pela própria localização destacada no contexto do Código. Assim, após ressaltar o valor ambiental de todas as formas de vegetação para as terras que revestem – motivo da própria tutela legal –, o diploma florestal relaciona os espaços territoriais considerados mais importantes, na propriedade rústica, para a ecologia. Nesse sentido, considera como de preservação permanente as áreas cobertas ou não por vegetação, localizadas nas margens dos rios, lagoas ou reservatórios naturais e artificiais, nas nascentes, no topo dos morros, montes, montanhas, serras, encostas, restingas, bordas dos tabuleiros ou chapadas e em altitudes superiores a 1800 metros.

Em face desses atributos intrínsecos, tais áreas são caracterizadas como essenciais à formação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse contexto, o proprietário, na qualidade de membro da sociedade, assume o dever de protegê-lo para a atual e as futuras gerações, nos termos dos art.186, II e 225 da Constituição Federal. Como dono da riqueza fundiária, onde se assenta a biodiversidade da flora e da fauna, o ordenamento lhe impõe o poder-dever de fazer a propriedade cumprir sua função sócio-ambiental – que realmente só a cumpre – “conservando” as áreas de preservação permanente, indispensáveis ao equilíbrio ecológico.

A destruição da vegetação por ato humano não afasta a tutela legal, cabendo a quem de direito sofrer as conseqüências. Não é porque o proprietário destruiu a vegetação que a área deixará de ser considerada necessária à preservação¹⁷⁶. Nos termos do Código Florestal, consideram-se de preservação permanente pelo só efeito da lei as áreas protegidas (art. 2º) cobertas ou não por vegetação nativa, com a “função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Portanto, as áreas de preservação ambiental permanente possuem tríplice função

¹⁷⁶ Casos ocorrentes em Goiás detectados pela Agência Ambiental (Cf Estado Ambiental de Goiás 2001). Em São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais e sul da Bahia, (Cf. Revista Família Cristã n.810, jun./2003, p.22/26).

ambiental. Pela fragilidade dos recursos que recobre e pela localização estratégica em que se situam, destinam-se a preservar os recursos hídricos (nascentes, cursos de água, lagoas, lagos e reservatórios), a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, rica e abundante no Cerrado (e em outros biomas), o fluxo gênico das espécies da fauna e da flora; proteger o solo das chuvas e intempéries; e também assegurar o bem-estar das populações humanas.

Observa Benjamim¹⁷⁷ que “as atuais APPs inseriam-se, em larga medida, na modalidade de florestas protetoras, exatamente o que ainda, ontologicamente, são, já que têm por objetivo proteger o solo e (o) regime hídrico do imóvel, no interesse direto do próprio proprietário”. Comentando o Código de 1934, no que refere às matas protetoras, o clássico Duarte Pereira, também ressalta a proteção extensiva ao próprio *dominus* do imóvel, ao afirmar que:

sua conservação não é apenas por interesse público, mas por interesse direto e imediato do próprio dono. Assim como ninguém escava o terreno dos alicerces de sua casa, porque poderá comprometer a segurança das nascentes, das margens dos rios, das encostas das montanhas, ao longo das estradas, porque poderá vir a ficar sem água, sujeito a inundações, sem vias de comunicação, pelas barreiras e outros males conhecidamente resultantes de sua insensatez. As árvores nesses lugares estão para as respectivas terras como o vestuário está para o corpo humano. Proibindo a devastação, o Estado nada mais faz do que auxiliar o próprio particular a bem administrar os seus bens individuais, abrindo-lhe os olhos contra os danos que poderia inadvertidamente cometer contra si mesmo (PEREIRA, 1950, p.210).

Assiste razão aos comentaristas, tendo em vista que a disposição legal objetiva resguardar também os interesses do *dominus*, evitando que, por insanidade, suas terras venham a deteriorar-se no longo ou no médio prazo, cujo ônus da recuperação é muito maior do que a mera preservação. Mas, indubitavelmente, a disposição legal vai mais além, pois tem em vista a tutela de interesses difusos da sociedade face à significativa importância dos recursos naturais renováveis localizados em tais espaços. A preservação insere-se no conteúdo da função sócio-ambiental como instrumento indispensável à formação do meio ambiente equilibrado.

É de interesse de todos que o meio ambiente se mantenha ecologicamente equilibrado e para tanto é necessário que as áreas de preservação realmente sejam preservadas. A obrigatoriedade da preservação dessas áreas está contida em várias leis agrárias que as consideram não aproveitáveis para fins econômicos, justamente porque são destinadas aos fins ecológicos, e ao proprietário incumbe o poder-dever de realizar esse benefício em prol de outrem – a sociedade. As APPs são vigas mestras da função social e da

¹⁷⁷ Cf. BENJAMIM, Antonio Herman de Vasconcelos. Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente, www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo_04.htm. Acesso em 30.11.2004.

formação ambiental, cujo equilíbrio possibilitam. Não se pode tolerar de maneira que se “transformem em áreas de degradação permanente” como escreveu em artigo recente uma autora (MARCHESAN, 2005, p.23-49).

Não está na esfera da autonomia da vontade do proprietário agrário decidir sobre a exploração ou não dessas áreas, pois elas são insuprimíveis e inexploráveis. Atualmente admite-se que a supressão possa ocorrer em caso de utilidade pública ou interesse social previamente comprovado em procedimento administrativo, o que é assimétrico ao direito individual privado do titular da propriedade. As áreas de preservação da propriedade estão enfeixadas entre aqueles bens ambientais de interesse social que devem ser preservados e defendidos pelo proprietário, segundo os arts.186, II e 170, III e VI, e pelo Poder Público e pela sociedade, conforme o art.225 da Constituição Federal.

As áreas de preservação permanente, cujas dimensões são variáveis em função de cada propriedade, na medida da existência dos locais predeterminados expressamente no Código Florestal, não se confundem com as áreas de reserva legal, cujas dimensões são variáveis em função da região em que se localiza e dos tipos de vegetação existentes, se a propriedade localizar-se na Amazônia Legal. Ao contrário das áreas de preservação, as áreas destinadas à conservação são passíveis de uso sustentável, desde que previamente aprovado o respectivo projeto de manejo, pelo órgão competente.

Maria Tereza Jorge de Pádua aponta essa diferença, ao afirmar que:

conservação da natureza deve ser entendido como uso racional dos recursos naturais, objetivando uma produção contínua dos renováveis e uma maximização de uso dos não renováveis a fim de garantir melhor qualidade de vida para as gerações presentes e futuras. A Conservação da natureza, pois, pode ser bem caracterizada pelo uso racional dos recursos naturais. O não usar diretamente os recursos naturais caracteriza a proteção ou preservação da natureza, que evidentemente é parte integrante da conservação da natureza. (PÁDUA, 1978, p.6).

A Lei n. 9.985/2000, que instituiu o sistema nacional de unidades de conservação, absorveu esse entendimento no art. 2º, incisos V e II, considerando:

Preservação: o conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais.
Conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos

As áreas de preservação permanente são espaços territoriais vinculados intimamente à geologia e à ecologia, residindo no âmbito destas ciências a destinação que melhor acomoda os interesses individuais do proprietário e os difusos da sociedade, o que se compatibiliza com os princípios constitucionais e regulamentares da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente, estampados nas ordens econômica e social brasileiras. Como bem lembra Cristiane Derani:

a norma jurídica, inclusive a norma constitucional, não é simplesmente uma positivação, o estabelecimento de uma prescrição, ela é ao mesmo tempo hipótese e tentativa de solucionar um problema. Pode parecer relativista, mas, na verdade, é a norma mais que um instrumento mediador das atividades sociais, ela é um meio para o alcance de finalidades sociais (DERANI, 1997, p.211).

A defesa do meio ambiente, inserida em vários pontos da Constituição Federal, enfeixada entre os princípios da ordem econômica e entre os requisitos da função social, e regulamentada em normas infra-constitucionais, incorpora-se ao conteúdo do direito de propriedade, tornando-se agenda necessária nos planejamentos para a propriedade, submetido que fica o proprietário ao dever de construir o maior benefício possível para a sociedade. Ampliou-se claramente o conteúdo da função social da propriedade com a nova Carta Política, fato coerente com a flexibilidade que lhe deve ser peculiar, a fim de amoldar-se às novas e mais complexas necessidades da sociedade contemporânea.

Assim, a propriedade não é mero instrumento de satisfação de interesses individuais, às vezes egoísticos, do proprietário. Ela transcende esses interesses privados, abarcando uma finalidade social claramente mais ampla, que agasalha os interesses difusos da sociedade em relação ao meio ambiente, em cujo contexto cada membro é titular de um direito social (com capacidade) de exigir que a propriedade cumpra a sua função social e *ipso facto* o atendimento da função ambiental da propriedade.

Esse poder que configura um direito-dever é extensivo ao Poder Público que, como administrador dos interesses sociais, na busca do meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável, deve exigir o cumprimento da função sócio-ambiental da propriedade que inerentemente carrega o encargo de produzir maior benefício para um terceiro coletivo, a sociedade. Serrano Moreno observou essa evolução no conceito do direito de propriedade ao asseverar que:

A função social da propriedade representa uma concepção diferente e ampliadora das limitações já que, em virtude dela, as restrições ao exercício não só provirão da concorrência de proprietários, senão também da concorrência entre o interesse do

proprietário e outro interesse de caráter coletivo, social ou difuso. (MORENO, 1992, p.141)¹⁷⁸.

A área de preservação é um espaço geográfico estratégico para a propriedade e não só para ela, mas para o território do país e do planeta, constituindo-se no alicerce do *oikos*, que uma mentalidade sã jamais destruiria. Na característica da preservação reside o móvel da proteção legal, que consiste, inclusive, na vedação de sua exploração e supressão, nas leis agrárias, que a consideram área não agricultável, e no Código Florestal, já pela apreensão implícita e intuitiva do seu conteúdo ecológico, já pela proibição expressa contida no art.4º. Daí também o dever de todos (sociedade e Poder Público) defendê-la para a presente e para as futuras gerações.

4. Áreas de Reserva Legal Florestal

A reserva é pressuposto para a sobrevivência e equilíbrio saudável das pessoas e das coisas, por um período mais ou menos longo. Assim, o país precisa manter reserva monetária em valor equivalente ao dólar para mostrar-se solvente no concerto das nações, a família precisa construir ou manter uma reserva financeira para atender a situações de emergência, o corpo humano precisa de uma reserva energética mínima que sustente a vida saudável, as populações de animais e vegetais precisam de reserva espacial e populacional para não serem extintas e assim por diante.

Também a propriedade e/ou a posse imobiliária rural carecem de uma reserva legal de floresta ou outra forma de vegetação que garanta potencialmente a perenidade dos recursos ambientais. Isto porque a propriedade ou posse, enquanto construção jurídica apóia-se sobre um fato, ou seja, o conjunto de recursos ambientais que agasalha e permite a vida em todas as suas formas e possibilita as relações intra e entre espécies e ecossistemas, mas também e inarredavelmente sujeita-se às interferências do homem, animal de grande porte físico, racional, tecnológico e, sem dúvida, o maior predador da natureza.

No estágio alcançado pela ciência e pela tecnologia, pode-se dizer que o homem que semidestruiu Hiroshima e Nagasaki em fração de segundos, há sessenta anos, hoje, guiado pela autonomia de sua vontade e pelos conhecimentos tecnológicos oferecidos pela ciência, tem potencial suficientemente bastante para destruir a vegetação de um país ou do

¹⁷⁸ Tradução livre do autor.

planeta quando, como e no tempo que quiser. Essa realidade apreendida pelo legislador justificou a imposição de condutas pelo ordenamento jurídico e, assim, criou-se a área de conservação da cobertura vegetal conhecida vulgarmente por reserva florestal ou reserva legal.

O vocábulo reserva tem sentido genérico. Conforme registra De Plácido e Silva (1973, p.1358), é formado de reservar, originário do latim *reservare*, que vulgarmente quer dizer poupar, conservar, guardar, deixar de lado (...) “para que não se consuma ou não se perca, a fim de ser utilizada segundo os objetivos desta separação ou conservação”. Portanto, acrescenta, a reserva “importa na retirada de parte de um todo, para que se guarde ou se poupe, não se dispondo dela nem a consumindo desde que não se tenha cumprido o objetivo de sua formação ou constituição.”

Já a reserva florestal, anota o mesmo autor, é entendida vulgarmente como a formação de parque florestal ou a “conservação de árvores ou matas em certas zonas ou regiões, para que se mantenham fora de comércio ou livres da derrubada”. Do ponto de vista jurídico, “exprime o regime a que se sujeita certa região, em que há floresta, para que dela não se possa tirar nem derrubar qualquer árvore ali existente”. Por fim, esclarece que as reservas florestais “podem resultar da poupança determinada por lei à derrubada de certas árvores ou de certo número de árvores, que assim se conservam, não atingindo, pois, a totalidade de árvores existentes num terreno, mas parte deles” (1973, p.1360).

O Código Florestal absorveu o sentido de conservação, poupança e guarda, ao determinar a separação de uma parte da propriedade para servir como área de reserva legal. Classificou a reserva por região e por tipo ou forma de vegetação. Assim, na região da Amazônia Legal (que abrange cerca de 60% do território brasileiro), o tamanho percentual da reserva variará (80%, 35% e 20%) segundo a vegetação existente na propriedade (floresta, cerrado ou campos gerais), enquanto no restante do país a reserva será percentualmente de tamanho igual (20%), independentemente do tipo ou forma de vegetação.

A expressão reserva florestal é insuficiente para designar o conteúdo que se quer proteger. Por isso o Código Florestal refere-se à reserva legal como área necessária à conservação das florestas e demais formas de vegetação. A expressão reserva legal deve ser apreendida dentro do contexto do direito ambiental e agrário, pois em outros sub-ramos possui significado diverso¹⁷⁹. Sob o enfoque ambiental, a área de reserva legal é aquela parte da propriedade que deve ser poupada, conservada e abrange as florestas e demais formas de

¹⁷⁹ Assim o princípio da reserva legal no direito penal e no direito tributário.

vegetação.

Como acentuado, esse sentido de guardar, poupar, conservar, deixar de lado foi apreendido pelo Código Florestal que em seu art.1º, § 2º, inciso III, considerou reserva legal a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

A reserva legal não se confunde com a área de preservação permanente ou com qualquer outra área especialmente protegida, pois seu objetivo é o uso sustentável dos recursos naturais. Destarte, é permitido o uso humano dos recursos mediante projeto aprovado pelo órgão ambiental¹⁸⁰, que contemple a utilização envolvendo preservação, manutenção, restauração e a recuperação do ambiente, para que possa atingir a finalidade de produzir maior benefício ao proprietário, à geração a que ele pertence, mantendo o potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações vindouras e assegurando a sobrevivência dos seres vivos em geral.

O desenvolvimento sustentável permeia toda a ordem econômica constitucional brasileira e, por conseqüência, toda a legislação infra-constitucional pertinente ao exercício da atividade econômica, como se constata a partir da verificação dos princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente na soleira dessa ordem. Nesse contexto apresenta-se óbvio que toda propriedade rural tem de ter uma reserva legal, porque é justamente através dela que o proprietário consegue concretizar o desenvolvimento sustentável: produzir e conservar.

Se a reserva legal é destruída, automaticamente forma-se um rombo ambiental incompatível com os manuais da economia e da ecologia (sustentáveis). Por isso mesmo, uma propriedade assim construída jamais poderá ser tida como propriedade produtiva. Ela – figuradamente – terá dado um tiro mortal no desenvolvimento sustentável – harmonização entre economia e ecologia –, orgulho dos países desenvolvidos e aspiração dos países periféricos. Juridicamente o diagnóstico é de frontal ferimento aos arts.170 e 186 da Constituição Federal e legislação regulamentar pertinente ao cumprimento da função sócio-ambiental da propriedade.

¹⁸⁰ Sem razão Silva Moraes (2002, p.100) quando afirma que a reserva legal não tem função dentro da propriedade em benefício do proprietário, que sofre prejuízo econômico, ocorrendo benefício só para a coletividade, que deveria arcar com os ônus correspondentes. Conclui, ainda, que o proprietário perde “o *dominus* por intervenção alheia, o que fere o conceito de propriedade” pois a intervenção vai mais além ao “suprimir o valor econômico da área, com a vedação do corte raso”.

Imóvel rural sem área de reserva legal é econômica, ecológica e juridicamente insustentável, porque é esse espaço fundiário que gera a possibilidade de sustentação econômica e ecológica, permitindo a realização da conservação e reabilitação dos processos ecológicos, a manutenção da biodiversidade da flora e da fauna, e permitindo que a casa dessas espécies, inclusive dos microorganismos, continue agasalhando-as e permitindo-lhes a reprodução e o desenvolvimento.

Como lembra Cairns Junior (1986) “pequenos distúrbios causados por fenômenos naturais são freqüentemente seguidos por um rápido processo de recuperação das condições originais”. Entretanto, diferentemente desses distúrbios provocados por fatos da natureza, aqueles proporcionados pela ação predadora do homem (ato de vontade) em maior grau de intensidade são mais difíceis de serem contornados. Desta forma e tendo em vista que a propriedade possui uma área adequada para a produção e outra para a conservação, nada recomenda a ocupação da reserva, pois isto configura um contra-senso sob todos os aspectos que se possam examinar.

Com efeito, há muitas razões para que seja conservada a área de reserva legal da vegetação e nenhuma para que ela seja destruída. Deveras, ela possibilita, no curto prazo, o controle de insetos e pragas, o fornecimento de água de qualidade, o aumento dos níveis de umidade, o melhor sombreamento das terras, alimentos para as espécies da fauna. Ao contrário, a sua destruição piora a qualidade e a quantidade de águas no imóvel, aumenta a incidência de pragas nas plantações agrícolas, empobrece o solo e, de roldão, reduz a diversidade e provoca a diminuição das espécies da fauna.

Do ponto de vista econômico, a reserva legal oferece ao proprietário a possibilidade de uso e agregação de valores ao seu caixa, desde que o faça de forma sustentável. Para tanto, ele deve aprovar perante o IBAMA o respectivo plano de manejo florestal. Assim, entre outros produtos nativos (não plantados), poderão ser contemplados no plano de manejo sustentado a extração vegetal dos seguintes produtos: açaí (frutos), andiroba (extrato) babaçu, borracha (seringal nativo), buriti, cajá, carnaúba (cera), castanha, copaíba (óleo), cupuaçu (frutos), dendê, erva mate (folhas), guaraná (sementes), imbu/umbu, ipê roxo (casca), jaborandi (folhas), madeira (floresta nativa) malva, oiticica (frutos), palmito, piaçava, pequi (frutos), sucupira (semente), tucum (coquinho), urucum (sementes).

Sob a perspectiva ecológica, a destruição da cobertura da reserva legal provoca impactos ambientais imediatos, como a alteração do regime hidrológico e a perda da biodiversidade de flora e de fauna, devendo considerar-se que os desmatamentos destroem *habitats*, ninhos e ovos (cujos filhotes morrem no nascedouro), bichos que não conseguem

fugir ao impacto dos instrumentos utilizados, além de outros tantos que vão ser extintos porque sua sobrevivência depende das plantas ou insetos destruídos.

Enquanto a destruição provoca tantos problemas, a conservação evita ou minimiza a erosão do solo, auxilia na manutenção do volume de água dos rios e lagos, permite a melhor infiltração das águas da chuva no solo, beneficia as nascentes dos rios por propiciar maior retenção de umidade nos solos, atua como retentor das partículas do solo que sem a vegetação fluiriam para o leito dos rios, provocando assoreamento e, ainda, nas margens destes atua como filtro, segurando impurezas que sem a sua presença escorreriam para o leito dos mananciais piorando a qualidade das águas.

A reserva legal pode ainda funcionar como importante corredor ecológico para a fauna, permitindo o deslocamento dos animais para alimentação e reprodução, o que recomenda a sua localização nas fronteiras da área de preservação permanente, ou na divisa da reserva do vizinho, ou encostada em outra área protegida, como são as unidades de conservação. Enfim, a reserva legal cumpre a sua função ecológica de auxiliar a conservação das espécies da flora e da fauna, manter a cobertura vegetal e possibilitar melhor qualidade de vida (influência sobre a água, solo e ar), preservar os *habitats* naturais e assegurar a perenidade dos recursos ambientais.

As disposições do Código Florestal sobre a área de reserva legal (tanto quanto à área de preservação permanente) foram recepcionadas pelo art.225 da Constituição Federal, que impôs ao Poder Público (e à sociedade) o dever de defender e proteger o meio ambiente, mantendo-o ecologicamente equilibrado e, para alcançar esse objetivo, determinou também àquele que defina em todas as unidades federativas espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedando-se a alteração e a supressão da flora, salvo se autorizadas em lei, proibindo-se, ainda, qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Portanto, a substituição da reserva por plantações de quaisquer tipos fere também o art.225, por comprometer a integridade dos atributos que justificaram a instituição da reserva legal. E ainda aqui desatende à função sócio-ambiental da propriedade.

Ao contrário da área de preservação permanente, que já se encontra identificada pelos acidentes geográficos descritos no Código Florestal (hidrografia e relevo), restando apenas demarcá-la na quantidade limitada pela lei ou pela natureza, a área da reserva legal, embora quantificada em percentual da propriedade, de acordo com a região e o tipo ou forma de vegetação, precisa ser identificada no interior da propriedade, para o que a lei indica alguns critérios de escolha, evitando que esta se dê aleatoriamente e até mesmo incidindo em área

incompatível com as finalidades da conservação.

Na Amazônia Legal¹⁸¹, a reserva legal é de 80% da propriedade, se ela for constituída só de floresta; de 35%, se for constituída totalmente de cerrado (podendo ser, no mínimo, 20% na propriedade e o restante em forma de compensação dentro da microbacia); e de 20%, se for constituída de campos gerais. Fora da Amazônia Legal, ou seja, em qualquer macrorregião do país (Sul, Sudeste, Nordeste e parte do Centro-Oeste), a reserva legal é de 20%, seja a propriedade constituída de floresta ou de qualquer outra forma de vegetação. O Estado de Goiás tem sete municípios com parte de seus territórios na Amazônia Legal e os demais encontram-se fora dela.

Alguns exemplos podem auxiliar o entendimento:

a) Em uma propriedade de 1000 hectares situada na Amazônia Legal, constituída de floresta, sendo 200 hectares de preservação permanente:

$$\text{ARL}^{182} = 80\% (\text{AT-APP})^{183} \quad \text{ARL} = 80\%(1000-200) = 800 \times 80\%$$

$$\text{ARL} = 640 \text{ hectares} \quad \text{AASP}^{184} = 160 \text{ hectares} (800 - 640)$$

b) Em uma propriedade de 1000 hectares, situada na Amazônia Legal, constituída de cerrado, com área de 200 hectares de preservação permanente:

$$\text{ARL} = 35\%(\text{AT-APP}) \quad \text{ARL} = 35\%(1000-200) = 800 \times 35\%$$

$$\text{ARL} = 280 \text{ hectares} \quad \text{AASP} = 520 \text{ hectares} (800 - 280)$$

c) Em uma propriedade de 1000 hectares, situada na Amazônia Legal, constituída de 600 hectares de floresta e 400 hectares de cerrado, sendo 200 hectares de preservação permanente (150 hectares em área de floresta e 50 em área de cerrado):

ARL de Floresta

ARL de Cerrado

$$\text{ARLF} = 80\%(\text{ATF} - \text{APPF})^{185} \quad \text{ARLC} = 35\%(\text{ATC} - \text{APPC})^{186}$$

$$\text{ARLF} = 80\%(600-150) = 450 \times 80\% \quad \text{ARLC} = 35\%(400-50) = 350 \times 35\%$$

$$\text{ARLF} = 360 \text{ hectares}$$

$$\text{ARLC} = 122,50 \text{ hectares}$$

$$\text{AASP} = 90 \text{ hectares}$$

$$\text{AASP} = 227,50 \text{ hectares}$$

d) Em uma propriedade de 1000 hectares, situada fora da Amazônia Legal, constituída de 200 hectares de preservação permanente:

$$\text{ARL} = 20\% (\text{AT} - \text{APP})$$

$$\text{ARL} = 20\% (1000 - 200) = 800 \times 20\%$$

¹⁸¹ O Código contemplou duas regiões como referência para o tamanho da reserva legal a Amazônia Legal e o restante do país.

¹⁸² ARL = área de reserva legal.

¹⁸³ AT = área total; APP = área de preservação permanente.

¹⁸⁴ AASP = área aproveitável sem projeto.

¹⁸⁵ ATF = área total de floresta; APPF = área de preservação permanente de floresta.

¹⁸⁶ ATC = área total de cerrado; APPC = área de preservação permanente de cerrado.

$$\text{ARL} = 160 \text{ hectares} \qquad \text{AASP} = 640 \text{ hectares } (800 - 160)$$

e) Em uma propriedade de 1000 hectares, situada fora da Amazônia Legal, constituída de 600 hectares de floresta e 400 hectares de cerrado, sendo 200 hectares de preservação permanente (150 hectares de floresta e 50 hectares de cerrado):

$$\text{ARL} = 20\% \text{ (AT-APP)} \qquad \text{ARL} = 20\% (1000-200) = 800 \times 20\%$$

ARL = 160 hectares a ser distribuída 60% na área de floresta e 40% na área de cerrado, resultando em 96 hectares na primeira e 64 hectares na segunda, conforme cálculo abaixo:

$$\text{ARL}_1 = \text{ARL na área de floresta} \quad \rightarrow \quad \text{ARL}_2 = \text{ARL na área de cerrado}$$

$$\% \text{ total de floresta} = 60\% \qquad \qquad \% \text{ total de cerrado} = 40\%$$

$$\text{ARL}_1 = \text{ARL} \times \% \text{ total de floresta} \quad \rightarrow \quad \text{ARL}_2 = \text{ARL} \times \% \text{ total de cerrado}$$

$$\text{ARL}_1 = 160 \times 60\% \qquad \qquad \text{ARL}_2 = 160 \times 40\%$$

$$\text{ARL}_1 = 96 \text{ hectares} \qquad \qquad \text{ARL}_2 = 64 \text{ hectares}$$

Portanto $\text{ARL}_1 + \text{ARL}_2 = \text{ARL} = 160 \text{ hectares}$.

Como já se acentuou, a área de reserva legal, destinada à conservação, não se confunde com a área de preservação permanente que, como o próprio nome indica, destina-se à preservação. Mas, excepcionalmente, poderá ser admitido pelo órgão ambiental o cômputo da área com vegetação nativa existente em APP no cálculo do percentual da ARL, quando a soma da vegetação nativa da APP e ARL exceder a 80% na Amazônia, a 50% nas demais regiões e 25% na pequena propriedade.¹⁸⁷ Será indeferida a pretensão se o cômputo implicar conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo.

A área de reserva legal deve ser averbada à margem da matrícula do imóvel em cartório, sendo vedada a alteração da sua destinação na hipótese de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação de área, exceto nos casos previstos no Código Florestal. A reserva, como o próprio nome indica, não pode ser suprimida, admitindo apenas a utilização manejada de forma sustentável, conforme princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos em regulamento¹⁸⁸.

Entretanto, sabe-se que historicamente a vedação legal vem sendo desrespeitada

¹⁸⁷ O Código Florestal considera pequena propriedade o imóvel com área até cento e cinquenta hectares na Amazônia Legal e no Pantanal Mato-Grossense; cinquenta hectares no polígono das secas e a leste do Meridiano 44° W no Estado do Maranhão; trinta hectares em qualquer outra região do país. A exploração tem de ser pessoal do titular e sua família, com a ajuda eventual de terceiro e renda, no mínimo, oitenta por cento provinda da atividade agro-florestal ou extrativa.

¹⁸⁸ Comentando esse fato, o ambientalista Washington Novais, em conferência pronunciada na Semana Goiana do Meio Ambiente, em Goiânia, no mês de maio de 2004, advertindo para a necessidade de providências sobre a matéria, referiu-se à reserva legal como mera ficção jurídica, diante da devastação que ocorre por toda a parte.

por causa da voracidade econômica e, em parte, pela fiscalização ineficaz do Poder Público, que deixa de aplicar a sanção prevista para o desatendimento da função sócio-ambiental da propriedade, tentando, por outro lado, conseguir a recomposição das reservas destruídas com determinações legais que, em verdade, acabam não surtindo nenhum efeito prático, sendo levadas pelo público alvo como meras recomendações não vinculativas.

Assim, a Lei n. 8.171, de 17.01.1991, obrigou todos os proprietários rurais, nos casos devidos, a recompor a reserva legal a partir de 1992. Antes que fosse cobrada a efetivação da determinação, o Código Florestal criou, recentemente, mais alternativas para o cumprimento do dever de recomposição. Determinou aos recalcitrantes que a cada três anos promovam a recomposição de, no mínimo, 1/10 da área destruída; ou a condução da regeneração, se viável; ou, ainda, a compensação da reserva por outra arrendada em imóvel diverso, dentro do mesmo ecossistema e da mesma microbacia, gravado por servidão florestal.¹⁸⁹

O comércio dos interesses ecológicos vai mais além, com a criação da CRF – Cota de Reserva Florestal, título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, de Reserva Particular do Patrimônio natural ou “reserva legal” instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais do art.16. A alternativa de recomposição mediante compensação por outra área arrendada dentro do mesmo ecossistema e bacia tem uma restrição: não se aplica à propriedade ou posse onde tenha havido supressão total ou parcial da vegetação nativa sem autorização, na vigência da Medida Provisória n. 1.736-31, de 14.12.1998. Resta saber o que acontecerá daqui a cinco ou dez anos quando a Medida Provisória transformar-se em lei e se descobrir que as medidas não surtiram efeito algum e que, ao contrário, a destruição galopante seguiu o seu ritmo como antes.

5. Desapropriação da propriedade rural por interesse social

Desapropriação “é o ato pelo qual a autoridade pública competente, em casos expressos em lei e mediante indenização, determina que a propriedade individual seja transferida a quem dela se utilize em interesse da coletividade”. (WHITAKER, 1946, p.13) Nessa linha de raciocínio, Pio dos Santos afirma com razão que a desapropriação é o

ato coercitivo, mediante o qual, por razões de necessidade ou interesse coletivo, o Poder Público retira, do domínio de seu proprietário, bens ou direitos, incorporando-os ao seu patrimônio ou entregando-os a quem deles possa fazer melhor uso, para

¹⁸⁹ Medida Provisória n. 2.166-67/2001.

que atinjam os fins pretendidos e especificados na declaração expropriatória, indenizando-se o seu legítimo dono pelo valor fixado na forma que a lei estabelecer (SANTOS, 1982, p.15)

Realmente, a desapropriação é um ato compulsório com agasalho na Constituição Federal e desenvolvimento no campo do direito administrativo e processual, refletindo o seu efeito principal no direito civil com a perda da propriedade. Assim, anota Weliton Militão dos Santos ¹⁹⁰ que a desapropriação

constitui o procedimento por meio do qual o Poder Público, utilizando-se do *jus imperii*, desapossa alguém de sua propriedade, adquirindo-lhe, compulsoriamente, o domínio, desafetando-a do domínio particular, mediante indenização, por muitos admitida como expropriação (SANTOS, 2001, p.39).

Tradicionalmente o ordenamento jurídico brasileiro conheceu a desapropriação por motivo de utilidade ou necessidade pública. Nesse tipo de desapropriação, o Poder Público adquire compulsoriamente a propriedade do particular ou de um ente público menor e assim se mantém permanentemente em relação ao domínio do bem desapropriado, objetivando executar obra ou serviço de utilidade ou necessidade pública. A principal norma regedora desse tipo de desapropriação é o Decreto-Lei n. 3.365/41.

Na década de quarenta, a Constituição (de 1946) instituiu um novo tipo de desapropriação, a expropriação por interesse social, tendo por objetivo promover a justa distribuição da propriedade ou **condicionar o seu uso ao bem-estar social** (art.147), o que foi cumprido em parte pela Lei n. 4.132, de 10.09.1962, atribuindo competência desapropriatória às três esferas de governo, União, Estados (e Distrito Federal) e Municípios, para os casos que estipula e desde que efetuem a indenização previamente e em dinheiro.

Com a alteração procedida pela Emenda Constitucional n. 10/1964, criou-se o subtipo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, aplicável somente a imóveis rurais que não atendem à função social da propriedade. Para dar cumprimento a esse desiderato, foi aprovada a Lei n. 4.504, de 30.11.1964 – Estatuto da Terra –; que prevê as hipóteses e finalidades do ato, que é da competência exclusiva da União, através do Presidente da República, possibilitando o pagamento da terra em títulos da dívida agrária e as benfeitorias em dinheiro.

A Lei n. 4.132/62 não deixa dúvida de que os recursos naturais disponíveis – águas, terras, flora –, devem ser socialmente aproveitados. O fato de não serem aproveitados

¹⁹⁰ SANTOS, Weliton Militão dos. Desapropriação, Reforma Agrária e Meio Ambiente, Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2001, p. 39.

socialmente enseja a desapropriação por interesse social. Assim, elenca no art.2º oito hipóteses que considera suficientes para motivar a decretação de interesse social para fins de desapropriação. Entre essas hipóteses insere a declaração de interesse social para “a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais”. Outra certeza que esse diploma legal evidencia é que a desapropriação por interesse social não tem por fim apenas e tão somente promover a justa distribuição da propriedade em prol de determinados grupos carentes da população, mas também objetiva dar respaldo a interesses difusos, como os casos relacionados com a proteção do solo, a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais (inciso VII).

Por sua vez, a Lei n. 4.504/64 – lei de reforma e desenvolvimento rural –, tendo por núcleo central o desempenho da função social da propriedade, da qual emergem deveres para o proprietário de ordem privada e de ordem pública – enfeixados em pressupostos de caráter sócio-econômicos e sócio-ecológicos –, estabelece no art.18 que a desapropriação (sanção) por interesse social para fins de reforma agrária tem por fim:

a) condicionar o uso da terra a sua função social;¹⁹¹ (...) c) obrigar a exploração racional da terra; d) permitir a recuperação social e econômica de regiões; (...) f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; (...) h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Ademais, complementa o art.20 da mesma lei que as desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público recairão, dentre outras, sobre “as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais” (inciso III) e “as terras cujo uso atual”, conforme estudos levados a efeito pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, “comprovem não ser o adequado à sua vocação de uso econômico” (inciso VI). Como se vê, também o Estatuto da Terra agasalha não somente os interesses coletivos de grupos determinados da sociedade, como são os agricultores carentes de recursos financeiros para aquisição de terra para sustento próprio e da família, como também protege os interesses difusos de grupos indeterminados da sociedade, relacionados com os recursos naturais renováveis e o meio ambiente que devem ser rigorosamente preservados como bens ambientais de interesse comum de todos os cidadãos, na dicção da novel Constituição de 1988.

¹⁹¹ De acordo com o art.2º, § 1º, a função social é cumprida quando a propriedade simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Sob o manto do Estatuto da Terra, eram passíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária as propriedades classificadas como minifúndios e latifúndios, considerados tipos anti-sociais de aproveitamento da terra. Aqueles por possuírem área inferior ao módulo rural¹⁹², portanto sem chance de oportunizar progresso social e econômico ao rurícola e sua família e estes por possuírem: a) área superior a 600 módulos; ou b) área igual ou superior a um módulo, mas com exploração deficiente ou inadequada em relação às possibilidades econômicas e ecológicas da região, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural¹⁹³.

A empresa rural, um dos tipos de classificação dada ao imóvel rural, não era suscetível de desapropriação, por se tratar de empreendimento desenvolvido de forma exemplar, satisfazendo todos os requisitos da função social (econômicos, social *stricto sensu* e ambiental). Dos quatro requisitos formadores da função social da propriedade e caracterizadores da empresa rural, no Estatuto da Terra dois merecem destaques por interessarem diretamente ao tema da tese: a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade; e a conservação dos recursos naturais.

Regulamentando o Estatuto da Terra, ainda na década de sessenta, o Decreto n. 55.891, de 31.03.1965, estabeleceu no art.25 que, para ser classificado como empresa rural, o imóvel teria de apresentar percentagem de área utilizada (GUT) nas várias explorações “igual ou superior a 50% da sua área agricultável”; obter “rendimento médio” nas várias explorações (GEE) igual ou superior aos mínimos fixados em tabela própria; adotar “práticas conservacionistas”; e manter “condições de administração e exploração social mínimas”.

Referido artigo 25 foi revogado, na década de setenta, pelo art.44, inciso I, do Decreto n. 72.106, de 18.04.1973, que, ao regulamentar a Lei n. 5.868, de 12.12.1972, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural, aumentou a exigência quanto ao grau de utilização da área agricultável (GUT) para 70%. Posteriormente, na década de oitenta, também o art.44 foi revogado pelo Decreto n. 84.685, de 06.05.1980, que, ao regulamentar a Lei n. 6.746, de 10.12.1979¹⁹⁴, criadora do módulo fiscal calculado para cada município, aumentou a exigência do grau de utilização da área agricultável (GUT) para 80%, no art.22, inciso III.

¹⁹² O módulo rural varia segundo o tipo de exploração (hortigranjeira, lavoura temporária, lavoura permanente, pecuária, florestal e indefinida) e a microrregião em que se situa o imóvel. Posteriormente, a Lei n. 6.746/79 instituiu o módulo fiscal, calculado por município, levando em conta o tipo de exploração predominante, a renda predominante, outras explorações não predominantes, mas expressivas em função da renda ou da área utilizada e o conceito de propriedade familiar.

¹⁹³ Lei n. 4.504, de 30.11.1964, art. 4º, inciso V, alíneas a e b.

¹⁹⁴ Esta lei deu nova redação aos artigos 49 e 50 da Lei n. 4.504, de 30.11.64 – Estatuto da Terra.

Consoante se assinalou em capítulo anterior, a partir da década de 70 foram criados Programas Oficiais de Desenvolvimento das macrorregiões brasileiras e de integração delas à Amazônia, planejamentos que foram seguidos de significativa evolução tecnológica e de pesquisa para o campo. A esses eventos corresponderam, no campo do direito, a sucessiva elevação dos percentuais de exigibilidade do grau de utilização da terra agricultável. Nessa linha, o Decreto n. 84.685/80 considerou empresa rural o empreendimento que contenha exploração econômica e racional “dentro das condições de cumprimento da função social da terra” e atendidos, simultaneamente, os requisitos: GUT igual ou superior a 80%; GEE igual ou superior a 100%; cumprimento integral das relações de trabalho e contratos agrários.

Ainda na década de oitenta, quando o país vivia a reabertura democrática com a Nova República que começava a executar o Plano Nacional de Reforma Agrária recém-aprovado, o Decreto-Lei n. 2.363, de 21.10.1987, como medida seletiva das desapropriações agrárias, procurou direcioná-las aos imóveis de maiores dimensões e, assim, vedou a desapropriação de imóveis rurais de área inferior a 1.500 hectares na área de atuação da SUDAM, 1.000 hectares na área de atuação da SUDECO, 500 hectares na área de atuação da SUDENE e 250 hectares no restante do País.

O mesmo diploma vedou a desapropriação das “áreas em produção”, assim consideradas “aquelas compreendidas na faixa contínua de terra que abranja as principais benfeitorias e cuja exploração e produtividade se coadunem com a legislação agrária pertinente”. Não se computavam como área em produção as terras: a) utilizadas em extrativismo vegetal e campos e pastagens naturais; b) desmatadas e não exploradas (inclusive capoeiras); c) preparadas, mas sem efetiva exploração; d) cultivadas por terceiros; e) destinadas à proteção e conservação de recursos hídricos de uso comum; f) necessárias à preservação ambiental (art.6º e § 6º).

A área em produção, até 25% da área total do imóvel, poderia ser excluída da desapropriação, desde que requerida pelo proprietário no prazo decadencial de 30 dias, contados da data da notificação administrativa. Não exercida a faculdade, a desapropriação se consumava sobre a área total. Nos imóveis de área até 10.000 hectares, a desapropriação não poderia ultrapassar $\frac{3}{4}$ da área da propriedade. Observado o limite de 2.500 hectares nos imóveis de área superior a 10.000 hectares, a desapropriação poderia abranger a totalidade da área excedente àquele limite.

Essa referência à área em produção de certa forma ajuda a entender o que aconteceu logo em seguida, com a aprovação da Constituição de 05.10.1988, quando foi institucionalizada a figura da **propriedade produtiva**, matéria objeto de longas controvérsias

antes, durante e depois da aprovação da nova Carta Política. Se pouco antes facultava-se ao proprietário a exclusão de uma “área em produção” até 25% do imóvel desapropriando, agora a chamada propriedade produtiva tornava-se insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

A Constituição de 1988, com efeito, continuou afirmando, como fizeram as anteriores – e fez isso em várias passagens –, que a propriedade deve atender a uma função social. Se não atende, a própria Constituição atribui competência à União para decretar, através do Presidente da República, a declaração do interesse social para fins de reforma agrária e consolidar a desapropriação, perante a Justiça Federal, pagando o preço da terra em títulos e as benfeitorias em dinheiro, e transferindo a propriedade a outros agricultores que queiram explorá-la racional e adequadamente, segundo a cartilha da função social.

Efetivamente, depois de inserir a propriedade entre os direitos e deveres individuais e coletivos e de afirmar que a propriedade atenderá a sua função social (art.5º, XXII e XXIII), determina a Constituição Federal em seu art.184, que:

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Abeberando-se do Estatuto da Terra –, e, pode-se dizer –, ampliando o seu espectro no que concerne ao aspecto ecológico da função social para tornar mais explícito o intento de proteção dos recursos naturais e do meio ambiente, em sintonia com as aspirações ambientalistas proclamadas na Conferência Internacional de Estocolmo (1972) e afirmadas no campo interno através da lei sobre a política nacional do meio ambiente (Lei n. 6.938/81), estabeleceu expressamente no art.186 que:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
I – aproveitamento racional e adequado;
II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Apesar de estabelecer – como deveria – que os requisitos da função social devem ser atendidos simultaneamente e denotar que esses requisitos preenchem os aspectos econômico, social e ecológico da propriedade, o constituinte inseriu no art.185 as hipóteses

que queria deixar de fora das desapropriações para fins de reforma agrária \neg o que também é compreensível \neg , mas, ao fazê-lo, incluiu não só a pequena e a média propriedade \neg como se poderia esperar \neg , mas também estranhamente a inusitada propriedade denominada produtiva. Desse modo, independentemente do tamanho, a “propriedade produtiva” tornou-se insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, tanto quanto a pequena e a média propriedade¹⁹⁵, nestes dois últimos casos, desde que o proprietário não possua outra.

Esse episódio, *mutatis mutandis*, reflete o poder de fogo das grandes corporações que movem a economia moderna. Referindo-se a uma situação que evidentemente retrata um contexto mundial e, portanto, de conseqüências bem maiores, mas que também se aplica aos problemas brasileiros no que tange ao tráfico de influência do poder econômico \neg o que não é diferente nas questões da estrutura do campo \neg , em entrevista recente à Revista Veja afirma John Keneth Galbraith:

a economia moderna (...) é produto do surgimento de corporações poderosas e de novos métodos de administração empresarial, com sua casta de executivos. O ponto forte dessa economia é a capacidade de mobilizar recursos científicos, organizacionais, culturais e políticos muito variados. O maior de seus efeitos negativos, particularmente visível no presente, é a habilidade das corporações de imiscuir-se à força¹⁹⁶ nas políticas governamentais e direcioná-las. (...) Dito de outra maneira, o desserviço da economia moderna está na sua tendência de favorecer concentrações de poder e solapar a lógica da distribuição da autoridade política por meios democráticos. A intromissão do setor privado no chamado setor público é ostensiva e crescente, e negá-la é uma fraude – nada inocente. Essa é a contribuição ainda não devidamente “celebrada” de nossa época à histórica econômica. (GALBRAITH, 2004, p.25).

Só o poder do tráfico de influência pode explicar a anomalia que passou a vigorar com a Constituição de 1988. Ou seja, exigiu-se o atendimento da função social da propriedade, o que implica a satisfação de requisitos econômicos, sociais e ecológicos. Entretanto, ao mesmo tempo, cria-se um tipo de propriedade que não cumpre a função social e ainda assim \neg diferente da Constituição revogada \neg esta propriedade fica imune aos atos desapropriatórios para fins de reforma agrária, além de merecer atenção especial do legislador ordinário que deve estabelecer regras para que venha a cumprir tal função.

Produtivo em sentido agrônômico, conforme afirma Francisco Graziano, ex-

¹⁹⁵ Para fins de reforma agrária, pequena propriedade é o imóvel rural de área entre um e quatro módulos fiscais e média propriedade é o imóvel de mais de quatro e até quinze módulos fiscais do município, conforme regulamentado posteriormente pela Lei n. 8.629/93.

¹⁹⁶ As reticências entre parênteses referem-se, nas palavras de Galbraith, à economia moderna representada, exemplarmente, pelos Estados Unidos e a intervenção no Iraque, influenciada pela força dos interesses econômicos das indústrias de petróleo e bélica.

Presidente do INCRA¹⁹⁷, é praticamente todo solo que reúne condições físico-químicas para produzir. Em tese, portanto, diz ele, quase todos os tipos de solo são produtivos. Para escapar do imbróglio, o constituinte deixou ao legislador ordinário a tarefa de definir o que seriam consideradas pequena e média propriedades e propriedade produtiva, determinando, entretanto, desde logo, que fosse garantido tratamento especial à propriedade produtiva e fixadas as normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Embora a função social se cumpra quando são atendidos simultaneamente os requisitos do art.186, o constituinte reconhece no parágrafo único do art.185 que a propriedade produtiva \neg novel classificação criada \neg não cumpre a função social, por isso incumbiu o legislador ordinário de dar-lhe tratamento especial e fixar normas para que ela venha a atender tais requisitos. Era na verdade, um alongamento da pretensão já posta na chamada “área em produção” do Decreto-Lei n. 2.363/87 ou, mais precisamente, o cumprimento isolado do requisito econômico da função social, incrustado no art.2º, § 1º, alínea b, do Estatuto da Terra, e no art.22, inciso III, do Decreto n. 84.685/80, relativo à produção e à produtividade agropecuária.

Sistematicamente a Constituição ficou caolha. Repete inúmeras vezes que a propriedade deve atender à sua função social como direito-dever fundamental; como princípio da ordem econômica, como condição legitimadora do direito, etc; explicita a multiplicidade de fatores que conduzem ao diagnóstico do atendimento da função social; determina ao Poder Público que desaproprie a propriedade rural que não cumpre a função social, mas, em meio a tantas alusões, excepciona da desapropriação, num artigo (185) e não num parágrafo, a propriedade produtiva que, reconhecidamente, não cumpre de maneira integral a função social, própria da empresa rural do Estatuto da Terra.

Entretanto, como já se demonstrou, a propriedade produtiva imune à desapropriação é aquele tipo de propriedade que explora racional e adequadamente os recursos naturais disponíveis, preservando o meio ambiente. É irracional e inadequada a exploração da propriedade que, a pretexto de aproveitar os recursos naturais disponíveis, destrói total ou parcialmente as áreas de preservação permanente e reserva legal, insuscetíveis de supressão ou de exploração econômica, salvo quando embasada em projeto de manejo previamente aprovado. Varella (1998, p.251 e 253), vai mais além ao observar que o art.185, II, pertinente à propriedade produtiva, não pode inutilizar os valores agasalhados no art.186, II, III e IV, pois isso implicaria preterir as disposições do art.7º, “com todos os seus 34 incisos

¹⁹⁷ Entrevista ao Programa Roda Viva da TV Cultura de São Paulo, em 2004.

que tratam dos direitos dos trabalhadores rurais” e o “Capítulo VI, que trata do meio ambiente, o que seria “um absurdo”.

Os órgãos oficiais de meio ambiente, as organizações não-governamentais e a sociedade em geral têm percebido que grande número de propriedades rurais estão sendo alvo de exploração para além da área agricultável, invadindo as áreas destinadas aos propósitos da ecologia, ocupando indevidamente as áreas de preservação permanente e de reserva legal, elementares à formação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de interesse comum a toda a sociedade, nos termos do artigo 225, da Constituição Federal e 1º, 2º e 16, do Código Florestal.

A legislação infra-constitucional prevê sanções contra os atos atentatórios ao meio ambiente, como se pode notar através do Código Florestal, da lei de proteção à fauna (Lei n. 5.197/67), da lei instituidora da política nacional do meio ambiente (Lei n. 6.938/81) e da lei definidora dos crimes ambientais (Lei n. 9.605/98). Todavia, como tem apontado a doutrina especializada, os remédios ordinários não têm sido capazes de frear a destruição das áreas de preservação permanente e reserva legal, incrustadas nas propriedades rurais.

Entre outros doutrinadores, Luiz Fernando Coelho observa que o formalismo dos procedimentos administrativos e judiciais em nome da proteção dos direitos individuais freqüentemente tem determinado a ineficácia da legislação ordinária relativamente à proteção do meio ambiente e dos direitos da sociedade. Com razão, afirma o referido autor que:

Se examinarmos a parafernália legislativa do direito ambiental, antes e depois da Constituição de 88... a primeira reação é de perplexidade, perante um fato evidente: a ineficácia dessas normas, eis que elas simplesmente não são aplicadas... existem milhares de procedimento administrativos de imposição de penalidades pecuniárias por infração aos regulamentos, simplesmente aguardando passar o prazo prescricional (COELHO, 1994, p.230).

Por sua vez, anota Wilson (1997, p.3) que “a diversidade biológica tem de ser tratada mais seriamente como um recurso global, para ser registrada, usada e acima de tudo preservada”. Também, Benjamim lamenta o fato de que no Brasil, ao contrário de outros países como a Alemanha, “a teoria da função social da propriedade não tem tido eficácia prática e previsível na realidade dos operadores do direito e no funcionamento do mercado”, o que se torna de certa forma incompreensível, uma vez que “poucas Constituições unem tão umbilicalmente função social e meio ambiente como a brasileira”.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Ver maiores comentários desse ambientalista em BENJAMIM, Antonio H. V. Desapropriação, Reserva florestal legal e áreas de preservação permanente. <http://www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo04.htm>. Acesso em 30.11.2004.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto também acentua que

a exploração dos recursos naturais, como vem sendo feita, polui água e atmosfera, devasta florestas, seca mananciais, destrói a flora nativa, empeciona a fauna, exaspera os climas, precipita a erosão, cria desertos e chega a envenenar as fontes de alimentação do próprio homem; até os mares ameaça a poluição desenfreada (MOREIRA NETO, 1976, p.308 e 319).

No entanto, como verbera Benjamin (1996, p.41-59), consagrado ambientalista, “no Brasil não há direito de propriedade que confira a seu titular a opção de usar aquilo que lhe pertence de modo a violar os princípios estampados nos arts. 5º, 170, VI, 182, 2º, 186, II e 225, da CF”, pois a propriedade, no direito brasileiro, “abandona, de vez, sua configuração essencialmente individualista para ingressar em uma nova fase, mais civilizada e comedida, onde se submete a uma ordem pública e ambiental.”

De fato, determina o art. 5º, parágrafo único da Lei n. 6.938/81, ao cuidar dos objetivos da política ambiental do país, que “as atividades empresariais públicas e privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente”. Também estabelece a referida Lei que são instrumentos dessa política a criação de espaços especialmente protegidos pelo Poder Público e as penalidades ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental (art. 9º).

As penalidades estabelecidas na Lei n. 6.938/81 e no Código Florestal (Lei n. 4.771/65) são aplicáveis, sem prejuízo de outras penalidades previstas na legislação brasileira (art. 14 e 1º, respectivamente). Assim sendo, a destruição das áreas de preservação permanente e de reserva legal sujeita-se à penalidade prevista para o descumprimento da função sócio-ambiental da propriedade inserida no art. 170, III e VI e 186, II, passível, portanto, de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, consoante autorização contida no art. 184, da Constituição Federal.

Conforme magistério de Firmino Whitaker, já referido neste trabalho, a desapropriação é o ato pelo qual a autoridade pública competente, em casos expressos em lei e mediante indenização, determina que a propriedade individual seja transferida a quem dela se utilize em interesse da coletividade. A Constituição Federal, no art. 5º, XXIII e XXIV, determina que a propriedade atenderá à sua função social e que a lei estabelecerá o procedimento para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na própria Carta Política.

Portanto, são amparadas na Constituição Federal a desapropriação por interesse

social em sentido amplo e em sentido estrito para fins de reforma agrária, aquela com pagamento prévio em dinheiro e esta com pagamento prévio em títulos da dívida pública e em dinheiro. Através daquela, a Constituição recepciona a Lei n. 4.132/62, que atribui competência desapropriatória às três esferas de governo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e através desta confere competência exclusiva à União, nos termos do art. 184, desenvolvendo-se o processo desapropriatório à luz das Leis n. 4.504/64, 8.629/93, Leis Complementares n. 76/93 e 88/96, dentre outras.

Assim sendo, todos os entes da Federação, invocando o art. 2º da Lei n. 4.132/62, podem declarar o interesse social, para fins de desapropriação de qualquer imóvel no qual seja necessária “a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais”, tutelando, deste modo, os interesses difusos da sociedade, com a execução de medidas de recuperação das áreas de preservação permanente e de reserva florestal legal destruídas em consequência da substituição da cobertura vegetal por culturas de pastagens ou qualquer outro produto agrícola .

Por sua vez, a União Federal poderá decretar a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, uma vez constatada a existência de determinada propriedade rural qualificada como destrutiva por supressão total ou parcial das áreas de preservação permanente e reserva legal, cujo proprietário se recuse a promover a recomposição da cobertura vegetal conforme determinada em lei. O processo administrativo a ser necessariamente constituído deve resguardar ao proprietário o direito de defesa, culminando, se esta for carente ou improcedente, na declaração de interesse social para fins de reforma agrária.

Com efeito, o art.225 da CF, impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Para assegurar a efetividade do direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos os membros da sociedade, deve “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”, bem como “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País”, “definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (...) vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” e “proteger a fauna e a flora”, uma vez que são vedadas na forma da lei “as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”. (§ 1º, incisos I, II, III e VII).

Por outro lado, sendo a República brasileira uma federação constituída em Estado Democrático de Direito sob o regime capitalista, onde a propriedade privada do território,

como é curial, encontra-se predominantemente em mãos dos particulares, a propriedade rural assume papel singular perante o ordenamento político-jurídico, pois cabe-lhe intrinsecamente uma função sócio-ambiental suficiente e necessária para desenvolver o papel conciliador entre produção e conservação. Deve-se dizer com maior precisão que o imóvel rural não é apenas um bem de produção, pois ele é um bem de produção e de conservação da natureza.

A propriedade, então, como direito individual de compromissos coletivos e sociais (art.5º, XXII e XXIII) é um instrumento de construção da “dignidade da pessoa humana” (art.1º, III) e, por isso, tem de contribuir para a formação de uma sociedade “livre, justa e solidária”, como forma de “garantir o desenvolvimento nacional” e “promover o bem de todos” (art.3º, I, II e III). Nesse contexto, a propriedade rural privada, palco da atividade econômica, sujeita-se a uma ordem econômica guiada por princípios de raiz social, como a função social, a defesa do meio ambiente, a valorização do trabalho e a busca do pleno emprego, etc (art.170, III, VI e VIII), conciliadores dos interesses privados e públicos¹⁹⁹.

Carregando em seu conteúdo os deveres positivos de produção e conservação (econômico e ecológico) e, devendo por isso, desempenhar uma função social e promover a defesa do meio ambiente, a Constituição Federal não deixa nenhuma dúvida a esse respeito ao determinar no art.186 que a propriedade rural cumpre a sua função social quando atende, simultaneamente, os requisitos de “aproveitamento racional e adequado” e “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (incisos I e II).

Obviamente a propriedade destrutiva que devasta total ou parcialmente as áreas de preservação permanente e/ou de reserva florestal legal, espaços territoriais especialmente protegidos porque essenciais ao equilíbrio dos processos ecológicos, não se enquadra no perfil de propriedade produtiva e muito menos cumpre a função social e ambiental da propriedade. Nesse caso, o art.184 da Carta Política atribui competência à União para “desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social²⁰⁰, mediante prévia e justa indenização” da terra em títulos e das benfeitorias em dinheiro.

¹⁹⁹ Confira-se a propósito Boletim do Núcleo de Estudos Agrários (NEAD) que publica em 2005 o parecer conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ), de 28.06.2004, subscrito pelo Procurador Federal Valdez Adriani Farias e pelo Advogado da União Joaquim Modesto Pinto Junior, aprovado em 16.08.2004, pela Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário recomendando a instrução de processos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária dos imóveis rurais que descumpram a função social da propriedade relacionada com as dimensões ambiental ou trabalhista, entendendo que para se tornar insuscetível de desapropriação o imóvel rural deve satisfazer todos os requisitos do art.186 da Constituição Federal, não sendo bastante o cumprimento isolado da função econômica (produção e produtividade).

²⁰⁰ Igualmente, o art.2º, da Lei n. 8.629, de 25.02.1993.

Sendo certo que a lei assegura “a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra condicionada pela sua função social”, a desapropriação por interesse social tem por fim “condicionar o uso da terra à sua função social”; “obrigar a exploração racional da terra”, “permitir a recuperação social e econômica de regiões”, “efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais” e “facultar a criação de áreas de proteção à fauna, flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias”. (art.2º, alínea d; art. 18, alíneas a, c, d, f, h, da Lei n. 4.504/64).

Repete a mesma lei – Estatuto da Terra – que à propriedade privada rural “cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo” (art.12), daí por que as desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público Federal deverão recair, dentre outras, sobre “as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais” e “as terras cujo uso atual não seja, comprovadamente, através de estudos procedidos pelo INCRA, o adequado à sua vocação de uso econômico” (art.20, III e VI).

Na esteira desse mandamento legal e, ainda, do art.46, que dispõe sobre o cadastro de imóveis rurais e as “práticas conservacionistas empregadas”, cabe ao INCRA²⁰¹, de acordo com o art.29, II, do Decreto n. 55.891, de 31.03.1965²⁰², elaborar levantamentos e análises para atualização e complementação do zoneamento do País, com o objetivo de “recuperar diretamente, mediante projetos especiais, as áreas degradadas em virtude de uso predatório e de ausência de medidas de conservação dos recursos naturais renováveis e que se situem em regiões de elevado valor econômico”.

Nesse propósito, pode ser significativa a colaboração do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável²⁰³, integrado pelo Decreto n. 3.992, de 30.10.2002, na estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com atribuições, dentre outras, de “coordenar, articular e propor a adequação das políticas públicas federais às necessidades de desenvolvimento sustentável”, propor políticas de desenvolvimento rural que estimulem “a valorização da biodiversidade, aproveitamento da biomassa e adoção de biotecnologias baseadas no princípio da precaução” e “estimular e orientar a criação de Conselhos Estatuais e

²⁰¹ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, criado pelo Decreto-lei n. 1.110/71, em substituição ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário..

²⁰² Esse Decreto regulamenta o Estatuto da Terra em seu Título I – Disposições Preliminares, Capítulo I – Princípios e Definições e o Título II – Da Reforma Agrária, Capítulo IV – Da Execução e da Administração da Reforma Agrária, Seção III – Do Zoneamento e dos Cadastros.

²⁰³ O CNDRS é integrado por vinte e nove membros, sendo nove Ministros de Estado, dois Secretários do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Presidente do Incra, do Secretário Executivo do Programa Comunidade Solidária e dezesseis representantes de vários órgãos oficiais federais e estaduais, associações de municípios e entidades privadas

Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável” no âmbito de atuação de cada qual (art. 1º, incisos I, V, d e VI).

Com a criação do Conselho, a ele fica vinculado o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a finalidade de prestar-lhe assistência direta e imediata, com as seguintes atribuições, entre outras: de promover e coordenar análises sobre o desenvolvimento rural sustentável, especialmente sobre reforma agrária, agricultura familiar e diversificação das economias rurais e articular a rede nacional para construção de observatório do desenvolvimento rural, devendo fomentar o intercâmbio de informações e experiências para o estímulo de novas iniciativas para o desenvolvimento, com origem nas comunidades e entidades da sociedade civil organizada.

Não se há de objetar a impossibilidade de desapropriação por interesse social, à vista dos arts. 18 e 44 do Código Florestal. Diz o art. 18:

Art. 18. Nas terras de propriedade privada onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público Federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário.

§ 1º Se tais áreas estiverem sendo utilizadas com culturas, de seu valor deverá ser indenizado o proprietário.

§ 2º As áreas assim utilizadas pelo Poder Público Federal ficam isentas de tributação.

Evidentemente, o dispositivo não é um mandamento categórico. Ou seja, o Poder Público não fica impedido de desapropriar, restrito tão somente ao poder de, ele próprio, reflorestar e indenizar o proprietário pelas pastagens, soja, ou qualquer outra plantação que tiver feito indevidamente (às vezes criminosamente)²⁰⁴ nas áreas em que o particular estava obrigado pela Constituição Federal e legislação ordinária a manter de pé, sem efetuar qualquer corte raso. O dispositivo indica uma possibilidade para o Poder Público, por conta da qual não perde a prerrogativa de melhor atender aos interesses da sociedade, quando necessário, pela via desapropriatória.

Assim, se o proprietário não teve a iniciativa de reflorestar também poderá não estar animado a conservar e preservar as árvores plantadas pelo Poder Público, sem lhe exigir qualquer sacrifício, sabido que o crescimento da vegetação demandará acompanhamento ao

²⁰⁴ A Lei n. 9.605, de 12.02.1998 considera crime contra a flora: “Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção” (art. 38) e “Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente” (art. 39), cominando nos dois casos, pena de detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Por seu turno, a Lei n. 5.197, de 03.01.1967 considera de propriedade do Estado, sendo proibido a destruição dos animais de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivam naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais (art. 1º).

longo do tempo. Por outro lado, a indenização das acessões edificadas pelo proprietário abre a discussão para a verificação da boa ou da má-fé do proprietário, pois a vedação para a supressão da cobertura vegetal decorre da própria força da lei e a ninguém é dado alegar a ignorância desta ou a sua incompreensão.

O referido artigo e seus parágrafos contêm regras incompatíveis com a função sócio-ambiental da propriedade, insculpida na Constituição Federal. Suas disposições programam diretrizes próprias de um direito individual absoluto, inoportáveis com a tutela das florestas e demais formas de vegetação, recursos ambientais componentes do meio ambiente²⁰⁵ e, desta maneira, de interesse difuso de toda a sociedade. Também por isso não se poderão haver como normas cogentes, porque a função social da propriedade e a proteção do meio ambiente estão acima das disposições de cunho meramente individuais.

É certo que o Código Florestal, nesse particular, foi mais realista que o rei, ou seja, foi mais individualista que o próprio Código Civil de 1916, destinado a reger as relações jurídicas de cunho predominantemente individual. Com efeito, o art.881 do código civilista estabelece que “se o fato puder ser executado por terceiro, será livre ao credor mandá-lo executar à custa do devedor, havendo recusa ou mora deste, ou pedir indenização por perdas e danos”.

O Código Florestal faculta ao Poder Público a realização do fato devido pelo proprietário, o que é compreensível por causa do interesse público e social nessas áreas, mas premia o mau proprietário com a indenização das culturas que implantou em locais proibidos por lei, no mínimo, há quarenta anos. A presunção de boa-fé conferida pela disposição legal, entretanto é *juris tantum* e cederá diante de prova em contrário, ou seja, de que o proprietário não ignorava que sua conduta deveria ser, no caso, de preservação e conservação e não de produção de alimentos ou matérias primas²⁰⁶.

A determinação do § 2º de que as áreas assim reflorestadas ficarão isentas de tributação também é inocente, porque as áreas de preservação permanente e de reserva florestal legal são consideradas áreas não aproveitáveis e não tributáveis pela legislação agro-tributária, fato corroborado na Lei n. 9.393/96, o que implica afirmar que o proprietário não teria que pagar imposto algum sobre elas, desde que as mantivesse no estado em que

²⁰⁵ A teor do art.225, § 3º, da Constituição Federal, as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados, traduzindo responsabilidade objetiva.

²⁰⁶ Diga-se de passagem que o Decreto n. 95.715, de 10.02.88, ao regulamentar o Decreto-lei n. 2.363, de 21.10.87, como já fizera este em relação aos imóveis passíveis de reforma agrária, estabeleceu no art.6º, § 2º, alíneas e, f, que não se computam como áreas em produção as terras destinadas à proteção e conservação de recursos hídricos de uso comum ou necessárias à preservação ambiental.

deveriam estar, vale dizer, destinadas à preservação e à conservação da natureza. Então o Poder Público refloresta diretamente e o proprietário, já inadimplente por não ter indenizado o dano causado ao meio ambiente, fica também isento do imposto territorial rural!

Por sua vez o art.44, na redação da Medida Provisória n. 2.166-67/2001, faculta ao “proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido” para a reserva legal (ressalvadas as hipóteses dos §§5º e 6º do art.16) adotar, isolada ou conjuntamente, medidas alternativas como a recomposição, a condução da regeneração natural quando possível e a compensação em outra área equivalente em importância ecológica e extensão, no mesmo ecossistema e na mesma micro-bacia.

A possibilidade de recomposição da reserva florestal legal já fora anunciada pela lei de política agrícola (Lei n. 8.171/91), alternativa que até o momento não surtiu os efeitos desejados, tanto quanto as áreas de preservação permanente desflorestadas, que continuam descobertas de vegetação. A nova redação do art.44 amplia a possibilidade de recomposição, admitindo-a em outra propriedade, embora com prejuízo para o equilíbrio ecológico. Admite, inclusive, a compensação na mesma bacia, se impossível a compensação na própria micro-bacia, desde que dentro do mesmo Estado federado.

Portanto, as chances para o proprietário curar o mal feito ao meio ambiente e adequar a propriedade aos parâmetros da função sócio ambiental são bastante elásticas, conferindo-lhe o legislador ordinário amplas condições de evitar a desapropriação, firmando o respectivo termo de conduta e responsabilidade pela recomposição, em prazo certo e determinado. Em face dessas disposições, a desapropriação da propriedade destrutiva deve ser antecedida de gestões oficiais, no sentido de persuadir o proprietário a fazer o que determina a lei: recompor as áreas indevidamente suprimidas.

Somente em relação àqueles inadimplentes contumazes é que se deve propor a medida mais drástica. Deve-se lembrar que a lei agrária – n. 8.629, de 25.02.1995 – impede a desapropriação, para fins de reforma agrária, do “imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico” elaborado por profissional habilitado, com cronograma físico-financeiro cumprido tempestivamente e prevendo o aproveitamento mínimo de 80% da área total aproveitável em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) para as culturas permanentes, desde que aprovado o projeto pelo órgão federal competente, no mínimo 6 (seis) meses antes da notificação da abertura do processo desapropriatório (art.7º, I, II, III e IV).

Mutatis mutandis, não será passível de desapropriação a propriedade contemplada

com projeto técnico de recomposição, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão ambiental competente, até seis meses antes de iniciado o processo desapropriatório, atendendo-se, ainda ao modo, forma e critérios aludidos no art.44 do Código Florestal. O certo é que, enquanto o Poder Público não demonstrar que possui à mão instrumento legítimo mais eficaz para conseguir a recomposição das áreas ilicitamente desflorestadas, os espaços territoriais especialmente protegidos (áreas de reserva legal florestal, tanto quanto as de preservação permanente) irão continuar desprovidas de vegetação, obviamente mascarando o equilíbrio ecológico do meio ambiente e ferindo a função sócio-ambiental da propriedade.

A legislação agrária e ambiental são interdisciplinares e devem ser interpretadas sistematicamente, uma vez que os intentos de conservação e preservação se entrecruzam em ambas. A Constituição Federal impõe essa interdisciplinaridade ao colocar a função social e a defesa do meio ambiente como princípios regedores da ordem econômica e ao inserir o “aproveitamento racional e adequado” e a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” como requisitos essenciais, portanto indispensáveis, da função social da propriedade.

Lembra, a propósito, Perez de Magalhães (2001, p.27) que “as florestas e demais formas de vegetação estão subordinadas ao princípio da função social da propriedade já inserida na Constituição”. Por sua vez, afirma Maria Luiza Faro Magalhães que a vinculação estabelecida no art. 186, II, da Constituição Federal

ampliando o conceito de função social da propriedade, insere a função ambiental como elemento dela constitutivo. Esse tratamento operou uma reciclagem da noção de função social ampliando seu conteúdo de maneira tal que, na nova Constituição a função social visa atender objetivos já não apenas de natureza distributiva mas, igualmente de caráter ambiental, política que, ao eleger valor que anteriormente não figurava como limite ao poder de uso e gozo do direito de propriedade, veio socorrer interesses da sociedade que eram anteriormente insuspeitados (FARO MAGALHÃES, 1993, p.150).

Conforme exposto ao longo da tese, a proteção aos recursos naturais compostos pelas áreas de preservação permanente e reserva legal já se encontrava agasalhada no conceito de função social previsto pelo Estatuto da Terra, quando este determinou que, entre os seus requisitos, fosse assegurada “a conservação dos recursos naturais”, expressão empregada em sentido amplo para abranger também a preservação. De qualquer forma, a Constituição de 1998 é mais explícita, não restando agora qualquer dúvida de que a propriedade tem uma inarredável função ambiental a ser cumprida.

Como o art. 186, II acrescentou a referência ao meio ambiente logo após exigir “a

utilização adequada dos recursos naturais disponíveis”, vislumbra-se com facilidade a agregação do art.225, parágrafos e incisos, na função social da propriedade, objeto do art.186, II, nele cabendo tudo que seja compatível com o desenvolvimento da atividade agrária em níveis sustentáveis, vale dizer, voltada para a produção agrícola indissociada da preservação, da manutenção, da utilização sustentável e, ainda, sempre que necessário, da restauração e recuperação do ambiente natural, para maior benefício da geração atual, sem prejuízo da manutenção do potencial de satisfazer as aspirações das gerações vindouras e garantir a sobrevivência dos seres vivos em geral.

Afonso da Silva (1999, p.783) vislumbra a insucetibilidade da desapropriação da propriedade produtiva, para fins de reforma agrária, com pagamento da indenização mediante título da dívida agrária, como um impedimento absoluto. Acrescenta que é “inútil procurar interpretação com base em nossos desejos”, pois “isso não seria científico”. Entretanto, diante das disposições constitucionais e regulamentares, há nítida distinção entre propriedade produtiva e propriedade destrutiva, sendo aquela a que se limita a produzir na área agricultável, e esta que, revivendo o individualismo exacerbado dos Códigos oitocentistas, investe sobre as áreas especialmente protegidas, ao arrepio da função ambiental da propriedade.

Entre os doze países mais ricos do mundo em diversidade biológica de vertebrados, conforme Mittermeier et al (1997) e Dourojeanni e Pádua (2001, p.50), sete encontram-se na América Latina, dos quais seis na América do Sul (Colômbia, Brasil, Equador, Peru, Venezuela e Bolívia). O Brasil, excluindo os peixes, é o segundo em número de espécies (3.131), o quarto em número de endemismos (788), o quarto em porcentagens de endemismos (3,28%) e o terceiro em número de espécies de aves (1.622). Dourojeanni e Pádua (2001, p.50) informam que “a Colômbia, de todos os países do mundo, é o campeão da diversidade de vertebrados, excluindo peixes” e, incluindo os peixes, “é o Brasil que ocupa o primeiro lugar”.

A Colômbia, país que tem uma Constituição mais recente que o Brasil, foi mais enfática sobre a função ambiental, ao dispor no art. 58 que “a propriedade é uma função social que implica obrigações” e que “como tal, lhe é inerente uma função ecológica”. Na Constituição brasileira, a afirmação de que a propriedade contém uma função ecológica está implícita no art. 186, quando se exige que a propriedade contenha um “aproveitamento racional e adequado” e uma “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

Consoante já salientado, a Constituição brasileira institui uma ordem econômica

recheada de ingredientes de conteúdo social, de forma a realçar o papel da economia sem menosprezar a relevância da ecologia. Por essa razão, impõe o cumprimento da função social da propriedade que implica a satisfação de um conteúdo econômico, social em sentido estrito, e ecológico. Nessa linha, institui a simbiose economia e ecologia, pois aquela não pode elevar-se em detrimento da qualidade do meio ambiente e da vida saudável de todos os seres.

Em suma, a Constituição Federal adota o desenvolvimento sustentável, que consiste, no caso da propriedade rural, na exploração da terra, de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável. A desapropriação por interesse social se impõe quando o desenvolvimento se faz de forma insustentável, como ocorre quando há a destruição das áreas de preservação permanente ou reserva legal florestal.

I – A COMPREENSÃO DA CONCEPÇÃO SOCIAL DO DIREITO

1. A INFLUÊNCIA DO LIBERALISMO ECONÔMICO NO CAMPO DO DIREITO

De acordo com Orlando Gomes (1971, p.16), “o direito é fenômeno social, não sendo possível estudá-lo abstraíndo-o da sociedade”. Castanheira Neves (1967, p.16) acrescenta que “o direito é essencialmente histórico” e Elías Díaz (1976, p.54) arremata que a concepção totalizadora da realidade jurídica exige a complementaridade das dimensões científico-normativa, sociológica e filosófica, razão por que não se entende plenamente o mundo jurídico “se o sistema normativo (ciência do direito) se isola da realidade social em que nasce e a que se aplica (sociologia jurídica) e do sistema de legitimidade que o inspira, o qual deve sempre possibilitar sua crítica racional (filosofia do direito)”.

A complexidade das relações sociais cada vez maiores no mundo contemporâneo aponta para a evidência dessas afirmações, não sendo razoável que se admita nos dias presentes o isolamento de qualquer área do conhecimento, principalmente do direito enquanto ramo do conhecimento formulador de regras²⁰⁷ de conduta que objetivam trazer equilíbrio e segurança ao corpo social, sabido de antemão que muitas dessas regras têm a sua razão de ser e embasamento fulcradas nas hostes do conhecimento de outras áreas afins ou não ao saber jurídico²⁰⁸.

Ao contrário, portanto, de fazer-se no isolamento, o estudo do direito deve ser

²⁰⁷ Essa é uma das acepções do direito. Todavia para além da concepção do direito como norma, como algo pré-estabelecido, apresenta-se a idéia que o concebe como “uma prática social, um processo permanente de construção, sob a influência de considerações ético-jurídicas” (DWORKIN, 1977; VIOLA, 1990, AMARAL NETO, 2000, p.4).

²⁰⁸ Reale (1977, p.22) observa que o direito não é só produto do fato econômico, resultando também de outros elementos de natureza religiosa, ética, demográfica, geográfica, etc, convertendo em jurídico tudo aquilo que toca, para dar-lhe condições de realizabilidade garantida, em harmonia com os demais valores sociais.

construído tendo presente o conjunto maior no qual estão inseridas as ciências sociais, sem olvidar que não raro o seu estudo exige habilidades hauridas na seara de outros campos do conhecimento, como se dá presentemente com o estudo interdisciplinar das ciências ambientais. Nesse contexto são transcendentos os papéis da filosofia, da economia, da história, da sociologia, da antropologia, e, ainda, da psicologia, da biologia, da agronomia, da engenharia florestal, da química e outras áreas do saber, que fornecem ao direito, como a outros campos do conhecimento, o instrumental indispensável à sua compreensão no curso dos tempos.

A complexidade das relações humanas e também dos fenômenos da natureza exigem, na atualidade, e exigirão muito mais ainda num futuro próximo que os profissionais disciplinares, por convicção ou por obrigação curricular sedimentada na longevidade da prática do magistério, ultrapassem as barreiras de sua disciplina, até mesmo para melhor conhecerem e aplicarem a sua própria. Nesse sentido, não pode um profissional, qualquer que seja a sua área de habilitação ou competência, ignorar, por exemplo, os fatos econômicos e, em particular, a atividade econômica, cujo desenvolvimento bom, ruim ou péssimo interfere direta ou indiretamente na vida de todos e de cada um²⁰⁹.

Assim sendo, é fácil observar que a atividade econômica, enquanto fato humano essencial à sobrevivência de todas as pessoas com a dignidade desejável pela sociedade, pelo Estado e pelo próprio indivíduo singularmente considerado, pode ser tomada como objeto material de estudo dos vários ramos do saber (v.g. da economia, do direito, da filosofia, da sociologia, da história, da geografia) e se pode notar também que as escolas, doutrinas, teorias, instituições formuladas num campo de conhecimento podem corresponder a outras noutro campo, complementando-se ou, quando nada, auxiliando o entendimento da realidade econômica e seus efeitos no âmbito das ciências sociais e fora delas.

Esse entrelaçamento das áreas do conhecimento - e, em especial, das ciências sociais - permite verificar que, ao ser construída a doutrina conhecida por liberalismo econômico em substituição ao mercantilismo exacerbado do século XVIII, essa construção transformadora do *status quo* exigia para instrumentalização da ideologia preconizada que se formulasse o seu conseqüente jurídico para consecução das diretrizes formuladas e desenvoltura do comércio jurídico segundo a ideologia estabelecida, o que resultou na criação

²⁰⁹ A interferência da atividade econômica sempre foi notória e significativa em todos os setores da vida humana e particularmente, como se verá adiante, sobre o meio ambiente natural, nos dias atuais. Esse fato é motivo de preocupações e estudos dos profissionais das mais variadas áreas das ciências e, certamente, justificam as pesquisas interdisciplinares sob as perspectivas econômica e ecológica.

do individualismo jurídico como braço jurídico do liberalismo econômico.

O mercantilismo dos séculos XVI-XVIII possibilitou a transição da economia regional para a economia nacional (nas metrópoles e não nas colônias), mas pontificou-se também pelo abuso de regulamentação sobre as atividades econômicas. Efetivamente, conforme Hugon (1970, p.89), ao emprestar papel importante às exportações, a política mercantilista negligenciava as políticas de desenvolvimento da agricultura, indústria e comércio internos, principalmente a agricultura, procurando “baixar os preços dos gêneros alimentícios a fim de obter, por meio de salários irrisórios, preços de custo industrial mais favoráveis à exportação”.

Contra essa política (a exacerbação regulamentar) rebelam-se os fisiocratas e os liberais clássicos franceses e ingleses, liderados por Quesnay e Smith, fundadores dessas escolas e responsáveis pelo reconhecimento da economia como ciência (ROSSETI, 1977, p.103). Entretanto, ao reagirem contra o excesso de regulamento do mercantilismo, essas escolas liberais tornaram realidade um outro excesso caracterizado pela regulamentação nenhuma das atividades econômicas, consubstanciada na ideologia do liberalismo econômico.

A escola fisiocrata capitaneada por Quesnay (médico da Corte francesa) traduz o liberalismo econômico sob a visão dos proprietários de terras, com pretensões inclusive de ser o padrão de organização de toda a sociedade. Entendem os fisiocratas, consoante Hugon (1970, p.94), que os fenômenos econômicos se manifestam segundo uma ordem natural e providencial, “livre e independentemente de qualquer coação exterior”, de acordo com “uma ordem imposta pela natureza e regida por leis naturais”, devendo-se conhecê-las e “deixá-las atuar”, pois sendo também expressão da vontade de Deus, liga-se à liberdade, que é a base do progresso econômico e social. Assim, o “bom preço” deve ser fixado pela livre concorrência, independentemente até de preços mínimos, resultando da boa remuneração o aumento da “produção líquida” e o progresso da sociedade.

O fisiocratismo, que se revela bastante apegado ao método dedutivo e pouco diligente em relação ao fato sociológico e histórico, é resumido nesta passagem de Dupont de Nemours, transcrita em *História das Doutrinas Econômicas*:

Quanto mais considerável for o produto líquido e mais vantagens houver em ser alguém proprietário de terras, tanto maior o número de quantos dedicam despesas e trabalho para a criação, aquisição e melhoria das propriedades fundiárias; quanto maior o número daqueles que dedicam despesas e trabalhos para criar, adquirir e melhorar as propriedades fundiárias, tanto mais se estende e se aperfeiçoa a cultura; quanto mais se estender e aperfeiçoar a cultura, tanto maior será o número de produtos anualmente consumíveis; quanto mais se multiplicarem os produtos consumíveis, tanto mais aptos estarão os homens a satisfazer seus desejos e maior,

portanto, a sua felicidade. (HUGON, 1970, p.99).

Por sua vez, os liberais clássicos reagem contra os postulados da cartilha mercantilista e também contra a noção exageradamente agrária dos fisiocratas. São contrários ao mercantilismo por serem avessos à regulamentação da economia e divergem dos fisiocratas ao colocarem o problema econômico sob uma perspectiva mais ampla e laicizada. A questão central da economia, com efeito, não está para os liberais clássicos exclusivamente na produção agrícola, mas sim no trabalho, entendido esse como trabalho auxiliado pelo capital, que proporciona a atividade produtiva. Preconizando a eficácia e a divisão do trabalho, esta como instrumento de solidariedade entre os homens, economias e nações, afirma Adam Smith que a fonte da riqueza não está no ouro ou na terra, mas no trabalho.

A doutrina do liberalismo econômico parte da concepção ideológica segundo a qual, se os mecanismos do mercado operam livremente, o homem se encontra em posição mais favorável para realizar o bem da humanidade. Realizando o bem individual, realiza o bem social, porque se confundem um e outro interesse. Fundamentalmente, dizem os liberais: “uma vez que o interesse individual coincide com o interesse geral, deve-se na prática deixar plena liberdade de ação aos interesses privados”, não se justificando a intervenção do Estado, salvo para promover “a paz”, a arrecadação de “impostos módicos” e uma “tolerável administração da justiça” (HUGON, 1970, p.111 e 113).

As repercussões e influências do liberalismo econômico no mundo foram intensas e duráveis, delas não escapando o novo mundo e, evidentemente, a colônia brasileira, até porque, sem autonomia política, as colônias eram levadas a reboque de suas metrópoles. Contextualizadas no tempo, observa-se, sem dificuldade, que as nascentes economias de toda a América foram concebidas sob os holofotes do liberalismo econômico. No Brasil colônia, no Império e na República, a ideologia se fez presente e tem sido alvo de reações em todos os tempos. Reflete-se inicialmente no pensamento de José da Silva Lisboa, o Visconde de Cairu²¹⁰, que, nomeado professor da primeira cadeira de Economia Política no país, em 1808, expõe os seus princípios e as suas conseqüências, dizendo: “o homem livre e responsável pela sua atividade econômica está nas melhores condições de conduzir essa atividade de forma mais consentânea com os seus interesses, constituindo a soma dos interesses individuais” (HUGON, 1970, p. 150).

²¹⁰ Cairu viveu até 1835. Seu pensamento, apesar de liberal, é dirigido para a construção de uma economia nacional e não cosmopolita. É nacionalista, comercialista e industrialista, entendendo que o desenvolvimento desta antes que uma questão econômica, é acima de tudo uma questão política, condicionando a prosperidade da agricultura e favorecendo qualitativa e quantitativamente o desenvolvimento demográfico e a consolidação do progresso e da independência nacional.

Nascido o Estado brasileiro ao tempo em que o liberalismo econômico se apresentava como a tábua de salvação dos povos, natural que essa doutrina se refletisse na formulação do arcabouço jurídico nacional, até porque não seria fácil a um País recém-admitido no concerto das nações apresentar-se com uma roupagem diferente daquela identificada praticamente em todos os pares institucionais. Não parece razoável, nas circunstâncias de tempo e lugar, pretender-se outra coisa. Desse modo, o liberalismo influenciou a construção do modelo jurídico nacional, vinculando o seu eixo aos padrões dessa ideologia, vale dizer, chancelando a autonomia privada e seus consectários no âmbito do direito das obrigações e das coisas: autonomia da vontade para a formulação de contratos, propriedade privada qualificada como poder absoluto decorrente da liberdade de usar, gozar e dispor das coisas da maneira que melhor aprouver ao titular, inclusive abstendo-se de usá-la e dar-lhe utilidade prática, enfim movimentar o comércio jurídico sem a intromissão do Poder Público.

2. O INDIVIDUALISMO JURÍDICO E SUA INTERFACE COM O LIBERALISMO ECONÔMICO

Assim como se concorda em que o vocábulo direito possui semântica plurivalente, também não se discrepa quanto ao conceito polissêmico de liberdade, que pode ser apreendido sob variados pontos de vista. No que concerne à liberdade jurídica, parece de bom tom o conceito de Garcia Amigo (1979, p.207), segundo o qual ela se apresenta como “a possibilidade de a pessoa atuar com transcendência jurídica” no mundo do comércio jurídico. A importância da liberdade jurídica apresenta-se como relevante no relacionamento das pessoas em todos os tempos, mas é inegável que no nascedouro do individualismo ela se convertera na maior pilastra do arcabouço formulado exatamente sob a ótica da não intervenção estatal nas relações privadas.

Como expõe Nóbrega (1965, p.57), sendo o direito, na concepção do individualismo, o meio de assegurar o pleno desenvolvimento da pessoa humana e tendo por condição *sine qua* a liberdade, as normas jurídicas devem ter “por função essencial a salvaguarda da livre atividade humana e devem intervir o menos possível no exercício dessa atividade”. As normas jurídicas devem representar uma garantia à liberdade do indivíduo, que se situa em posição de primazia em relação à sociedade e se constitui, sem dúvida, em fonte e razão de ser de toda a construção jurídica.

Prossegue o referido autor (1965, p.57) admitindo que o liberalismo e o humanismo são duas das várias subdivisões do individualismo e que o segundo se preocupa com “os valores éticos” e com a proclamação da dignidade da pessoa humana como “valor supremo”, na medida em que considera o homem como pessoa (não como indivíduo) como “o centro de tudo”, pois todos os processos culturais “lhe estão subordinados e têm por missão propiciar-lhe o desenvolvimento integral da personalidade”. Enfim, “a pessoa prima a tudo e é o denominador comum de todos os valores”.

A seu turno, leciona Walline (1949, p.14 passim) que filosoficamente o individualismo explica “os fenômenos históricos e sociais como decorrência da atividade consciente e interessada dos indivíduos”, ao contrário do materialismo histórico, que vê a “explicação dos fenômenos sociais nas correntes de massa de origem puramente interessada e material”; politicamente reage ao estatismo, ao intervencionismo, ao conformismo e ao tradicionalismo; economicamente confunde-se com o liberalismo na defesa da liberdade plena do indivíduo no mundo dos negócios e a mínima intervenção do Estado apenas para assegurar a liberdade de trabalho, de comércio e o regime da propriedade privada; e juridicamente afirma que “as normas jurídicas são obra dos indivíduos e não da sociedade, ou, mais exatamente, um sistema jurídico que resulta da atividade individual.”

Conforme o mesmo autor (1949, p.18 e 27), a sociedade para o individualismo “não é um fim em si mesmo, nem o instrumento de um fim superior aos indivíduos que a compõem”, pois as instituições sociais “devem ter por fim a felicidade e a perfeição dos indivíduos”, o que significa “uma tendência a colocar as instituições políticas, jurídicas e sociais de um país ao serviço dos interesses dos indivíduos que compõem a população, de preferência aos interesses coletivos”, constituindo, portanto um sistema em que a legislação “sofre influência do individualismo político e consagra as instituições mais favoráveis ao indivíduo”²¹¹.

Os postulados do individualismo (liberdade de pensamento, de crença, e contratual) colocam entre as suas instituições básicas a propriedade com caráter sacramental e absoluto, em decorrência da natural liberdade conferida ao indivíduo de usar, gozar e dispor de suas coisas como lhe aprouver e, como consectário do direito de propriedade em homenagem à liberdade, o reconhecimento do princípio da autonomia privada. Este se configura no poder conferido aos particulares pelo ordenamento jurídico, que lhes reserva um

²¹¹ Conforme Gusmão (1965, p.216), na doutrina do individualismo, o Estado não poderia estabelecer leis privando os homens de suas liberdades, por ser o seu objetivo fundamental proteger as liberdades individuais, sendo tirânica a autoridade que, em nome do Estado, tentasse privá-los desse bem.

espaço dentro do qual podem estabelecer negócios jurídicos segundo a manifestação autônoma de sua vontade.

Essa maneira de encarar o mundo e de fazer correr o comércio jurídico impulsionado pelo princípio da liberdade, colocando o indivíduo em posição de destaque em relação à sociedade e ao próprio Estado, são introduzidas nos documentos políticos do final o século XVIII, como se pode verificar no *Bill of Rights* de Virgínia (EUA), de 12 de junho de 1776, conforme seu primeiro parágrafo²¹², e ainda na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* aprovada pela Assembléia Nacional da França em 1789, notadamente o art.2º²¹³. Em ambos foram colocadas a propriedade ao lado da liberdade e da segurança como direitos fundamentais inerentes a toda a pessoa, ou direitos naturais e imprescritíveis do homem.

Com essas linhas mestras foram formuladas as bases do individualismo jurídico e sua consagração em regras do direito positivo infra-constitucional se consumou com a aprovação dos Códigos civis da Europa e da América, a partir do Código napoleônico de 1804²¹⁴. O Brasil aderiu ao movimento da codificação em 1916, depois de quase vinte anos de discussão do projeto respectivo no Congresso Nacional. Referidos códigos, portanto, repercutiram a exacerbação de direitos sob a ótica egoística do indivíduo, o que gerou, com o passar dos anos, incontáveis reações na doutrina jurídica e no campo das ciências sociais, ambas pleiteando uma maior socialização do direito.

3. A DECADÊNCIA DO LIBERALISMO ECONÔMICO E DO INDIVIDUALISMO JURÍDICO

²¹² *That all men are by nature equally free and independent, and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity; namely, the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety.*

²¹³ *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.*

²¹⁴ Inspirado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, o Código civil francês foi o primeiro da idade moderna; seguiram-se, entre outros, o italiano de 1865, o alemão de 1900, e o brasileiro de 1916. O art.544 do Código francês admitiu a propriedade como o “direito de gozar e dispor das coisas do modo mais absoluto, desde que não se faça uso proibido pelas leis ou regulamentos”. E o art.524 do brasileiro assegurou ao proprietário “o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”. O brasileiro regulamentou a constituição liberal de 1891, que garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude.

Contra o “deixar passar, deixar fazer”, “o mundo caminha por si mesmo”, chavões do liberalismo econômico, surgiram fortes reações patrocinadas pelos socialistas e pelos intervencionistas não-socialistas, ao longo do século XIX. Os socialistas, ideólogos da abolição da propriedade privada, pedra de toque do sistema capitalista-liberal, contra ela investem ferozmente, defendendo a tese de que nela se radicam todas as mazelas da sociedade. A seu turno, os intervencionistas não-socialistas defendem a instituição de restrições ao direito de propriedade sem, contudo, aniquilá-lo, ou seja, propugnam que o Estado (ou a Nação, ou os grupos representantes de interesses gerais ou coletivos) formulem condicionamentos a serem cumpridos pelo proprietário, dando ao direito privado uma amplitude que contemple benefícios para a sociedade.²¹⁵ Em suma, os socialistas defendem a abolição da propriedade, e os não socialistas querem a intervenção na propriedade (restrições à liberdade econômica, sem extinguir o direito proprietário).

Sob a égide do direito também foram profundas as reações. Ora, tinha-se como evidente que o liberalismo se fortaleceu à sombra da revolução industrial, com o multiplicar das invenções ocorridas principalmente a partir da segunda metade do século XVIII, que geraram *ipso facto* o aumento da produção e do consumo. Mas, ao desenvolvimento da produtividade com vantagens para uma das partes, a detentora dos meios de produção, não correspondiam proporcionalmente os ganhos sociais dos trabalhadores, eis que as relações de trabalho se espelhavam nas bases jurídicas do individualismo, que patrocinava e camuflava os abusos contra os direitos dos débeis econômicos.

Obviamente, os trabalhadores singularmente considerados na condição de débeis econômicos não teriam como contratar em igualdade de condições com os industriais, muito melhor posicionados técnica e economicamente na sociedade oitocentista. Essa desigualdade econômica teria de ser igualada pelo direito, que se omitia sob as vestes do individualismo. Numa visão interdisciplinar econômica e jurídica, pode-se afirmar que, se o liberalismo simbolizava a imagem da eficiência em matéria produtiva de riqueza, o individualismo representava a negligência e a ineficiência na luta contra o egoísmo próprio do ser humano, descumprindo, enquanto direito, a sua missão social.

Filosoficamente falando, o direito se distanciava das tendências sociais que já começavam a se esboçar. Sociologicamente, posicionava-se na contramão da realidade viva da sociedade industrial. Historicamente, escamoteava o seu papel de instrumento realizador da

²¹⁵ Note-se que, entre os próprios economistas clássicos, John Stuart Mill, já em 1806, preocupava-se com a justiça social; David Ricardo, em 1820, desloca o núcleo central do objeto da Ciência Econômica para a repartição da riqueza, e Marshal, em 1820, vê a atividade econômica individual e social consagrada a utilizar e a atingir as condições materiais do bem-estar. (Cf. HUGON, 1970, pp.59, 61 e 137).

justiça. Do ponto de vista moral, deixavam os juristas de perceber que a desigualdade provocava efeitos contrários aos que o direito deveria legitimamente agasalhar ou fazer acontecer. Enfim, o individualismo contentava-se com o princípio da igualdade formal. Todos são iguais perante a lei. Mas (todos ou muitos dentre eles) são muito desiguais no mundo dos contratos, onde a realidade se põe. E é aí no mundo real dos atos e fatos que o direito teria de intervir para nivelar os economicamente desiguais no sentido de amparar socialmente o débil econômico com a compensação da igualdade jurídica.

Tudo estava a indicar a necessidade de intervenção na liberdade econômica e na autonomia privada contratual. Assim, no campo da economia, o Estado promoveu intervenções a partir da formulação de uma ordem pública econômica, ajustando a liberdade de iniciativa às necessidades sentidas em cada lugar, em relação às especificidades de cada povo. Sem monopolizar as atividades econômicas, busca-se, entretanto, pela via jurídica, estabelecer mecanismos regedores da ordem econômica, procurando controlar o *laissez faire*, o *laissez passer*, *le monde va de lui même*.

O princípio da liberdade econômica, tão importante quanto a liberdade no mundo social teria de deixar de ser visto assistematicamente no conjunto dos valores. Sem dúvida, seria necessário que a liberdade passasse a ser apreendida, apreciada, senão até mesmo confrontada com os outros valores expressos nas virtudes encontradas na justiça, na ordem, na segurança, no bem comum, enfim que a liberdade “se libertasse” para ser resgatada e praticada sob o enfoque também dos contornos sociais, para produzir uma sociedade de todos, e para todos, e não somente para o detentor da liberdade econômica.

A liberdade, enfim, teria de receber a concorrência de outro princípio, o da igualdade material, de maneira a forrar as relações sociais de um maior conteúdo de justiça no mundo das flagrantes desigualdades sociais. Nesse sentido, verificou-se a saída do Estado de sua cômoda posição de mero espectador das relações econômicas e protagonista das ações de segurança, de defesa da liberdade e da propriedade, para transformar-se num Estado menos abstencionista e mais vinculador da ordem econômica e social, na pretensão de alcançar o objetivo de proporcionar vida digna a um maior número de administrados.

Assiste-se à passagem do Estado liberal, fruto da revolução industrial e tecnológica geradora de crescimento econômico de um lado, e de egoísmo e problemas sociais de outro, para o Estado democrático e social. Esse Estado social e intervencionista surgiu, consoante registra Amaral Neto (1989, p.224/225), “destinado a organizar e disciplinar a vida econômica, protegendo os setores mais desfavorecidos, e diligenciando no sentido de criar iguais oportunidades de acesso aos bens e vantagens da sociedade contemporânea”,

caracterizando, no campo do direito privado, como querem alguns, a socialização do direito civil ou, como querem outros, a publicização do direito civil.

Analogamente à afirmação de Lavoisier de que na natureza nada se perde, tudo se transforma, pode-se afirmar também que no mundo da cultura nada é estático, ao contrário, tudo é dinâmico e passível de transformações segundo os impulsos originários dos fatores históricos, sociológicos, psicológicos, dentre outros, e, como o direito se situa no mundo da cultura, também ele está sujeito a inúmeras influências do meio social e, nessas circunstâncias, tem de acompanhar as evoluções ocorrentes na sociedade.

Dessa forma, a visão do individualismo jurídico tornou-se acanhada e incompatível com as necessidades da sociedade tecnológica do final do século XIX e de todo o século XX, o que motivou a criação paulatina de uma série de leis ordinárias e de microsistemas jurídicos revogadores de inúmeras disposições codificadas, envelhecidas e desconectadas com a realidade e as necessidades dos novos tempos. Não raro testemunhou-se a entrada das regras de direito público ou de ordem pública na seara do direito privado para reger matérias anteriormente codificadas, em busca de melhor eficácia na satisfação dos intentos sociais.

A complexidade econômica e social também influenciou o aparecimento de novos ramos do direito, a fim de reger com abrangência e profundidade questões surgidas na sociedade contemporânea, impossíveis de serem regradas pelos vetustos caminhos do tradicional direito civil. Nesse caminhar, o econômico entrelaça-se com o social e o social estende-se ao ecológico, abrindo campo para a proteção ambiental e a exposição nítida da interdisciplinaridade em matéria notoriamente multifacetária, como é o meio ambiente.

4. A VISÃO SOCIAL DO DIREITO NA EUROPA E NA AMÉRICA LATINA

É incontroverso na doutrina jurídica, nas ciências políticas, na economia política, na história da filosofia e, enfim, no âmbito das ciências sociais, que o liberal-individualismo se consagrou nos diplomas constitucionais promulgados nos Estados Unidos da América (Constituição de 1787) e na França (1791), depois da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada após a Revolução Francesa de 1789. A história tem registrado que os fatos políticos ocorridos num determinado país tendem a ser imitados por outros — o que pode ser melhor explicado pela psicologia social —, mas o fato político e jurídico que aqui interessa

é que o mundo ocidental imediatamente aderiu ao movimento do constitucionalismo liberal.²¹⁶

Seguiram-se as transformações e conquistas econômicas do capitalismo tecnológico da revolução industrial. Aumentos de produtividade, multiplicação da acumulação de excedentes em virtude da melhor produtividade gerada pelas máquinas, transformação das oficinas artesanais corporativas em fábricas capitalistas e, em razão disso, a aplicação dos sistemas de divisão técnica do trabalho e de produção em maior escala, melhor desempenho das unidades capitalistas (fábricas) em relação aos pequenos produtores que, em meio à quebraadeira, transformaram-se em assalariados ou artesãos das fábricas.

Num primeiro momento, saiu ganhando a “nascente industrialização com abundante oferta de força de trabalho”, queda no “poder de barganha e dos salários dos trabalhadores” e concentração dos “incrementos de produtividade nas mãos dos prósperos capitalistas”. Num segundo momento, porém, a “velocidade de acumulação de capital, que se revelou de duas a três vezes mais rápida do que o aumento da oferta de mão-de-obra” provocou a inversão das “condições do mercado de trabalho de modo a elevar os salários e permitir maior participação dos trabalhadores na produtividade”. (FURTADO, 1964, p.65; MANTEGA, 1985, p.83).

Os trabalhadores, entretanto, apesar de o trabalho se tornar o fator dinâmico da relação de produção que antes se justapunha à iniciativa privada do empresário, continuaram por muito tempo sem experimentar melhor sorte no que diz respeito à tutela social da prestação laboral. Observa o ex-Ministro do Trabalho Arnaldo Sussekin (1986, p.13) que somente após a primeira Grande Guerra (1914-1918) é que “os direitos sociais ganharam hierarquia constitucional” e dessa forma “o liberal-individualismo em muitos países cedeu terreno ao intervencionismo estatal, indispensável à consecução desses direitos.”

Os direitos individuais, conforme escreve Siches (1970, p.12), têm como conteúdo predominante “um não fazer dos outros e, principalmente, do Estado e dos demais entes públicos”. Por sua vez, os direitos sociais têm por objeto “atividades positivas do Estado, do próximo e da sociedade, para conceder ao homem certos bens ou condições”. Nesse estágio social, portanto, Estado, cidadão e sociedade devem construir um piso mínimo de condições realizáveis concretamente, servindo de sustentáculo à estruturação e manutenção de um estado de bem-estar social prolongável no curso do tempo.

²¹⁶ Assim, a Constituição brasileira de 1824 “garantiu o direito de propriedade *em toda a sua plenitude*. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização” (art.179, § 22).

Mirkine-Guetzévitch (1957, p.169/171) também já assinalava que as liberdades individuais e os direitos sociais “ocupam um lugar de honra nas novas Constituições” e que os direitos sociais “aparecem como obrigações positivas do Estado ao lado do catálogo das liberdades formuladas em 1789”, destacando ainda que entre os direitos sociais podem ser citados “a segurança social, o direito do trabalho, os direitos sindicais, o direito a uma vida sã e ao repouso e as garantias econômicas para as classes trabalhadoras”.

A doutrina do individualismo foi recepcionada nas constituições políticas do mundo ocidental e transplantou-se para os seus Códigos civis, tendo por matriz o Código francês de 1804. Espreado-se pelo mundo afora²¹⁷, os países ocidentais logo se adaptaram ao figurino moldado, inclusive Portugal, que aprovou o seu Código em 1867, quando revogou as Ordenações Filipinas. Curiosamente, como observa Rodrigues (1997, v.1, p.10), no Brasil, que se tornou soberano em 1822, as Ordenações do Reino continuaram em vigor até 1917, por força da Lei de 20 de outubro de 1823, que determinou que continuasse em vigor no Império a legislação do Reino. Isso, na prática, não impediu que os ventos liberais soprassem por todo o território brasileiro em razão de a Constituição de 1824 ter aderido francamente ao liberalismo constitucional e destarte ao econômico.

No modelo transplantado para o mundo, o princípio da autonomia privada como conseqüente imediato do individualismo aparece como a mola mestra impulsionadora dos contratos \neg e, pois, instrumento da liberdade de iniciativa econômica \neg , possibilitando o desenvolvimento livre das vontades particulares (princípio da autonomia da vontade) nas relações de produção e, como não poderia ser diferente segundo a ideologia adotada, as contratações deveriam perseguir o objetivo de alcançar produção máxima a custos mais baixos de acordo com a livre concorrência. O contrato, portanto, é o instrumento do *laissez-faire* e, porque é o fim desejado livremente pelas partes, funciona como lei entre elas.

A autonomia da vontade, como princípio, não é exclusividade do direito civil, pois alcança todo o direito privado. Por muito tempo reinou sem qualquer restrição nas relações civis e comerciais, servindo de instrumento fomentador das iniciativas do mundo empresarial, ou daquelas atividades realizadas entre particulares isoladamente considerados, com pretensões negociais especulativas. Sua importância reside no fato de os particulares poderem criar direitos e obrigações, funcionando o contrato como fonte de direito obrigacional, aliás a principal fonte no campo do direito das obrigações. Vale dizer, a lei como fonte primeira do direito abre campo para a existência de fontes extra-legais (os

²¹⁷ Código Civil belga 1807, Código Civil austríaco 1811, Código Civil italiano 1865, Código Civil português 1867, Código Civil argentino 1869, Código Civil alemão 1896 (vigora em 1900), Código Civil brasileiro 1916.

contratos).

De fato, se os particulares podem “legislar” em matéria jurídica que diz respeito aos seus interesses particulares, estão autorizados a realizar negócios jurídicos (contrato ou convenção, testamento, etc), vale dizer, podem fazer manifestações bilaterais ou unilaterais de vontade que expressem os seus desejos de adquirir, modificar, transferir ou extinguir direitos, criando, distribuindo e consumindo riquezas (bens e serviços) produzidas no mercado. Podem comprar, vender, trocar, doar, emprestar e fazer tantas outras estipulações livremente, partindo do fundamento de que o pressuposto da autonomia é a propriedade, cuja função, conforme Barcelona (1980, p.43) “é proporcionar a livre circulação de bens”.

Porque derivado da lei, diz-se que o princípio da autonomia privada é derivado e tem por objetivo específico reger as combinações realizadas entre particulares, que podem estipular o que quiserem, com quem quiserem, desde que respeitada a supremacia da ordem pública e os bons costumes. Assim sendo, resulta claro que se distingue do princípio da autonomia pública que é conferida ao Estado ou aos órgãos públicos, com a finalidade de criar o direito envolvendo interesses fundamentais e gerais da sociedade, o que o caracteriza como poder de natureza originária, pública e discricionária.

Como se tem afirmado, a origem do direito privado tido como moderno encontra-se no Código Civil francês aprovado em 1804 com a influência direta de Napoleão. Justiça seja feita, o referido diploma civil recepcionou o princípio da autonomia privada no art.6º e, nesse mesmo dispositivo, asseverou, como não poderia ser diferente, que a autonomia privada encontra limite na supremacia da ordem pública. Parece-me que, com tal ressalva, o próprio diploma civilístico deixou a porta aberta para futuras flexibilizações, tanto quanto se tornassem necessárias ao atendimento da ordem pública.²¹⁸

Talvez não esperasse o legislador francês que as questões de ordem pública se multiplicassem tanto e na velocidade que aconteceram desde o final do século XVIII. O fato é que as relações sociais coloridas com juridicidade dotadas de interesse da ordem pública foram-se avolumando num crescendo tal que deixaram de ser exceção para se transformarem em regra corriqueira no complexo emaranhado de relações sociais construídas a partir do extraordinário desenvolvimento da ciência e da tecnologia desde então.

Em razão disso, assistiu-se paulatinamente ao surgimento de leis com regras de ordem pública,²¹⁹ fato que nos dias de hoje não constitui mais surpresa, pois se vê por toda a

²¹⁸ Em sentido idêntico o art.17 da Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro – Decreto-lei n. 4.657, de 04.09.1942, aplicável às disposições legislativas de natureza privada ou pública.

²¹⁹ Também as normas de direito público têm-se sobreposto no tratamento de matérias tidas anteriormente como

parte a interferência do legislador motivado a acudir situações que reclamam maior atenção do poder público por dizerem respeito ao interesse coletivo ou difuso. Nesse diapasão são instituídas regras de direitos irrenunciáveis pelos seus titulares e obrigações inarredáveis por parte dos sujeitos passivos de obrigações, como forma de proteger interesses superiores aos meramente privados.

Esses comandos normativos são consequência da lógica que se manifestou notória entre os juristas, legisladores, cientistas sociais e mesmo para o homem comum do povo de que o fortalecimento da autonomia privada conferia aos mais fortes a possibilidade de defender – como é natural – os seus próprios interesses particulares, deixando na penumbra os interesses maiores da sociedade voltados para o bem-comum. Os abusos caracterizadores de lesão aos direitos dos mais fracos, configurando situações contrárias aos interesses da ordem pública e dos bons costumes explicam as transformações gerais do direito em busca de uma nova concepção social.

Se o direito francês absorveu o princípio romano segundo o qual *jus publicum privatorum pactis mutare non potest* (os particulares não podem revogar por convenção as normas de direito público) e o brasileiro adotou a mesma regra, com muito mais razão nos dias que correm os particulares continuam não podendo revogar, pelas regras do contrato, as normas de ordem pública. Por conseguinte e para usar uma expressão geográfica, pelo espigão elevado entre a autonomia privada e a autonomia pública, vale dizer, pelos caminhos dos bons costumes, da boa fé e da equidade desenvolveu-se a ideologia da concepção social no direito contemporâneo.

Aos poucos alterações vão sendo feitas nos Códigos em vigor, quando não revogados os existentes, para aprovação de nova disciplina da matéria sob fundamentos diversos consentâneos com as necessidades da contemporaneidade. A título de exemplo cita-se o Código Civil italiano que, em seu art.1322, estabeleceu de maneira lapidar que as partes podem “determinar livremente o conteúdo do contrato nos limites impostos por lei e celebrar contratos atípicos ou inominados, desde que destinados a realizar interesses dignos de tutela, segundo o ordenamento jurídico”. Ou seja, a autonomia privada pode “legislar” livremente sobre tudo que constitua interesses dignos de tutela.

No mesmo sentido, podem encontrar-se regramentos no direito português

meramente privadas. A evolução dessa orientação intervencionista se projeta por todos os lados para agasalhar interesses sociais e coletivos, não amparados anteriormente, como sói acontecer com a revisão de contratos florestais, imposição de normas de proteção dos recursos naturais nos contratos agrários, proteção e defesa do consumidor nos contratos, exercício das atividades econômicas e contratações em consonância com as diretrizes da política de defesa do meio ambiente, etc.

contemporâneo, pois o atual Código Civil luso também dispõe no seu art. art.405 que as partes “podem livremente fixar o conteúdo do contrato, nos limites da lei, e celebrar contratos diferentes dos previstos no mesmo Código”, fixando o art.280 “limites ao exercício da autonomia privada” e estabelecendo a nulidade do negócio jurídico contrário à ordem pública ou aos bons costumes.

Fora da codificação, constituindo micro-sistemas paralelos, também se encontram no Brasil uma série de normativos protetores da parte considerada, em cada caso, desprotegida em face da outra, com possibilidades de vir a ser lesada pelo abuso de direito no caso concreto. A título exemplificativo, pode salientar-se a proteção dos inquilinos na relação locatícia, da companheira convivente em união estável, da criança e adolescente com direito a proteção e desenvolvimento integral, a obrigação de contratar definitivamente em face de contrato preliminar, a responsabilidade civil encarada objetivamente pela teoria do risco nas relações de consumo e ambientais, perdendo terreno a tradicional culpa subjetiva, e assim tantos outros casos caracterizadores da socialização do direito. Enfim, como assevera o atual Código Civil aprovado em 2002, a liberdade de contratar deve ser exercida em razão e nos limites da função social do contrato.

Todavia, como se pode constatar sem maiores dificuldades na história do direito brasileiro do século XX, realmente os direitos sociais vão apresentar-se com muito mais ênfase, com muito mais saliência, nos outros ramos do direito. Foi, realmente, no campo do direito do trabalho (inicialmente chamado por muitos de direito social), depois no direito agrário e, mais recentemente, no direito do consumidor e no direito ambiental que se percebe grandiosa e qualitativamente a preocupação legislativa com a proteção de interesses de natureza coletiva ou difusa.

O conteúdo dos direitos e interesses encontrados nesses ramos jurídicos por si sós justificam o desgarramento dos troncos comuns para receberem melhor proteção de forma autônoma, porém não independente, mesmo porque mais e mais se revelam necessários os seus estudos interdisciplinarmente. Tais conteúdos agasalham a proteção do trabalho, da vida, da saúde e da segurança das pessoas, cujos interesses devem ser estudados dentro da ótica inerente à socialização do direito.²²⁰

São facilmente identificáveis nesses ramos do direito normas de direito público, de direito privado e de ordem pública, imperativas e cogentes, objetivando colocar a salvo

²²⁰ Não se pode dizer que o Direito Ambiental apartou-se do Direito Civil, como fonte, mas, indubitavelmente, sua formação como ramo autônomo foi cimentada originariamente na seara das normas extravagantes e setoriais incidentes sobre a esfera privada, estabelecendo, entre outras normas, restrições ao direito de contratar e ao direito de propriedade (mineração, florestas, águas, fauna, caça e pesca, dentre outras).

interesses de grupos determinados ou, mesmo, de coletividade indeterminada no meio social. Amiúde se apresentará a necessidade do estudo para além da disciplinaridade, pois o direito abre-se cada vez mais nos tempos contemporâneos para interconectar-se num cenário mais amplo com as ciências sociais e externamente com outras ciências, como, por exemplo, as ciências ambientais na proteção e defesa do meio ambiente que se pretende ecologicamente equilibrado.

4.1 O DIREITO DO TRABALHO

No que tange ao trabalho sob vínculo empregatício, observa-se que a segunda metade do século XVIII retratou, na Europa, a decadência do mercantilismo, na medida em que as idéias dos fisiocratas e dos liberais clássicos foram tomando corpo na sociedade e nas hostes dos governos. Queixavam-se aqueles da política econômica mercantilista que, atrelada ao conceito de riqueza sob a ótica da acumulação de metais, principalmente ouro e prata, o chamado entesouramento, como fator de desenvolvimento, impunha excessiva regulamentação ao exercício das atividades econômicas. Essa regulamentação, no entanto, como assinala Saint-Leone (1947) e Nascimento (1999, p.26), implicava na elaboração de estatutos pelas corporações, que acabavam por contemplar “normas sobre duração do trabalho, descanso nos feriados, etc”.

As corporações de ofício estavam montadas numa relação de subordinação hierárquica, disciplinar e técnica, segundo os conhecimentos profissionais até então adquiridos. Nessa estrutura hierárquica:

os mestres eram os proprietários das oficinas, que já tinham passado pela prova da obra mestra. Os companheiros eram trabalhadores que recebiam salários dos mestres. Os aprendizes eram os menores a partir de 12 ou 14 anos que recebiam dos mestres o ensino metódico do ofício ou profissão. O aprendiz passava ao grau de companheiro se obtivesse aproveitamento em seus ensinamentos. O companheiro só passava a mestre se fosse aprovado em exame de obra mestra (MARTINS, 2004, p. 19).

Durante o período do mercantilismo, consoante observa Nascimento (1999, p. 21), multiplicaram-se as corporações de ofício, às quais se concediam privilégios, prerrogativas e monopólios, de forma que somente determinados artesãos tidos como mais qualificados poderiam exercer os seus ofícios e, ainda assim, desde que previamente autorizados pelas agências dos governos. A isso se opunham os fisiocratas, que, na esteira do direito natural,

entendiam que todas as pessoas tinham o direito de trabalhar, produzir e dispor livremente do produto de seu trabalho.

Nessa linha de raciocínio, para os defensores da liberdade de comércio e do trabalho, as corporações se constituíam em empecilho ao livre desenvolvimento da indústria e do comércio, na causa do encarecimento da produção, enquanto a associação seria prejudicial à liberdade, razão por que hostilizavam o método corporativo inspirado na aprendizagem, no companheirismo e no produto final da obra mestra, pois o que importava na nova concepção era a liberdade do homem e liberdade para todos e não somente para os donos das corporações.

Essas idéias vão se tornar vitoriosas na Revolução Francesa de 1789, mas, antes disso, proporcionaram a extinção das corporações no país gaulês, através de edito de fevereiro de 1776, inspirado por Turgot²²¹, em cuja exposição de motivos assinala-se que elas “são consideradas instituições arbitrárias que não permitem ao indigente viver do seu trabalho”. Sob esse argumento, o art.1º do edito, ao dispor sobre a liberdade de comércio e de profissão, considera “extintas as corporações e comunidades de mercadores e artesãos e anulados o seus estatutos e regulamentos” (NASCIMENTO, 1999, p.27).

Algumas corporações que atuavam clandestinamente ainda tentaram se reconstruir, opondo resistência à proibição, mas o governo respondeu com nova Lei, agora o chamado Decreto “Dallarde”, de 1790, — portanto, posterior à Revolução Francesa —, determinando o desaparecimento das corporações e, ao mesmo tempo, considerando livre todo cidadão para o exercício de profissão ou ofício que considerasse conveniente, “depois de receber uma patente e pagar o preço”. A fundamentação do Decreto ancorou-se no entendimento de que o direito ao trabalho é um dos “direitos” primordiais ao homem. A contrário senso, suprimiu as corporações por entendê-las incompatíveis com o ideal de liberdade do homem.

Nova resistência foi oferecida pelos mestres das corporações que pretendiam continuar na direção delas e uma vez mais foram reprimidos, desta vez pela famosa lei denominada “Le Chapelier”, nome do Relator da Comissão que examinou o assunto. As conclusões do Relator e as disposições da lei são transcritas abaixo, tendo em vista a sua importância histórica consistente no fato de que, uma vez consagrada a liberdade individual do trabalho na França, seu conteúdo teve repercussão nos demais países do mundo, gerando o

²²¹ Turgot era fisiocrata. Foi discípulo de Quesnay, Intendente de Limoges e Ministro de Luis XVI. Com os editos que mandou publicar manteve-se coerente com os mandamentos de sua escola.

posterior surgimento da questão social²²², cujo objeto vai se agravar e se ampliar nos séculos seguintes e exigir a proteção do Estado, visando a assegurar a paz social, o interesse geral e o bem comum.

Concluiu o Relator:

a) As corporações que se formaram tiveram por fim aumentar o preço da jornada de trabalho, impedir as livres convenções entre os particulares, fazendo-os concordar com contratos de adesão em ameaça à ordem pública; b) não deveria haver mais corporações no Estado e no seu lugar deveria existir apenas o interesse particular de cada indivíduo; c) impunha-se a necessidade de uma convenção livre de indivíduo para indivíduo para fixar a jornada de trabalho de cada trabalhador; d) indispensável se tornava uma lei para coibir esses abusos.

E, com suporte nessas conclusões de Le Chapelier, a lei foi aprovada, determinando, em suma:

1. A eliminação de toda espécie de corporação de cidadãos do mesmo estado ou profissão é uma das bases essenciais da Constituição Francesa, ficando proibido o seu restabelecimento sob qualquer pretexto e sob qualquer forma; 2. Os cidadãos do mesmo estado social ou profissão, os obreiros e companheiros de uma arte qualquer, não poderão, quando se reunirem, designar presidente, secretário ou síndico, lavrar registros, tomar resoluções, sancionar regulamentações sobre seus pretensos direitos comuns; 3. Fica proibido a todas as corporações administrativas ou municipais receber qualquer solicitação ou petição sob o nome de um estado social ou profissão, nem poderão respondê-la; estão obrigadas a declarar nulas as resoluções que forem tomadas (NASCIMENTO, 1999, p.27).

Como se pode notar, por trás da disputa, de um lado, dos precursores da liberdade de trabalho para todos (e, por consequência, da liberdade de contratar ou não contratar) e, de outro lado, os mestres artesãos das corporações, estava em marcha a busca da substituição do ambiente das oficinas artesanais (proibidas, desde 1776, por inspiração de Turgot)²²³ pelo ambiente das fábricas, em virtude das sucessivas invenções de novos tipos de máquinas modernas que a cada momento eram anunciadas.

Com efeito, já a partir da segunda metade do século XVIII começa a se esboçar na Europa um período posteriormente chamado de revolução industrial, no qual as ciências da natureza vão apresentar um grande desenvolvimento com a invenção de novas máquinas para

²²² A questão social nos dias que correm ultrapassou o âmbito do direito do trabalho. Não se refere somente à dicotomia patrão e empregado. Ela abrange as questões relativas ao direito previdenciário, agrário, do consumidor e também ambiental que permeia os demais, uma vez que se deve assegurar a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que, qualificado como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, deve ser defendido e protegido pela sociedade e pelo Estado, para a atual e para as próximas gerações.

²²³ Era de TURGOT a afirmação de que as corporações “constituíam empecilho ao livre desenvolvimento da indústria e do comércio”.

uso na indústria, possibilitando aos empresários aproveitar dos inventos economicamente, aumentando a produção com o dispêndio de menor tempo de trabalho e, inclusive, diminuição da mão de obra.

Conforme anotações de Sombart corroboradas por Cesarino Junior (1970, p.50)²²⁴, pode-se observar que nessa segunda metade de século foram inventadas as seguintes máquinas industriais modernas: “1764-1775, a máquina de fiar; 1778, o método de *puclagem* (operação que tem por fim afinar o ferro para transfundi-lo em ferro ou aço); 1785-1790, o tear mecânico; 1790, a máquina a vapor; 1799, a máquina de papel”. Entremeando tais invenções, o carvão mineral substitui o carvão vegetal,²²⁵ até então utilizado para mover as máquinas, e muda a estratégia de localização das indústrias do ferro das regiões de florestas para as bacias carboníferas.

Óbvio que esses acontecimentos estavam a indicar a necessidade de diretrizes gerais de caráter social para o trabalho, mas não foi isso que aconteceu com o advento da Revolução Francesa. Preponderaram as idéias dos fisiocratas e da escola liberal clássica, reproduzidas no liberalismo econômico, que não admite a intervenção estatal na economia (embora a admita na educação e na saúde), o que equivale dizer que, daí para a frente o Estado vai se manter distante das relações de trabalho, deixando-as ao livre jogo do mercado, porque entende que cada indivíduo, melhor do que ninguém, está capacitado para tratar de seus próprios interesses.

Instala-se, no dizer dos adversários do liberalismo, o Estado-gendarme, o Estado-polícia, que, ao deixar as relações de trabalho ao sabor dos interesses dos indivíduos isoladamente considerados, opta pelo retorno à base contratual do direito romano, nas modalidades *locatio conductio operis* (empreitada) e *locatio conductio operarum* (locação de serviço). E para fortalecer o controle da relação indivíduo a indivíduo, proíbe-os de, ao se reunirem para tratar de seus interesses, nomear secretário, presidente, síndico, etc, o que identifica o desejo de sufocar, no nascedouro, o surgimento das corporações e dos sindicatos como órgãos de defesa dos interesses coletivos da classe dos trabalhadores.

Essa nova concepção positivada na Constituição francesa e no Código Civil francês, de 1804²²⁶, e depois nas Cartas Políticas e Códigos nos demais países do mundo

²²⁴ No mesmo sentido também pode ser comparado Hugon (1970, p.114).

²²⁵ O carvão mineral foi o grande recurso energético da Revolução Industrial, substituindo o carvão vegetal que movia os altos fornos do século XIV. O vapor produzido por sua queima passou a mover a indústria, os navios e depois as ferrovias.

²²⁶ Neste ano de 2004 a França comemorou solenemente duzentos anos de vigência de seu Código Civil, conforme divulgado pela imprensa internacional, escrita, falada e televisiva.

afora²²⁷ vai caracterizar o denominado individualismo jurídico, pressupondo a liberdade e igualdade de condições das partes para estabelecerem as regras contratuais da atividade laboral, ou seja, a liberdade de contratar ou de não contratar, esquematização jurídica que, como se verá adiante, vai desafiar a realidade dos fatos nas relações de produção – entre capital e trabalho no meio ambiente operário –, situação que vai se agravar mais e mais nas décadas e séculos seguintes.

Do ponto de vista político, a Revolução Francesa arejou as relações de Estado com a superação do absolutismo real, a organização constitucional dos poderes, e, fundamentalmente, a obrigatória separação e limitação destes, criando os famosos pesos e contrapesos, mas no que concerne aos direitos individuais, acarretou a exacerbação da primazia da vontade individual na construção da regra jurídica, sem preocupações de ordem social, possibilitando o agigantamento do mais forte perante o mais fraco, cenário que veio mostrar um meio ambiente de trabalho caracterizado no mundo inteiro por um amontoado de situações desastrosas para a dignidade da pessoa humana, materializadas no modo e nas condições que se desenvolvia a execução das atividades pelos operários, no interior das fábricas.

Com efeito:

a imposição de condições de trabalho pelo empregador, a exigência de excessivas jornadas de trabalho, a exploração das mulheres e menores, que constituíam mão-de-obra barata, os acidentes ocorridos com os trabalhadores no desempenho das suas atividades e a insegurança quanto ao futuro e aos momentos nos quais fisicamente não tivessem condições de trabalhar foram as constantes na nova era do meio proletário, às quais podem-se também acrescentar os baixos salários (NASCIMENTO, 1999, p. 15).

Se a execução do trabalho podia resultar do livre acordo, como efetivamente podia, sob a ótica liberal, na realidade as regras eram fixadas pelo empresário e ao empregado caberia contratar ou não contratar. Era o contrato de adesão típico, no qual se aceita tudo em bloco ou se rejeita tudo em bloco. Se não aceitasse as regras estabelecidas, evidentemente não havia contrato e, como prêmio, o potencial empregado permanecia sem emprego. Entre pegar ou largar, do jargão popular, o operário aceitava as regras impostas, não obstante certamente injustas e imorais, em muitos casos. Além disso, podia o patrão, criador da norma, também modificá-la a seu talante ou ainda dar por findo o contrato quando lhe aprouvesse.

²²⁷ Código Civil da Bélgica de 1807, Código Civil Austríaco de 1811, Código Civil Italiano de 1865, Código Civil português 1867, Código Civil Argentino de 1869, Código Civil Alemão de 1896 (em vigor em 1900), Código Civil Brasileiro de 1916, etc.

Não se estabelecia diferença entre trabalho executado por homem, por mulher ou criança. Não se levavam em conta as condições físicas e biológicas das mulheres, a merecer tratamento diversificado. Ao contrário, as contratações eram feitas sem as precauções necessárias, atentos os empresários ao objetivo de baratear o custo da produção. Com relação às crianças, podiam ser encontrados contratos verbais, a longo prazo, e até vitalícios, como acontecia na indústria escocesa “na qual os trabalhadores eram comprados ou vendidos com os filhos”, aberração que levou à expedição de “decretos parlamentares de 1774 e 1799 suprimindo a servidão vitalícia dos mineiros escoceses” (NASCIMENTO, 1999, p. 15).

Na Inglaterra, era comum a venda de menores nos distritos industrializados tendo como pagamento do preço o oferecimento de alimentação. Muitos contratos eram intermediados pelos próprios administradores das paróquias (unidades administrativas civis inglesas). Os menores eram comprados às dezenas em lotes, trabalhavam com carga horária excessiva, em horários inadequados (de madrugada e até à noite) (FOHLEN *apud* NASCIMENTO, 1999, p.16), sob controle severo dos vigilantes e, não raro, surgiam violência contra eles.

Melhor sorte não mereciam as mulheres. Elas se empregavam nas minas, nas fábricas metalúrgicas, nas fábricas de cerâmica e mais ainda nas tecelagens. Numa indústria têxtil com 480 empregados, poderiam ser encontrados 40 menores, 100 homens e 340 mulheres. Nas fábricas de porcelana a proporção podia chegar a 1/5 de participação feminina. Até nas escavações de carvão podiam ser encontradas mulheres trabalhando, numa proporção de 2,5% do contingente (NASCIMENTO, 1999, p.17). E também operavam nos trabalhos domiciliares, recebendo por unidade produzida.

O sistema de retribuição por peça era corriqueiro na Inglaterra, França, Alemanha, Rússia²²⁸ e Estados Unidos, sendo comum nesse tipo de atividade as jornadas de trabalho entre 15 e 16 horas diárias. Se é certo que a inserção da mulher no trabalho não foi primazia da Revolução Industrial, sem dúvida foi nesse cenário que a sua participação se intensificou. Mais adiante, depois da Primeira Guerra Mundial, esse movimento crescente vai aumentar ainda mais.

Debaixo da liberdade de fixar a duração da jornada de trabalho, o empregador não se tocava, por si mesmo, a fazer restrições. Elaborador do contrato de adesão, privilegiava os seus próprios interesses. Tanto quanto se dizia que o sol não se punha no império espanhol de Filipe II – porque seu território se estendia pela Europa, Ásia, África e América, inclusive o

²²⁸ Na Rússia, já na segunda década do século XIX proliferava a classe dos kustarni, trabalhadores que prestavam serviço em casa (sweating system – sistema do suor), sendo o seu número três vezes maior do que os operários de fábricas.

Brasil, de 1580 a 1640 –, também a jornada de trabalho dos operários europeus, até 1792²²⁹, era quase interminável, pois não se encerrava enquanto a claridade do sol permitisse. A média era de 14 horas-dia, considerando-se liberal o patrão que exigisse somente 12 horas-dia. Depois dessa data, nada impedia o funcionamento das fábricas durante a noite²³⁰.

Na França, já na metade do século XIX, como assinala Nascimento (1999, p.19/20), trabalhava-se 12 horas nas províncias e 11 horas na capital, de acordo com o ramo da atividade exercida. Em minas costumava-se trabalhar 10 horas efetivas, permanecendo os mineiros nelas por 12 horas. Em fábricas de alfinetes podia-se trabalhar 14 a 15 horas diárias. Em tecelagens, a duração era de 12 horas nas fábricas, ou de 14 ou 15 horas se o trabalho fosse domiciliar. Em algumas unidades a jornada iniciava no inverno (de novembro a março) às 7 horas e findava às 21 horas, com intervalo de uma hora para almoço e uma hora para jantar. De abril a agosto a jornada começava às 5,30 e encerrava às 19,30 horas e de setembro a outubro, das 6 às 20 horas.

A precariedade das condições de trabalho engendradas no bojo da primeira revolução industrial (más condições sanitárias, excesso de jornada de trabalho, pagamento de mulheres e crianças como meia-força, desemprego, divisão do trabalho e repetição de tarefas, superprodução industrial e agravamento do desemprego, concorrência entre industriais e rebaixamento de salários para baratear a produção) revelava a reiteração de graves atentados contra a dignidade do trabalhador e dos valores sociais do trabalho.

No rasto dessas relações se escondiam, ainda, outras mazelas relacionadas com os riscos à saúde e à integridade física do operário. Sobravam acidentes, enfermidades, incapacidades (temporárias ou permanentes) comuns no ambiente de trabalho, sem a correspondente percepção de salário durante a inatividade, por falta de regulamentação normativa. Todos esses fatos vão levar os trabalhadores, na metade do século XIX, a reivindicar, pacificamente, a redução das horas de trabalho, aumento de salários e melhorias das condições de trabalho.

Desatendidas as reivindicações, os operários organizaram – por si e por orientações de intelectuais e sindicatos²³¹ –, o denominado movimento operário de 1848, fazendo greves, *cacanny* (braços caídos) e sabotagens, que são contra-atacadas por demissão

²²⁹ Neste ano William Murdoc inventou o lampião a gás.

²³⁰ Há registros de jornadas de até 18 horas/dia, após a invenção da iluminação a gás, em 1805.

²³¹ Conforme Nascimento (1999, p.28/29 e 58), na França a proibição de associação contida na Lei Chapelier foi confirmada por outras leis posteriores e só foi revogada, em 1884, pela Lei Waldeck-Rousseau, que permitiu às pessoas da mesma profissão ou de profissões conexas constituírem-se em associações sem autorização governamental, desde que os interesses fossem exclusivamente a defesa dos interesses profissionais e econômicos. Na Inglaterra o sindicato obteve existência legal em 1824, cuja lei foi revogada em 1825, em decorrência de greves instauradas, tendo o seu reconhecimento oficial ocorrido somente em 1871, com a chamada Lei dos Sindicatos. No Brasil os Decretos n. 979, de 1903, e n. 1637, de 1903, foram os primeiros atos normativos a disporem sobre os sindicatos rurais e urbanos, respectivamente.

em massa (*lock-out*) pelos patrões. A interferência de agitadores, os atentados anarquistas e toda a confusão reinante levou o conflito para países como Inglaterra e Espanha, onde o sindicalismo tinha aspecto mais conservador ou não estava organizado. Essas interferências provocaram, de início, reações contrárias aos trabalhadores nos Tribunais, defensivas do Estado.

De acordo com Cesarino Junior (1970, p.50), apesar dos excessos e dos reveses sofridos pelos trabalhadores, a “opinião pública começou a perceber a justiça de suas reivindicações, o Estado começou a se preocupar com a sorte dos trabalhadores e as greves passaram a objetivar um mínimo de duração e um máximo de eficiência”. E assim, aos poucos os sindicatos vão sendo reconhecidos como órgãos legítimos de representação classista, e, por sua vez, os governos nos países europeus e depois americanos, paulatinamente vão sinalizando com novas leis objetivando a proteção dos economicamente débeis.

Como referido anteriormente, esse emaranhado cipoal de situações contrárias ao bem-estar e à paz social estavam a exigir em todos os países a elaboração de normas de valorização e proteção do trabalho em geral e, de modo especial, o das mulheres e crianças, numa tentativa de restabelecer o equilíbrio social. Assim, no século XIX²³², o Estado foi, lentamente, abandonando a doutrina do não intervencionismo na economia, passando a aprovar, através de leis isoladas, algumas normas de proteção ao trabalho, prática que vai ser incrementada no século seguinte com a criação de novas normas e a consolidação ou codificação delas.

No século XX, quase todos os países capitalistas inserem em suas Constituições um capítulo sobre a ordem econômica, possibilitando a intervenção na economia, em geral, e nas relações do trabalho, em particular. São pioneiras do dirigismo econômico as Constituições do México (1917) e da Alemanha (1919), seguidas pela do Chile (1925), Espanha (1931), Uruguai (1934), Honduras e Colômbia (1936), Bolívia (1938), Nicarágua (1939), Venezuela (1947), Turquia (1961) e Guatemala (1965)²³³ e, como leis ordinárias, o *Code du Travail* da França (1921) e a *Carta Del Lavoro* da Itália (1927).

²³² Inglaterra em 1833: proibição do trabalho de menores de 9 anos; limitação da jornada de menores de 13 anos a 9 horas e dos adolescentes até 18 anos a 12 horas e proibição de trabalho noturno. França: em 1813 proibição de trabalho de menores em minas; em 1814 proibido o trabalho nos domingos e feriados; em 1841 proibição de trabalho de menores de 8 anos; limitação a 8 horas/dia a jornada dos menores de 12 anos e em 12 horas a dos menores de 16 anos; em 1848 fixação da jornada de trabalho em geral, com o máximo de 12 horas. Alemanha: em 1839 proibição do trabalho de menores de 9 anos e restrição da jornada dos menores de 16 anos a 10 horas/dia; em 1853 proibição do trabalho dos menores de 12 anos e limitação da jornada dos menores de 14 a 16 anos em 6 horas.

²³³ Também podem ser citadas as Constituições: da Rússia (1918 e 1935), Tchecoslováquia (1948), Iugoslávia (1921 e 1963) e, com o desmembramento posterior, as Constituições da Alemanha Federal (1949) e Alemanha Democrática (1949). A primeira Constituição brasileira nesse estilo foi a de 1934.

A conscientização social-trabalhista, portanto, começa a aflorar no pós-guerra, na segunda década do século XX, sob a influência do constitucionalismo social mexicano e alemão e também da Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919²³⁴, que proclamou a célebre declaração, segundo a qual o trabalho não é mera mercadoria. Nas referidas constituições (mexicana e alemã)²³⁵, surgem várias normas de proteção ao trabalhador, desenvolvidas, depois, na legislação ordinária de cada um dos países.

A Constituição mexicana, por exemplo, instituiu a jornada diária de 8 horas; limitou a jornada noturna a 7 horas; proibiu o trabalho de menores de 12 anos; limitou a 6 horas o trabalho para menores de 16 anos; estabeleceu o descanso semanal, a proteção à maternidade, a fixação de salário mínimo, igualdade salarial, adicional de horas extras, proteção contra acidentes do trabalho, higiene e segurança do trabalho, direito de sindicalização, direito de greve, conciliação e arbitragem dos conflitos trabalhistas, indenização de dispensa, seguros sociais, dentre outros contidos nos incisos do art.123 (NASCIMENTO, 1999, p.31).

A Constituição weimariana (1919) colocou o trabalho sob especial proteção do Estado e traçou longa e detalhadamente essa proteção nos arts.156 a 165, determinando, inclusive, a sua sistematização como ramo especializado do direito. Entre as várias normas protetoras, podem ser citadas sinteticamente:

A liberdade de coalizão de todo e qualquer profissional para a defesa e melhoria das condições de trabalho e produção, cominando de nulidade qualquer medida tendente a impedi-la; proteção do trabalho intelectual, direitos de autor, de inventos e de artes, proteção que deveria ser estendida ao exterior mediante tratado internacional; determinação de organização pelo Estado, com o concurso dos segurados, de um sistema de seguros para conservação da saúde e da capacidade de trabalho, proteção da maternidade e previsão contra conseqüências econômicas da velhice, invalidez e acidentes.

Determinou, ainda, a proteção legislativa e administrativa aos médios agricultores, industriais e comerciantes. Assegurou o direito de participação dos obreiros e empregados conjuntamente com os empresários na fixação do salário e das condições de trabalho. Reconheceu as organizações classistas dos trabalhadores e empresários; incumbiu o Estado de esforçar-se para a criação de uma regulamentação internacional do trabalho que garantisse à classe trabalhadora, no mundo, um mínimo de direitos sociais. E também, respeitada a

²³⁴ Com o surgimento da OIT surgiu também, posteriormente, o Direito Internacional do Trabalho, que não é um segmento do Direito do Trabalho, mas do Direito Internacional. A OIT é composta atualmente de três órgãos: Conferência ou Assembléia Geral, Conselho de Administração e Repartição Internacional do Trabalho.

²³⁵ Art.123 da Constituição mexicana; arts.156 a 165, da Constituição alemã.

liberdade, estabeleceu a obrigação de todo alemão empregar sua força intelectual e material de trabalho na forma que o exija o bem-estar coletivo (NASCIMENTO, 1999, p.33).

Uma segunda revolução industrial (revolução tecnológica) viria a acontecer posteriormente, quando as bases do direito do trabalho já se encontravam assentadas, refletindo, senão com exclusividade, mas, com certeza, significativamente nas relações de trabalho. Trata-se da automação, conseqüência do contínuo desenvolvimento tecnológico. Surge, então, outra vez o perigo da substituição da força humana pela máquina nas diversas atividades profissionais, tendência que não dá sinais de arrefecer, desafiando o planejamento de políticas públicas adequadas à inversão ou à atenuação de seus efeitos, fazendo verdadeiro o brocardo de que a máquina foi criada para o bem-estar do homem e não para a sua ruína. Conforme acentua um autor:

a automação e os aperfeiçoamentos tecnológicos estão produzindo uma revolução multiforme: é industrial porque afeta mercadorias e serviços; psicológica, porque influi nas atitudes dos trabalhadores, supervisores e outros cidadãos; científica, porque, propiciada por cientistas, produz novos instrumentos e recursos para outros avanços da ciência; econômica, por suas influências sobre o padrão de vida; social, por alterar os hábitos de vida; educacional, porque exige mais de nossos recursos humanos; política, porque exige novas soluções para as suas conseqüências (ARNSTEIN, 1965, p.11).

A questão social mostrada na síntese histórica das relações entre capital e trabalho foi gerada no bojo do desenvolvimento econômico decorrente das invenções determinadas pelo progresso das ciências aplicadas (da natureza), que forçaram a substituição do ambiente de trabalho das oficinas pelo das fábricas. Envolto a essa mudança surgiu o anseio por maiores lucros pelos empresários. Tais relações e suas conseqüências políticas e econômicas refletiram no campo do direito, ensejando a criação da legislação social, cujo conteúdo irá se ampliar nas décadas seguintes, como se verá mais adiante.

Essa legislação teve por fim imediato a proteção dos débeis econômicos. Evidentemente, porém, nela estava embutida outra finalidade essencial que o Estado precisa alcançar como motivação e justificação de sua própria existência, que é assegurar a paz social, o bem comum, o interesse geral²³⁶. Nesse sentido se posicionou, *verbi gratia*, a Constituição da Republicana italiana, de 27.12.1947, ao afirmar nos arts.35, 36 e 38 que:

²³⁶ Essa motivação para a paz social, bem comum e interesse geral vai empurrar o Estado, pela via do Poder Legislativo \neg que tem origem na soberania popular e não na vontade absoluta do rei \neg , nas décadas vindouras do século XX, a expandir a proteção social para além das relações de trabalho subordinado, inserindo-a nas relações agrárias, nas relações de consumo e, por último, nas relações ambientais.

Art.35. A República tutela o trabalho em todas as suas formas de aplicação.

Art.36. O trabalhador tem direito a uma retribuição proporcional à quantidade do seu trabalho e em todo caso suficiente à assegurar a si e à família uma existência livre e digna.

Art.38 Todo cidadão inabilitado para o trabalho e desprovido dos meios necessários para viver tem direito à manutenção e à assistência social.²³⁷

De igual modo se expressaram dois juristas franceses ao enfatizarem a paz social como finalidade do Direito Social e ao aludirem ao sentimento de justiça sempre encontrado no meio social. Dizem os autores:

A importância individual do direito do trabalho permite compreender o quanto esse direito pode contribuir para a paz social. Ela é aferida não somente porque ele traz, como toda regra jurídica, uma certa ordem nas relações de trabalho, mas sobretudo porque ele exprime o sentimento de justiça do meio social: uma boa organização das relações de trabalho é um elemento de paz no Estado (ROUAST e DURAND, 1961, p.7 e 8).²³⁸

Destarte, o direito do trabalho é um instrumento valioso para a construção do bem comum. Não é o único, como se verá adiante. Todavia, por seu intermédio, as pessoas (físicas), dependentes do produto do seu trabalho para a subsistência própria e/ou da família, podem alcançar vida digna e ter acesso à propriedade privada de bens de consumo, de bens de uso e mesmo de bens de produção. Seu objeto restringiu-se inicialmente às relações de trabalho urbano e depois foi estendido a outras categorias, como os rurais subordinados, por exemplo. Trata-se de ramo jurídico com vários pontos em comum com o direito agrário, justificando-se melhor um estudo interdisciplinar, pois ambos os ramos estão a serviço da elevação dos valores sociais do trabalho e a sublimação da dignidade da pessoa humana como requisitos indispensáveis à formação da cidadania. Não lhe escapa, por via transversa, a proteção do meio ambiente de trabalho em condições dignas e saudáveis.

4.2 O DIREITO AGRÁRIO

O direito agrário ou rural, como conhecido na França, foi reconhecido na Itália, Espanha e demais países europeus, bem como na Argentina e Uruguai, bem antes que no Brasil. O Código Rural do Uruguai, por exemplo, foi aprovado em 1875. As normas de direito agrário são normas de proteção ao rurícola e, de modo especial, ao hipossuficiente,

²³⁷ Tradução livre do autor.

²³⁸ Tradução livre do autor.

constituindo, muitas delas, direitos sociais passíveis de serem exigidos pelos seus titulares ao Estado. Tanto quanto as relações de trabalho, as relações mantidas no agro precisavam ser humanizadas, como foram, de maneira a assegurar dignidade aos trabalhadores rurais.

O trabalho no campo abrange o trabalho subordinado (relações trabalhistas) e o trabalho não subordinado (relações agrárias), aquele regido pelo direito do trabalho e este pelo direito agrário. As peculiaridades do campo impunham a extensão daquele (relações trabalhistas) às relações do campo e que estas (relações agrárias) fossem alvo de regramento especial, com normas de ordem pública. Afinal, o homem do campo estava (e em muitos casos ainda está) mais longe dos centros de poder, das escolas, dos centros de lazer, das organizações de classe, dos seus vizinhos. Por força da localização geográfica, tinham (e hoje, em muitos casos, ainda têm) maior dificuldade de transporte e comunicação.

Responsável por uma atividade agrobiológica, geradora a um só tempo de alimentos para as cidades e significativa contribuição ao meio ambiente, através da conservação e preservação da natureza, sem dúvida essa atividade e esse homem do campo estava a merecer a proteção do Estado, até mesmo como pressuposto do desenvolvimento, como um todo, de qualquer país. Seria necessário que a filosofia da valorização do trabalho como condição da dignidade humana fosse instaurada também nas relações entre capital e trabalho no campo, para que os benefícios próprios da atividade agrária fossem alcançados por proprietários e por trabalhadores. Realizando esse desiderato, o Estado poderia alcançar equilíbrio das relações campo e cidade, oportunizando progresso social e econômico também àquele setor.

Tornava-se necessário, portanto, uma nova diretriz na política das relações de trabalho no campo que proporcionasse certa igualdade jurídica ao trabalhador em face de desigualdades econômicas perante o empresário rural. Seria necessário também dar apoio técnico e financeiro ao proprietário minifundiário e ao agricultor familiar, para alavancar o desenvolvimento das regiões, sem prejuízo para os verdadeiros agricultores empresários. Enfim era necessário que o Estado apoiasse o hipossuficiente e elaborasse um arcabouço jurídico assegurador de sua proteção – arrendatário, parceiro, agricultor minifundiário e familiar –, estimulando o aproveitamento racional e adequado das terras.

O direito agrário é essencialmente um direito patrimonial. Engloba predominantemente o direito das obrigações e o direito das coisas agrárias. Portanto, regula o uso e a posse agrária, alguns modos de aquisição e perda da propriedade e os contratos agrários. Como a propriedade agrária é um bem de produção, e não de mero consumo ou de especulação imobiliária, resulta claro que sua planificação deve enfeixar o conjunto de

imóveis existentes em cada País, as diferenças regionais econômicas, sociais e ecológicas. Essa planificação passa pela organização ou reorganização fundiária e deve estar contida numa política de desenvolvimento rural de cada país.

Sendo certo que a liberdade de contratar é, basicamente, uma derivação do direito de propriedade, o direito agrário, como antítese às idéias do individualismo jurídico da Revolução Francesa, formula as bases de contratação agrária para o uso temporário da terra e de outros institutos jurídicos agrários à luz da concepção dada à propriedade. Se os contratos agrários são realizados objetivando a produção de alimentos, e se a terra é um bem de produção, a normativa dos contratos agrários, acessórios da propriedade, deve seguir o caminho desta e, neste sentido tais contratos devem ser celebrados objetivando uma função social.

No mundo inteiro, à exceção das extintas Repúblicas Socialistas Soviéticas, os países de regime capitalista preferiram a fórmula eleita pela Constituição alemã de 1919, que, ao aceitar a propriedade privada como um direito subjetivo, assim o fez sob a concepção de que esse direito é condicionado pelo direito objetivo, a impor-lhe inerentemente o dever de realizar finalidades maiores em prol da coletividade. Em decorrência, os contratos agrários celebrados pelos particulares também devem cumprir uma função social, *verbi gratia*, objetivar a produção de alimentos de boa qualidade e, ao mesmo tempo, realizar a conservação dos recursos naturais renováveis.

A Constituição weimariana, seguida, entre outras, pelas da Irlanda, Itália, França, Áustria, Finlândia, Turquia estabeleceu como norma de ordem pública, entre as finalidades do Estado, além da proteção do trabalho, a programação econômica com a finalidade de endereçar e coordenar a iniciativa privada aceitando, como observa Galloni (1961, p.86) “a distinção fundamental entre a propriedade dos instrumentos de produção e a dos bens de consumo para submetê-las a uma disciplina diversa”. Essa distinção justificou a emancipação do direito agrário como ramo autônomo do direito, partindo, nuclearmente, do princípio da função social da propriedade e, por via de consequência, da função social dos contratos.

Tiram-se, assim, a liberdade e a igualdade da concepção abstrata do individualismo jurídico para situá-la no mundo concreto da realidade das dificuldades vividas pelos homens do campo. Daí o caráter cogente da maioria das normas agrárias, para evitar que a parte débil da relação agrária, ou o próprio meio ambiente sejam prejudicados pela ação inescrupulosa de uma das partes. A proteção do homem hipossuficiente e dos recursos naturais renováveis como objeto especial da natureza e, destarte, da relação agrária, justificam a fixação pelo legislador de prazos mínimos obrigatórios para os contratos – nas diversas

espécies de explorações agrárias – e a obrigação legalmente imposta de conservação dos recursos naturais renováveis, enquanto recursos ambientais indispensáveis à qualificação do meio ambiente ecologicamente saudável.

Efetivamente, como assentado no VII Comitê Europeu de Direito Agrário realizado em Haia²³⁹, em 1973, “o autêntico agricultor tem sido sempre e deverá sê-lo cada vez mais, não só produtor de alimentos, senão guardião da natureza em seu meio e ambiente”. Porque titular de uma atividade agrobiológica, deve portar-se como zeloso vigilante da produção e da conservação dos recursos naturais, para não incidir na culpa *in vigilandum*, por danos eventuais à natureza. Aliás, a responsabilidade por danos ambientais é objetiva, independentemente da prova de culpa. Por isso, o agricultor deve trabalhar *na e com* e não *contra* a natureza. Nesse sentido, o uso corrente da expressão “aproveitamento racional e adequado”, que deve traduzir-se por desenvolvimento sustentável. Como compensação das várias limitações legais e dos riscos da própria atividade, é justo que anseie pelo recolhimento dos frutos do seu empreendimento.

Essa recompensa deriva do aproveitamento racional e adequado e é uma interface da função social. Nesse passo, a produção necessária à subsistência própria e da família é retida na propriedade e o excedente é objeto de comercialização. O produtor entrega-a à indústria ou diretamente ao consumidor ou a interposta pessoa, o intermediário, que, enfim, a repassa ao consumidor final. Esse o ciclo econômico-social que se repete naturalmente com a produção agrícola em sentido amplo. Nas mãos dos consumidores finais se juntam, então, os bens, *in natura*, os bens transformados e os bens consistentes em mera prestação de serviço dos vários segmentos de fornecedores, tudo, em consequência de incontáveis relações negociais (jurídicas), no mercado de consumo.

4.3 O DIREITO DO CONSUMIDOR

Esse fenômeno jurídico a que se tem denominado de contratação em massa²⁴⁰ gerou a necessidade de proteção ao consumidor final de bens ou serviços, parte presumivelmente mais fragilizada na relação contratual, frente ao empresariado mais bem preparado, não só sob o ponto de vista econômico-financeiro, mas também sob o ponto de

²³⁹ Confira apontamento de Sanz Jarque (1975, p.44).

²⁴⁰ Contratação em massa “é a regulamentação por uma empresa para reger ilimitado número de relações patrimoniais homogêneas, que se individualizam a cada comportamento típico dos eventuais destinatários”, conforme Orlando Gomes (1983, p.53).

vista técnico, porque cercado de assessores especializados e dotado de uma gama de informações próprias de quem dirige o empreendimento, nem sempre conhecidas pela maioria dos consumidores, — quanto ao bem negociado —, questão que tornou as normas de direito privado puro, comercial ou civil, insuficientes para a regulação equilibrada dessas relações.

A complexidade dessa questão não passou despercebida aos economistas, psicólogos, sociólogos, juristas e aos legisladores europeus²⁴¹, em cujos países a liberdade de iniciativa continuou prestigiada, limitada, porém, por uma ordem econômica constitucional dirigida pelo Estado aos detentores do poder econômico, os empresários, que se sujeitam, nas relações com os consumidores, a seguir as linhas mestras da economia concertada pelos padrões da moral e da ética infiltrados na norma legal. A ordem econômica constitucional é uma declaração clara de oposição ao despotismo liberal, subsumindo-se as diretrizes maiores nas leis ordinárias que vão complementá-la.

Presente o respaldo constitucional e presentes as situações complexas da crescente contratação em massa na Europa, viram-se os legisladores na contingência de estabelecerem normas protetoras daquele que, presumivelmente, está menos preparado para as relações a serem travadas, especialmente com grandes empresários que praticam milhares de contratações num só dia. Assim nasceu o direito do consumidor nos vários países europeus, com um conteúdo recheado de normas de ordem pública, sobrepondo-se à vontade das partes, independentemente de cláusulas expressas dos contratos, firme no propósito de proteger o consumidor e cumprir sua função social.

De acordo com Cláudia Marques (2003, p.56):

As leis de função social caracterizam-se por impor novas noções valorativas que devem orientar a sociedade, e por isso optam, geralmente, em positivar uma série de direitos assegurados ao grupo tutelado e impõem uma série de novos deveres imputados a outros agentes da sociedade, os quais, por sua profissão ou pelas benesses que recebem, considera o legislador que possam e devam suportar estes riscos. São leis, portanto, que nascem com a árdua tarefa de transformar uma realidade social, de conduzir a sociedade a um novo patamar de harmonia e respeito nas relações jurídicas. Para que possam cumprir sua função, o legislador costuma conceder a essas novas leis um abrangente e interdisciplinar campo de aplicação.

A proteção se faz mediante o controle da regulamentação contratual previamente

²⁴¹ Conforme Filomeno (2004, p.27-28), também a Resolução n. 39/248, da Organização das Nações Unidas, aprovada em sessão plenária de 09.04.1985, traçou uma política geral de proteção do consumidor destinada aos Estados filiados, tendo em conta seus interesses e necessidades em todos os países e, particularmente, nos em desenvolvimento, reconhecendo que o consumidor enfrenta, amiúde, desequilíbrio em face da capacidade econômica, nível de educação e poder de negociação. Acrescenta Filomeno que a referida sessão foi inspirada na Declaração dos Direitos do Consumidor, proferida pelo Presidente John Kennedy, em 15.03.1962, data que passou a ser comemorada como "Dia Internacional do Consumidor".

elaborada pelo empresário, podendo dar-se pela via judicial, legislativa e administrativa. O controle judicial se dá sobre o consenso e sobre o conteúdo contratual, no momento da contratação, traduzido no poder de examinar em juízo o contrato. Quanto ao consenso, o Código Civil italiano de 1942 prevê que uma cláusula do contrato de adesão é eficaz se o aderente dela tomou conhecimento ou deveria tomar pela diligência comum (art.1341, I). Se não tomou, ela é ineficaz. Quanto ao conteúdo, cabe analisar as cláusulas do contrato e, na dúvida, elas são interpretadas em favor do aderente, consoante o Código Civil francês, seguido por outros códigos (inclusive o italiano).

O controle legislativo que foi mais cobrado na década de setenta (XX), principalmente em Israel (1969), na Suécia (1971), Inglaterra (1976), Alemanha (1977), França (1978) e outros países usa, predominantemente, a técnica de proibir pura e simplesmente determinadas práticas consideradas abusivas ou ilícitas, como, por exemplo, as cláusulas iníquas, desleais, sub-reptícias, excessivamente onerosas, ou vexatórias. A Declaração de Princípios contida na Carta dos Direitos dos Consumidores aprovada pelo Conselho da Europa define como ilícita a cláusula que enseja desequilíbrio na posição das partes, com prejuízo para o aderente ou, ainda, a de redação maliciosa. Na lei são declaradas ineficazes as cláusulas desvantajosas desproporcionalmente para o destinatário do regulamento, o aderente, ou contrárias à boa-fé (GOMES, O., 1971, p.58/59).

O mercado comum europeu, ao acirrar a concorrência entre empresas, tornou mais exigente a proteção do consumidor. Essa providência fez com que países membros economicamente menos desenvolvidos e juridicamente menos preocupados com a questão do consumidor tivessem de adequar-se à nova realidade econômica para oferecerem serviços e bens de consumo de melhor qualidade aos membros da comunidade²⁴². Melhor qualidade dos produtos e respeito ao meio ambiente são pressupostos presentes no mercado de consumo europeu atual.

As relações de consumo sujeitam-se às diretrizes da política nacional (ou comunitária) das relações de consumo, que têm por fim atender às necessidades dos consumidores, respeitar a sua dignidade, saúde, segurança, proteger os seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, a transparência e harmonia das relações de consumo. Assim, os contratos devem perseguir o princípio da harmonização dos interesses das partes e compatibilizar a proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios da ordem econômica

²⁴² Muitas dessas normas foram adotadas no Código do Consumidor brasileiro de 1990, como se verá adiante.

constitucional, tendo sempre presente a boa-fé e o equilíbrio das relações para os consumidores.

Como a defesa do meio ambiente e a defesa do consumidor participam da base de princípios da ordem econômica, a contratação nas relações de consumo deve objetivar a defesa do consumidor, sem, contudo, voltar as costas para o meio ambiente. A contratação consumerista, levada a sério pelas grandes empresas e pelo próprio Estado, como ente fiscalizador, pode constituir valioso instrumento para a defesa ambiental, haja vista que outro princípio tornado regra da política de relações de consumo impõe ao Estado o dever de incentivar os fornecedores a criarem meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços²⁴³. O controle de qualidade e segurança de produtos e serviços é básico para a formação do meio ambiente saudável, na medida em que os produtos e serviços terão maior durabilidade e passarão a ser descartados só depois de terem propiciado perfeita utilização durante longo período de tempo. Demorarão mais tempo para se tornar lixo.

4.4. O DIREITO AMBIENTAL

Conforme Milaré (2001, p.62;64), a expressão meio ambiente teria sido utilizada pela primeira vez pelo naturalista francês Geoffroy de Saint'Hilaire na obra *Études progressives d'un naturaliste*, de 1935, tendo sido perfilhada por Augusto Comte em seu *Curso de Filosofia Positiva*. Em linguagem técnica “é a combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou população de indivíduos em questão”.

Juridicamente, em sentido estrito, é “a expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos” e, em sentido amplo, transcende a ecologia tradicional, abrangendo a natureza original e artificial e os bens culturais. Para Afonso da Silva (2003, p.20), é “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”, cuja integração busca assumir “uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais”.

A preocupação com a sua proteção passou a despertar a humanidade, especialmente, digamos assim, na década de setenta do século XX, por intermédio de segmentos mais conscientizados para o problema na sociedade global. Essa preocupação foi

²⁴³ Também aqui ressalta-se a interdisciplinaridade, pois esse princípio da política das relações de consumo cruza com o objetivo da política de meio ambiente, segundo o qual as atividades empresariais serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

levada a conferências, congressos e seminários patrocinados pela Organização das Nações Unidas e outras organizações públicas e particulares, destacando-se as Conferências de Estocolmo (1972), do Rio de Janeiro (1992) e a de Johannesburgo (2002), na África do Sul. A Declaração de Estocolmo firmou 26 princípios²⁴⁴ importantes, cabendo assinalar, neste momento, os quatro abaixo:

Princípio 1. O Homem tem o direito fundamental (...) ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras.

Princípio 2. Os recursos naturais da Terra, inclusos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente as amostras representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou regulamentação segundo seja mais conveniente.

(...)

Princípio 4. O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar prudentemente o patrimônio representado pela flora e pela fauna silvestres, bem como pelo seu habitat, que se encontram atualmente em grave perigo em virtude de uma conjugação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao se planejar o desenvolvimento econômico deve atribuir-se uma importância específica à conservação da Natureza, aí incluídas a flora e a fauna silvestres.

(...)

Princípio 8. O desenvolvimento econômico ou social é indispensável para assegurar ao Homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar na Terra condições favoráveis para melhorar a qualidade de vida.

Atualmente o tema meio ambiente faz parte das agendas dos governos, dos legisladores, dos ministros, dos representantes do ministério público, dos órgãos públicos, das escolas públicas ou privadas, dos grêmios, dos institutos, etc, o que, se por si só não diminui o problema, reforça a idéia de que medidas urgentes podem e devem ser concretizadas para que se tenha um meio ambiente verdadeiramente equilibrado.

Antes da Conferência de Estocolmo, algumas constituições já haviam dado importância ao tema, como as da Alemanha de 1949 (arts.74, 20º e 24º e 65, 3º), da Suíça de 1957 (arts.24, 4º, 6º e 7º) e da Bulgária (1971) mas foi a partir dela que o tema passou a

²⁴⁴ Esses princípios foram confirmados na Conferência do Rio de Janeiro (1992) e lhes foram adicionados outros relacionados com o desenvolvimento sustentável.

receber maior atenção dos constituintes (Portugal, 1976, ex-União Soviética, 1977, Espanha, 1978, Chile 1981, China, 1982, etc). Destaque especial, como anota Afonso da Silva (2003, p.45) merece a Constituição portuguesa, ao correlacionar o tema com o direito à vida, no art.66²⁴⁵, *verbis*:

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.
2. Incumbe ao Estado por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares:
 - a) prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
 - b) ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas;
 - c) criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da Natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;
 - d) promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica.
3. O cidadão ameaçado ou lesado no direito previsto no n.1, pode pedir, nos termos da lei, a cessação das causas de violação e a respectiva indenização.
4. O Estado deve promover a melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida de todos os portugueses.

Como se pode ver, o liberalismo econômico do século XVIII e a doutrina do individualismo jurídico foram substituídos pelo dirigismo estatal das relações de trabalho na cidade. Num segundo momento, esse dirigismo atingiu as relações laborais do campo e as atividades agrárias em geral. Um passo adiante, regulamentaram-se as contratações em massa, objeto das relações de consumo patrocinadas pela agricultura, pela indústria, pelo comércio e pela própria prestação de serviço profissional. O desenvolvimento da economia e da tecnologia, com repercussão social inarredável, não podia deixar de afetar, como afetou, o equilíbrio do meio ambiente, produzindo a conscientização de que as atividades primária, secundária e terciária precisam de regulamentação coerente com a defesa e proteção do próprio meio ambiente, onde o homem deve encontrar o seu bem-estar. Nessa perspectiva surgiu o direito ambiental.

Enfim, a evolução do direito evidencia a busca do equilíbrio entre indivíduo e Estado, respeitando-se a autoridade deste e a liberdade da pessoa humana, sem olvidar que o indivíduo vive na sociedade e não pode ficar alheio aos interesses gerais dessa mesma sociedade. Como já dizia Gusmão (1965, p.219), “as liberdades individuais não devem ser transformadas em castelo onde o homem vive indiferentemente do resto da sociedade”, razão por que “a interdependência social e a solidariedade social, tão necessárias ao mundo de hoje,

²⁴⁵ Esse artigo influenciou a redação do art.45 da Constituição espanhola de 1978 e o art.225 da Constituição brasileira, de 1988.

exigem que as liberdades individuais sejam guiadas pelo bem-estar individual temperado pelo bem comum”.

Compreendendo o bem comum como “o conjunto de condições que permitem o desenvolvimento integral da personalidade humana, e o bem-estar material, espiritual e cultural da comunidade” ele se constitui em “um dos objetivos fundamentais do Estado e do direito” (AMARAL NETO, 2000, p.20), o que levou Garcia Amigo (1979, p.27) a vislumbrar o direito privado fundamentado em dois princípios básicos:

O primeiro concebendo o sujeito jurídico, a pessoa, como eixo central em torno do qual gira o sistema de direito privado, com sua atividade limitada apenas pela ordem pública e os bons costumes. O segundo, a idéia do social, considerando a pessoa como participante de uma comunidade, com a qual tem poderes mas também deveres, não apenas o sujeito jurídico como indivíduo mas também, e principalmente, como pessoa.

Nessas circunstâncias não há dúvida de que o ordenamento jurídico deve ter a sua construção aperfeiçoada de modo a criar condições de harmonização dos interesses em jogo, o que implica proteger o uso regular do direito e, ao mesmo tempo, coibir o abuso do direito sob pena de prestigiar o ilícito em suas mais variadas formas. Essa nova maneira de pensar aponta para a absorção de diretrizes formuladoras de um direito social, vale dizer, que apreenda o indivíduo como pessoa no seu círculo social, contemplando suas aspirações individuais mas, ao mesmo tempo, assegurando os interesses sociais da coletividade enquanto grupo determinado ou difuso.

5. A visão social do Direito no Brasil

A distância que separa o Brasil da Europa não é só geográfica. Ela também é temporal, com repercussões no mundo da cultura e num dos produtos da cultura que é o modo de organização da sociedade através de suas leis e costumes, ou seja pela construção da ordem jurídica, que é a “regulamentação historicamente estabelecida das relações humanas em frente aos bens e aos deveres da vida” (KOHLER; BEVILAQUA, 1999, p.10). Realmente, a cultura jurídica brasileira sob os percalços dos embaraços políticos somente vai conseguir transformar em lei o Código Civil brasileiro em 1916, cento e doze anos depois do surgimento do seu homônimo francês, de 1804.

Bevilaqua, o artífice do Código (cf.1999, p.7/8), reconhecia em 1906 a existência

de uma ciência geral do direito significando a “exposição sistematizada de todos os fenômenos da vida jurídica da humanidade e a determinação de suas causas” e apreendia na multifacetária vida jurídica as dimensões sociológica e psicológica, afirmando que “a feição sociológica é constituída pela história e pela legislação comparada ou, antes, pela legislação comparada operando no campo do passado e no presente” e que da feição psicológica e sua orientação se deve “esperar a elucidação de muitos problemas e a remodelação de muitos conceitos”, acrescentando que sobre essas bases deve operar a filosofia jurídica para oferecer “uma vista de conjunto sobre as várias manifestações do fenômeno jurídico”, estudar “as condições de seu aparecimento e evolução” e determinar “as relações existentes entre ele e a vida humana em sociedade”, para então “firmar o seu conceito”.

Como se tem demonstrado, o mundo dos negócios jurídicos flui a partir da esquematização ideológica dos institutos básicos da organização social, e o principal destes institutos é a propriedade. Assim, embora tenha sido aprovado somente em 1916, o Código Civil brasileiro projetou os ideais políticos consagrados na Constituição de 1891, que nesse aspecto não sofrera qualquer modificação em relação à sua antecedente de 1824. Ambas garantiram em toda a sua plenitude o direito de propriedade, refletindo os ideais do liberalismo oriundo da Revolução Francesa.

Tomando-se por referência a visão de Bevilacqua sobre a feição sociológica do direito, “constituída pela história e pela legislação comparada ou, antes, pela legislação comparada operando no campo do passado e no presente”, verifica-se que a codificação brasileira esteve mais voltada para o passado do que para o presente, deixando de incorporar os anseios de segmentos importantes da sociedade relativamente às transformações que deveriam ser operadas na concepção do direito para vislumbrá-lo sob a ótica da solidariedade social, como já se propagava pela Europa, o que implicaria admitir, desde logo, uma função social à propriedade com os seus correlatos efeitos no mundo econômico e social.

De caráter individualista, a Codificação brasileira ficou restrita ao objetivo acanhado de tentar dar solução às eventuais pendências entre indivíduos isoladamente considerados, prevendo, quando muito, numa extensão maior, soluções relacionadas com o pequeno círculo do direito de vizinhança. Não se atinou para a função social do trabalho, principalmente se considerada em razão da liberação massiva de mão de obra ocorrida em 1888, da água, das florestas e demais recursos naturais vegetais e tantos outros interesses situados para além do mero interesse particular. Vale a pena, portanto, repetir a lição de Laranjeira (1975, p.22), para quem o Código Civil “por virtude de haver sido programado sem nenhum destino social tendeu a funcionar como adjutório dos interesses dos senhores da terra,

devido, particularmente, à perspectiva adotada em torno do domínio e uso dos bens imóveis rurais”.

Essa observação crítica também não tinha passado despercebida anteriormente a um outro arguto jurista baiano, conforme já tive oportunidade de registrar em outra oportunidade. Nesse sentido:

O divórcio entre a elite e a massa inculta perdurava quase inalterado. A despeito de sua ilustração, a aristocracia de então representava e racionalizava os interesses básicos de uma sociedade ainda patriarcal, que não perdera seu teor privatista, nem se libertara da estreiteza do arcabouço econômico, apesar do seu sistema de produção ter sido golpeado fundamente em 1888. Natural que o Código refletisse as aspirações dessa elite e se contivesse no mesmo passo, no círculo da realidade subjacente que cristalizara costumes, convertendo-os em instituições jurídicas tradicionais. Devido a essa contenção, o Código Civil, sem embargo de ter aproveitado frutos da experiência jurídica de outros povos, não se liberta daquela preocupação com o círculo social da família, que o distingue, incorporando à disciplina das instituições básicas, como a propriedade, a família, a herança e a produção (contrato de trabalho), a filosofia e os sentimentos da classe senhorial. (GOMES, 1961, p.94).

Recuando no tempo, tem-se a oportunidade de notar que, também Rui Barbosa, politicamente liberal na juventude, já ao final da década de vinte do mesmo século aderiu às idéias sociais que começavam a se esboçar no Brasil, provavelmente estimulado pelas experiências pessoais em visita às fábricas da Cidade Maravilhosa e até mesmo por influência da Igreja Católica e sua encíclica *Rerum Novarum*. Essas afirmações podem ser confirmadas pelo conteúdo de seu discurso proferido no Teatro Lírico do Rio de Janeiro, em 20.03.1919, quando advoga a instituição de uma legislação trabalhista que ombreie o Brasil com o que existe de mais avançado nesse setor em outras partes do mundo.

Aderindo às idéias sociais democratas, dizia o respeitável jurista:

A concepção individualista dos direitos humanos tem evoluído rapidamente, com os tremendos sucessos deste século, para uma transformação incomensurável nas noções jurídicas do individualismo, restringidas agora por uma extensão, cada vez maior, dos direitos sociais. Já não se vê na sociedade um mero agregado, uma justaposição de unidades individuais, acasteladas cada qual no seu direito intratável mas uma entidade naturalmente orgânica, em que a esfera do indivíduo tem por limites inevitáveis, de todos os lados, a coletividade. O direito vai cedendo à moral, o indivíduo à associação, o egoísmo à solidariedade humana”.²⁴⁶

Deve-se lembrar também que, em matéria de responsabilidade civil por acidente do trabalho, o Congresso acabara de aprovar a Lei n. 3.724, de 15.01.1919, regulamentada pelo Decreto n. 13.498, de 12.03.1919, disciplina que não se coadunava com a melhor defesa

²⁴⁶ Para maiores detalhes, confira-se Barbosa (1988, p.19).

do acidentado mas restava a esperança de que pudesse ser aperfeiçoada posteriormente, o que acabou acontecendo com a evolução da responsabilidade subjetiva para objetiva, agasalhadora da teoria do risco profissional. O discurso de Barbosa, contudo, foi apenas uma das muitas manifestações que se viam repetir no seio da sociedade. Iniciava-se assim uma marcha cujo começo se conhece. O seu termo final, entretanto, é imprevisível porque as necessidades se renovam a cada dia e a complexidade dos fatos sociais vão impondo novos comportamentos e novos regramentos à altura da complexidade. Como assinalava Rui há mais de oitenta anos, não se pode mais ver a sociedade como um mero agregado, uma justaposição de unidades individuais, acasteladas cada qual no seu direito intratável mas “uma entidade naturalmente orgânica, em que a esfera do indivíduo tem por limites inevitáveis de todos os lados, a coletividade”.

5.1 O Direito do Trabalho

No Brasil, o primeiro aceno constitucional denotando preocupações com a questão social²⁴⁷ é encontrado na Emenda Constitucional de 1926²⁴⁸, que autorizou o Congresso Nacional a legislar sobre o trabalho. No governo revolucionário de Getúlio Vargas foi criado, em 1930, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto nº 19.433). Em seguida (1932) foi instituída a Carteira Profissional e disciplinada a jornada de trabalho no comércio e na indústria; nas farmácias, nas casas de diversões, nas casas de penhores, nos bancos e casas bancárias (em 1933); e nos transportes terrestres e nos hotéis (em 1934).

Posteriormente, a Constituição de 1934, ao tratar do direito do trabalho, garantiu a liberdade sindical, isonomia salarial, salário mínimo, jornada de oito horas de trabalho, proteção do trabalho das mulheres e menores, repouso semanal, férias anuais remuneradas (art.121, § 1º), abeberando-se das legislações em vigor nos demais países desenvolvidos. Na vigência da Constituição outorgada em 1937, foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei n. 5.452, de 1º.05.1943), e a Constituição de 1946 previu a participação

²⁴⁷ Por questão social, escrevia Cathrein (1935, p.464), entendia-se “a questão de como se possa obter remédio para os males e perigos gravíssimos pelos quais a sociedade é afligida, hoje, entre os povos civilizados, e especialmente de como restabelecer estavelmente a paz entre os ricos e os pobres e entre os capitalistas (aos quais pertencem também os possuidores de latifúndios) e os operários ou proletários”. Nos dias de hoje a questão social continua sendo um problema de educação e não se restringe apenas ao mundo do trabalho ou a visão reducionista entre ricos e pobres.

²⁴⁸ Até então prevalecia o entendimento de que a legislação trabalhista, se concebida, infringiria o princípio da liberdade contratual e, além disso, se permitida, seria competência dos Estados-federados.

dos trabalhadores nos lucros da empresa, o direito de greve, dentre outros (art.157, XII e 158). A Constituição de 1967 e sua Emenda Constitucional n. 1 versam a matéria dos direitos sociais nos art.158 e 165 respectivamente.

A Constituição de 1988 insere a proteção ao trabalho entre os direitos sociais nos arts.6º e 7º, sob o Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, discriminando trinta e quatro direitos dos trabalhadores. No título VII - Da Ordem Econômica coloca-a como um de seus *fundamentos* (art.170), e, ainda, como *princípio* desta ordem, embutindo-o na função social da propriedade (art.170, III) e na busca do pleno emprego (art.170, VIII), assim como *elemento* indispensável desta função (186, III). E como não poderia ser diferente, também inseriu-a no Título VIII - Da Ordem Social como *fundamento-base* do objetivo de realizar o bem-estar e a justiça sociais (art.193).

O direito do trabalho compreende as relações de trabalho individuais e coletivas. Porém a proteção constitucional seria insuficiente se não amparasse o trabalhador nos momentos de dificuldade motivada por doença, incapacidade relativa ou absoluta para o trabalho ou, ainda, por aposentadoria por tempo de serviço, daí por que a seguridade social como conjunto integrado de ações dos Poderes Públicos e da sociedade objetiva assegurar os direitos concernentes à previdência, assistência e à saúde dos membros da sociedade (arts.194 a 204). Essas repercussões do trabalho no mundo social geraram o nascimento, como ramo autônomo, do direito previdenciário.

Quanto ao trabalho rural subordinado, embora a população do campo fosse bem maior que a urbana quando da aprovação da legislação básica trabalhista (a CLT), na década de quarenta do século passado, os trabalhadores rurais (com vínculo empregatício), desprovidos de maior poder de mobilização, só foram encontrar o amparo legislativo do Estado na década de sessenta, com a aprovação do chamado Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n. 4.214/63), posteriormente revogado pela Lei n. 5.889/73. Entretanto, por força da atual Constituição Federal, os direitos de ambos foram equiparados (art.7º), vislumbrando-se no arcabouço jurídico atual a possibilidade de proteção do trabalhador ao lado da proteção do ambiente de trabalho, segundo normas e padrões mínimos passíveis de assegurar a sustentabilidade da qualidade de vida no local de trabalho, fatores que devem ser alvo de controle interno e externo.

5.2 O Direito Agrário

Embora pairasse latente na legislação extravagante e em poucas obras doutrinárias, o serôdio reconhecimento oficial do direito agrário brasileiro foi produto da Emenda Constitucional n. 10/1964 à Constituição de 1946, que atribuiu competência privativa ao Congresso Nacional para legislar sobre a matéria agrária. As dificuldades para o seu reconhecimento oficial tiveram as mesmas causas que retardaram a aprovação da legislação para o trabalho rural subordinado. Com acerto essas dificuldades são apontadas na seguinte passagem:

No Brasil, enquanto puderam, as oligarquias latifundiárias e políticas desconhecaram as pretensões dos trabalhadores rurais com relação aos direitos trabalhistas propriamente ditos e o acesso deles à propriedade da terra. A industrialização do País e o deslocamento do eixo hegemônico do poder notadamente rural para uma coalizão com a elite industrial e mercantil obrigaram o Estado a proteger o trabalhador assalariado, na CLT de 1943 – mas continuou a ignorar o trabalhador camponês. Nos anos 60, refletindo a proletarização do trabalhador rural, que deixou de ser morador, colono, sitiante e agregado para se transformar em ‘volante’, assalariado, o Estatuto do Trabalhador Rural, numa manobra diversionista, para não contemplar, com o acesso à terra, a grande massa de parceiros e arrendatários. O mesmo intento continuou, dez anos depois, na Lei n. 5.889/73, o ‘Novo Estatuto’. (OLIVEIRA, 1989, p.129-144).

Na Exposição de Motivos do Projeto do Estatuto da Terra enviado ao Congresso Nacional em 26.10.64, pelo Poder Executivo, o problema agrário brasileiro é analisado sob o enfoque Político e Social e onde são apresentados os Fundamentos Econômicos de seu embasamento, evidencia-se a opção pela Solução Democrática (capitalista e não socialista). Enfatiza-se que o projeto abarca a Reforma Agrária e o Desenvolvimento rural e propõe-se a criação dos órgãos de execução do dirigismo agrário engendrado. No capítulo dos Fundamentos Econômicos, colhe-se a passagem seguinte:

A necessidade de uma lei de Reforma Agrária não é só do Brasil, mas fato constatado na generalidade dos países. O incremento da demanda de alimentos em face do crescimento da população e das profundas modificações organizacionais geradas pela industrialização e pela concentração urbana obrigaram em toda a parte à modificação das estruturas agrárias. A sensível diferença, outrossim, no ritmo de melhoria entre as condições de vida da população rural e urbana, estavam impondo uma participação mais ativa do Poder Público na remoção dos obstáculos ao progresso social da camada assalariada da classe rural. Representando cerca de 52% do contingente demográfico ativo na agricultura, essa população sem terra tem estado praticamente alijada dos benefícios do nosso progresso, formando um vazio sócio-econômico, tremendamente mais sério que os nossos vazios geográficos.

O Estatuto da Terra, afinal aprovado, regulou os direitos e obrigações concernentes ao uso e posse dos imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola, contemplando como sujeitos passíveis de sua proteção legal os

proprietários (principalmente os pequenos e médios), posseiros, arrendatários, parceiros e também assalariados. Pela atual Lei n. 8629/93 os proprietários de áreas maiores (acima de 15 módulos fiscais) continuam sendo reconhecidos como tais, mas deles, com maior razão, se exige o cumprimento da função social, para não se sujeitarem à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Neste ponto, igualam-se os pequenos e médios proprietários de mais de um imóvel rural (Lei n. 8629/93).

A exemplo do que ocorre no direito do trabalho, muitas de suas normas são cogentes, insuscetíveis de negociação contrária pelas partes, irrenunciáveis os direitos assegurados, tratando-se, como afirma Laranjeira (1975, p.32), de um direito de profunda contextura social. Seu objeto é amplo. Tem por fim a execução da reforma agrária e a promoção da política agrícola. Fundamenta-se na função social da propriedade para conjugar os objetivos da produção de alimentos para o mercado interno e externo e a conservação dos recursos naturais renováveis (solo, água, flora), enquanto recursos ambientais elementares à construção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito difuso indispensável à saúde de todas as pessoas.

Com base na Constituição Federal, o Estatuto assegura a todos os agricultores a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, conforme previsto naquela Carta e na legislação subalterna. A função social é cumprida quando são implementados simultaneamente requisitos de ordem econômica, social e ecológica expressamente postos na norma. Consiste em dever complexo (conjuntivo) inerente ao direito de propriedade, ou mesmo da posse, exigível pelo Estado, enquanto Poder Público e primeiro interessado na estruturação fundiária e social equilibrada do país.

Ao assegurar a todos o direito de acesso à propriedade da terra, o direito agrário recepciona-o como direito social. Como tal imanta-se de uma prerrogativa atribuível aos agricultores não proprietários de pleitearem o acesso à propriedade da terra economicamente útil. A atividade agrária, como atividade agrobiológica que é, interessa ao Estado e dele recebe proteção, entre outras finalidades, para alcançar esse acesso. Por isso o legislador incumbe o Estado, enquanto Poder Público, do dever de promover e criar condições de acesso do agricultor à terra, preferencialmente nas regiões onde habita, e promover planos que estimulem a racional utilização dela, a justa remuneração e a inclusão do agricultor nos benefícios do aumento da produtividade e do bem-estar coletivo.

A todo agricultor também é assegurado o direito de permanecer na terra que cultive, nos termos e limitações do Estatuto, o que implica garantir ao trabalhador assalariado em face do empresário o cumprimento das disposições trabalhistas que regem o contrato

(independente de estarem nele expressas); ao arrendatário, o cumprimento do respectivo contrato regrado pelas normas de ordem pública irrevogáveis e irrenunciáveis do direito agrário; ao usucapiente, o direito de ser declarado legítimo proprietário; ao posseiro, o direito de ser legitimado na posse da terra devoluta ocupada com morada habitual e cultura efetiva; e ao legítimo proprietário a garantia de não ser turbado ou esbulhado na posse, principalmente quando implementa os requisitos da função social.

Tanto quanto exigiu o respeito aos recursos naturais disponíveis como requisito essencial ao cumprimento da função social da propriedade, questão que deve ser observada pelo INCRA²⁴⁹ em harmonia com as diretrizes do Código Florestal e atos normativos do IBAMA²⁵⁰, o Estatuto também assegurou às populações indígenas (respeito às minorias) o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitos (Lei n. 6.001, de 19.12.1973), cabendo, pois, à sociedade em geral e ao INCRA, em especial, como órgão de governo, respeitar essas áreas administradas pela FUNAI²⁵¹, absorvendo da cultura indígena lições conservacionistas repassáveis aos agricultores de sua clientela (colonização, reforma agrária, loteamentos particulares autorizados, etc).

Como forma de fazer a propriedade cumprir a função social, o Estado deve zelar para que a estrutura fundiária se preste ao desenvolvimento das atividades agrárias de forma produtiva, induzindo o desenvolvimento sustentado, vale dizer, cobrando simultaneamente a utilização das terras e o respeito aos recursos naturais renováveis. Nesse sentido, a norma cogente que veda o desmembramento do imóvel rural em área inferior ao módulo ou à fração mínima de parcelamento deve ser fielmente cumprida, dando-se a esta última o tratamento tecnicamente correto, para estancar a proliferação de minifúndios, nem sempre freada por motivações políticas.

O Estado deve promover a regularização fundiária e a colonização das terras devolutas ainda remanescentes, incrementando o acesso à propriedade aos agricultores capazes de explorá-las, de olho na produtividade e na perenidade dos recursos ambientais sujeitos à preservação e à conservação, como são as áreas de preservação permanente e de reserva legal florestal necessárias à estruturação do imóvel regularizado ou objeto de colonização ou loteamentos particulares. Aos detentores de licenças e autorizações de

²⁴⁹ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, autarquia federal vinculada ao atual Ministério do Desenvolvimento Agrário, criada pelo Decreto-lei n. 1.110/70, em substituição aos órgãos extintos IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário.

²⁵⁰ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

²⁵¹ Fundação Nacional do Índio, vinculada ao Ministério da Justiça.

ocupações de terras públicas devem ser proporcionados os títulos definitivos de propriedade ou de concessão de uso, se e quando verificados os requisitos simultâneos de rendimento econômico e de preservação ambiental.

O Estado também deve extinguir as formas de ocupação privada ou pública que contrariem o cumprimento da função social, partindo do pressuposto constitucional de que o seu uso está condicionado ao bem-estar coletivo. Portanto, o proprietário não tem um direito absoluto de propriedade, mas um direito condicionado ao bem-estar coletivo, que obviamente vai além dos interesses meramente egoísticos do *dominus*. Sem propaganda e sem jactar-se, pois isso é seu dever, o Poder Público deve executar reforma agrária onde se fizer necessária, indenizando o proprietário inadimplente da função social e assentando agricultores que estejam dispostos a trabalhar de forma economicamente produtiva, socialmente justa e ecologicamente correta.

A justiça social, fim almejado também pelo direito agrário, não pode ser feita sob forma paternalista, principalmente no programa de reforma agrária. Assistência social, típica da seguridade social, se dá ao incapaz, ao infortunado, ao inválido. Ao agricultor habilitado para o trabalho o governo deve prestar séria e oportuna assistência técnica, crédito, estímulo ao cooperativismo, etc, disponibilizando-lhe os instrumentos da política agrícola, sem negligenciar a eficaz aplicação dos recursos financeiros, enquanto fiscal do cumprimento da função social. O agricultor, uma vez assentado, deve ser encarado como um potencial agente da ordem econômica, cabendo-lhe aliar o esforço do trabalho à capacidade de empreender \neg inerente à liberdade de iniciativa \neg , a fim de conseguir o desfrute de existência digna para si e sua família e contribuir, no médio prazo, para o desenvolvimento do país.

A tributação é um dos instrumentos da política de desenvolvimento rural, ambicionada para atingir finalidades além das meramente fiscais. Nesse raciocínio, deve perseguir a justiça social tributária, estimulando o racional aproveitamento das terras, vale dizer, a exploração do solo de forma sustentável e observando a capacidade contributiva. Esse direito do agricultor deve ser implementado e, para isso, torna-se necessário voltar ao sistema originário do Estatuto da Terra, que tomava como base para aplicação da alíquota o número de módulos de um imóvel rural, e não a sua dimensão total (em hectares).

O sistema atual de tributação da terra despreza o módulo como instituto básico do direito agrário, distancia-se da justiça social e do princípio da razoabilidade, ao tempo em que privilegia as regiões mais ricas, quando considera, *verbi gratia*, a dimensão de um imóvel de 1.000 hectares no Sul ou no Sudeste, a mesma coisa que 1.000 hectares no Centro-Oeste, no Norte, ou no Nordeste até o meridiano 44° (a leste do Maranhão). Aplicando-se o critério do

módulo, todos os possuidores das diversas regiões pagariam proporcionalmente o mesmo imposto, sabido que o módulo varia de região para região e caracteriza bem as diferenças fundiárias regionais, tanto que tem área maior nas regiões menos desenvolvidas e área menor nas regiões mais desenvolvidas.

Os recortes acima descritos não têm por fim esgotar o conteúdo desse ramo jurídico. Ilustram, todavia, o conteúdo social do direito agrário, enfeixado em normas de direito público e de direito privado, impossível de ser estruturado meramente nas lindes civilistas. Como se está a ver, trata-se de uma especialidade de profunda contextura social que, procurando valorizar o trabalho humano, sem menosprezar a livre iniciativa, ambos fundamentais à ordem econômica constituída, faz da atividade agrária o primado capaz de levar o homem do campo a se libertar da pobreza, tornar-se cidadão e fazer-se respeitar como homem digno e capaz também de, num segundo momento, como membro do corpo social, ajudar o país a caminhar rumo ao desenvolvimento. Exercerá esse papel produzindo e entregando ao mercado de consumo os excedentes de sua produção que, neste mundo \neg o do consumo \neg , irão se juntar aos produtos oriundos da indústria e dos fornecedores de serviços.

No Brasil, desde o século XIX se preocuparam os legisladores com a profissão dos comerciantes (empresários), do que resultou a instituição do Código Comercial, em 1850, regulando-lhes a atividade, sistematização que, com o Código Civil de 1916, fechava, em síntese geral, a ordem privada das relações entre particulares²⁵². A proteção ao consumidor, presumivelmente o débil econômico da relação comercial, aparecia a modo de conta-gotas, em alguns dispositivos legais, até o advento da Constituição Federal de 1988. Nesta seara, também, vai se dar, a partir de então, com maior presença, a publicização do direito a iluminar as relações de direito privado com normas de ordem pública, a fim de atingir finalidades maiores do que o simples interesse particular, de indivíduo para indivíduo.

5.3 O Direito do Consumidor

Com efeito, a Constituição de 1988, ao cuidar dos Direitos e Garantias Fundamentais²⁵³, inseriu entre os direitos individuais e coletivos a defesa do consumidor que,

²⁵² Ambos os Códigos são inspirados na ideologia da Revolução Francesa, da liberdade de contratar, fruto da ampla autonomia privada.

²⁵³ Sob o Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, encontram-se os Capítulos : I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos; II – Dos Direitos Sociais; III – Da Nacionalidade; e IV – Dos Direitos Políticos.

para ser assegurada, deve ser promovida pelo Estado (art.5º, XXXII). Para alcançar esse objetivo foi atribuída competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”.

Como forma de materializar e identificar essa responsabilidade, o constituinte, ao assinalar as Funções Essenciais da Justiça, na Organização dos Poderes, constituiu o Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art.127). E conferiu-lhe o dever, entre outras funções, de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Outrossim, inseriu a defesa do consumidor entre os princípios gerais da Ordem Econômica, fundamentando o exercício da atividade econômica (liberdade de iniciativa) atrelado à valorização do trabalho humano, com o objetivo de assegurar existência digna a todos, segundo os ditames da justiça social, afinados aos princípios gerais dessa ordem (dentre eles, a defesa do consumidor e do meio ambiente e a função social da propriedade, incisos III, V e VI do art.170) e marcou prazo nas Disposições Constitucionais Transitórias para que o Congresso Nacional elaborasse o Código de Defesa do Consumidor (art.48).

Embora extrapolando um pouco o prazo assinalado pelo constituinte, a Lei n. 8.078, de 11.09.1990, dispôs sobre o Código do Consumidor, estabelecendo “normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social”. Referido diploma compreende mais de 100 artigos e está sistematizado em seis Títulos: Dos Direitos do Consumidor; Das Infrações Penais; Da Defesa do Consumidor em Juízo; Do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor; Da Convenção Coletiva de Consumo; e Das Disposições Finais.

O Código adota um conceito amplo de consumidor, considerando-o toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produtos ou serviço como destinatário final e equipara a “consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”, bem como “todas as vítimas do evento”, estas no caso de responsabilidade pelo fato do produto e do serviço. Amplo também é o conceito de fornecedor, assim considerado toda pessoa física ou jurídica que desenvolve atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

Dentre os vários direitos básicos do consumidor, avulta a proteção da vida, da

saúde e da segurança contra riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos; a educação e divulgação sobre consumo adequado de produtos e serviços; a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços; a proteção contra propaganda ilegal e abusiva; a modificação de cláusulas contratuais sobre prestações desproporcionais ou revisão posterior da avença em razão de onerosidade excessiva nos contratos de execução prolongada; a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais, morais, individuais, coletivos e difusos; o acesso aos órgãos judiciários e administrativos para prevenção ou reparação de danos; a facilitação da defesa de direitos e inversão do ônus da prova; e adequada prestação de serviços públicos em geral.

A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os trans-individuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os trans-individuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (incisos do parágrafo único do art.81).

São legitimados concorrentemente para esses fins (defesa dos interesses dos consumidores): I – o Ministério Público; II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, III – as entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses protegidos por este Código; IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos pelo Código (art.82).

Afora a proteção judiciária, o consumidor pode ser protegido na órbita administrativa e civil, em função do sistema estruturado para esse fim. O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor é integrado pelos órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor. Sua coordenação política é feita pelo Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, da Secretaria de Direito Econômico, do Ministério da Justiça, e os órgãos de defesa estão estruturados em todos os Estados da federação e em grande parte dos quase seis mil municípios brasileiros.

Importante norma de ação dentro do Sistema de Defesa do Consumidor é a que – a exemplo do que ocorre no campo do direito do trabalho com as negociações coletivas entre representações do capital e do trabalho –, permite o Código às entidades civis de

consumidores e associações de fornecedores ou sindicatos de categoria econômica regular, por convenção escrita, relações de consumo que tenham por objeto estabelecer condições relativas ao preço, à qualidade, à quantidade, à garantia e características de produtos e serviços, bem como à reclamação e composição do conflito de consumo.(art. 107, do CDC)

O direito do consumidor representa nos dias que correm um extraordinário avanço para a sociedade, tendo em vista que a maioria das negociações envolvendo os diversos setores empresariais passam pela relação de consumo e, além do fator quantidade, deve-se ressaltar a qualidade das relações travadas, pois, sem dúvida, na medida que os segmentos sociais foram tomando conhecimento de seus direitos, assegurados no Código (educação sobre consumo), passaram a exigí-los com prestação adequada dos empresários e, nos casos de inadimplemento, passaram a acionar a máquina pública, judiciária ou administrativa, para consegui-los coercitivamente.

A defesa e proteção do consumidor não se faz ou, pelo menos, não se deve fazer em detrimento da proteção do meio ambiente, uma vez que ambas estão postas de maneira isonômica entre os princípios da ordem econômica constitucional (art.170). Nestas condições, as relações de consumo deverão, entre outros objetivos, atender às necessidades dos consumidores, tendo em vista, dentre outros, o princípio da “harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico” (inciso III, do art.4º, da Lei 8.078/90) e, necessariamente, “as atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente” (art.4º, parágrafo único da Lei n. 6938/81).

O Código do Consumidor ao fixar a política das relações de consumo, faz remissão aos princípios da ordem econômica que devem ser harmonizados para a consecução dessa política. Não seria admissível realmente que o legislador cuidasse da proteção das relações de trabalho, das relações agrárias, das relações de consumo e não cuidasse da proteção do meio ambiente, espaço no qual são abrigados todos esses relacionamentos. Realmente, qualquer atividade desenvolvida na natureza causa menor ou maior impacto no meio ambiente que, por via de conseqüência, deve ser defendido e protegido para conservar-se ecologicamente equilibrado agora e no futuro.

5.4. O Direito Ambiental

A história legislativa brasileira mostra a existência de algumas (poucas) normas setorializadas e esparsas de proteção ambiental, aprovadas a partir de 1930. Na década de setenta, quando a questão ambiental aflorou mais intensamente em todo o mundo, o país passou a contar com um órgão federal de meio ambiente e, na década seguinte, com uma lei que sistematizou a Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei n. 6938, de 31.08.1981, que, com alterações posteriores, cuidou de estabelecer os princípios e objetivos dessa política, o sistema integrado de sua atuação institucional, bem como os instrumentos de execução.

Referida lei foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 que, pela primeira vez, tratou abundantemente do meio ambiente em seus vários títulos. Cabe, por enquanto, assinalar que, no Título VII – Da Ordem Econômica, ele surge como um dos princípios desta ordem, e um dos elementos da função social da propriedade, e que no Título VIII – Da Ordem Social, ele constituiu um Capítulo especial dessa Ordem (Capítulo V), com um artigo (225), seis parágrafos e sete incisos, que são a síntese dos direitos e dos deveres relativamente a esse bem da vida, substancial à manutenção de todos os seres do planeta, cujo ideário o Brasil, como membro da comunidade internacional (e sujeito de direitos e obrigações), deve ajudar a construir.

De acordo com esse art. 225, “todos têm direito ao meio ambiente²⁵⁴ 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”. Na ordem privada, o Código Civil brasileiro desde 1916 colocava “a salvo desde a concepção os direitos do nascituro” (art.4º). Na ordem pública, como se está a ver, o constituinte de 1988 colocou a salvo o direito das futuras gerações de receberem das atuais um meio ambiente ecologicamente equilibrado, por considerá-lo um bem essencial à sadia qualidade de vida.

Seguindo o caminho da tradição constitucional brasileira, considerou o direito à vida, ao lado da liberdade, igualdade, segurança e propriedade, como direito fundamental, inviolável, e a saúde como direito social. Ao focar a ordem social, considerou-a sob a ótica do “bem-estar e da justiça sociais” (art.193), determinando no art.196 que a saúde “é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos”, cabendo a esse mesmo Estado o dever de promovê-la, protegê-la e recuperá-la.

²⁵⁴ O meio ambiente é formado a partir de recursos ambientais: atmosfera, águas interiores, superficiais e subterrâneas, estuários, mar territorial, solo, subsolo, elementos da biosfera, fauna e flora. Assim, conforme Fiorillo (2003, p.20) propicia a concentração do fenômeno da homeostase “consistente no equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio em que vivem”.

Ao inserir o meio ambiente na ordem social, o constituinte deixou claro que o direito de tê-lo ecologicamente equilibrado é um direito universal de todos os brasileiros e estrangeiros residentes. Considerando-o essencial à sadia qualidade de vida, incorporou-o como bem indispensável à saúde humana. Protegendo o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, protege o direito de todos a uma vida saudável e protege, por via reflexa, a intangibilidade dos recursos ambientais ou, por outro lado, a sua tangibilidade relativa nos casos permitidos na lei ordinária, que marcará quando, onde e como eles podem ser utilizados.

Cabe ressaltar que a própria Constituição se antecipa ao legislador ordinário incumbindo o Poder Público, desde logo, de uma série de deveres tendentes a: assegurar a efetividade do ambiente ecologicamente equilibrado; concretizar a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais e prover o manejo de espécies e ecossistemas; preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País; definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; exigir estudo prévio de impacto ambiental para obras ou atividades potencialmente causadoras de degradação; promover a educação ambiental, e proteger a fauna e a flora²⁵⁵.

A Constituição não é um corpo de normas estanques que devem ser observadas de forma isolada, em seus títulos, capítulos, seções, artigos. Certamente suas partes se interligam, formando um todo homogêneo, orgânico, por isso deve-se entendê-la sob a ótica da sistematização. Assim, a ordenação do meio ambiente tendo por foco nuclear a sadia qualidade de vida conecta-se com os princípios e objetivos fundamentais da República, dentre os quais se identificam a dignidade da pessoa humana e a construção de uma sociedade solidária, com a promoção irrestrita do bem de todos e a garantia do desenvolvimento nacional.

Assim, a proteção do meio ambiente pode ser feita por todos os órgãos componentes da estrutura institucional do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, a partir do órgão de cúpula, o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente até as ONG – Organizações Não Governamentais de defesa ambiental, como pode ser realizada em outro campo, pelos representantes do Ministério Público, em nível federal e estadual. Mas não é só porque a par de inserida na Ordem Social, a defesa do meio ambiente também é um dos princípios da Ordem Econômica, o que intui a possibilidade de sua defesa partir de outras

²⁵⁵ O meio ambiente é unitário, mas para fim de estudos pode ser classificado tendo em vista os aspectos cujos valores maiores foram aviltados. Daí a classificação encontrada na doutrina de meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho. Esta tese está preocupada com o primeiro, em especial o solo e a flora.

esferas de governo.

Com efeito, a finalidade da Ordem Econômica é “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, observados nove princípios diretores, quase todos de colorido social (art.170). Facilmente constatável tratar-se, em verdade, de uma Ordem Econômico-Social para fazer a felicidade de todos, segundo as diretrizes da justiça social. Obviamente esse arcabouço influenciou e direcionou a legislação ordinária, por isso o Estatuto da Terra²⁵⁶ determina o “respeito aos recursos naturais renováveis” e também por isso a Lei da PONAMA determina que “as atividades empresariais públicas ou privadas “serão exercidas em consonância com a política nacional do meio ambiente”, o que significa determinar que o comércio (atividades e negócios agrários) devem fluir pelas mãos e sob a concepção da função social da propriedade e do contrato, o que implica admitir que a proteção ao ambiente (“rural”) pode partir de outra fonte institucional, fora do SISNAMA, quando disser respeito ao descumprimento da função social da propriedade rural (art.186, II da CF).

De quanto foi exposto, verifica-se que a aproximação dos vários ramos jurídicos sob uma nova roupagem, a da concepção social do direito, deve ser compreendida na própria natureza do direito, que é um instrumento de realização da justiça. Nesse contexto se encontra o homem (ser concreto e não abstrato), para quem o direito foi feito. Homem que é um ser nas dimensões biológica, sociológica e cultural. Como ser social, não vive só; ao contrário, vive na natureza e em sociedade. Sendo certo que onde há sociedade há direito²⁵⁷, é certo e também necessário que o direito individual deva ser exercido em harmonia com outros direitos.

Com efeito, a liberdade não convive sem a igualdade. A liberdade, a igualdade, a propriedade e a segurança coexistem para assegurar a vida. A vida, essencialmente, deve ser digna e saudável. O direito é um meio para tornar possível essa aproximação harmoniosa. Nesse caminhar, recepcionou recentemente o direito ambiental, cujo objeto nuclear é a defesa da vida saudável num ambiente ecologicamente equilibrado. De permeio entre os vários ramos e mesmo fora deles o direito colhe valiosos subsídios na seara de todos os ramos do saber e deve pairar acima dos interesses egoísticos do homem para assegurar a ordem pública, a paz e o bem comum.

Repito, portanto, o que já disse em outra oportunidade (1994), que historicamente a transição para o social reflete o estado de perpétuo *mobile*, de perene *devenir*, da mutação

²⁵⁶ Lei nº 4.504, de 30.11.64.

²⁵⁷ Ubi societas ibi jus.

constante que a vida sócio-cultural felizmente permite que ocorra, num processo dinâmico de aperfeiçoamento, refletindo a perspectiva social, o arejamento indispensável para os novos tempos, em virtude do que se oferece ao direito, numa visão multidisciplinar, a possibilidade de ser mais um instrumento útil e indispensável, não para embaraçar, mas para facilitar e auxiliar na promoção das transformações sociais da humanidade. Nessa perspectiva, assiste-se à evolução da concepção individual para a concepção social, com o alargamento dos direitos sociais.

Como se conhece a história de um povo, dentre outros modos, pela maneira como evolui o seu ordenamento jurídico, sem maior dificuldade pode-se notar que a Carta Política de 1967 com a Emenda outorgada em 1969 deu tratamento simplificado aos direitos sociais dentro do Capítulo da Ordem Econômica, enquanto a Constituição de 1988 ampliou esses direitos ao tratá-los como fundamentais nos arts. 6º ao 10 e ao inserir um capítulo exclusivo para direcionar a Ordem Social fundamentada no objetivo de realizar o bem-estar e a justiça sociais (Capítulo VIII). Constitucionalmente, são considerados sociais a educação, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância e à assistência aos desamparados, bem como o direito à saúde que, numa acepção mais ampla, incorpora o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois sem este é impossível conseguir sanidade física e mental.

No campo do direito das obrigações — trabalhistas, agraristas, consumeristas, ambientalistas e até civilistas — houve, portanto, extraordinária evolução para a concepção social. Nesse campo, as relações caracterizam obrigações pessoais e objetivam a aquisição de serviços e bens, inclusive os de produção.²⁵⁸ Essa evolução guarda conexão direta com o principal dos direitos reais (incidente diretamente sobre a coisa), o direito de propriedade. Logicamente, por causa da íntima relação entre ambos.²⁵⁹ Uma observação mais detida mostra que essa evolução só pode ser compreendida tendo presente a própria transformação ocorrida no direito de propriedade, principalmente a agrária, que nos dias de hoje, em decorrência de sua função social, deve ser a trincheira da defesa dos recursos naturais e *locus* onde se deve construir um meio ambiente ecologicamente equilibrado. É o que se verá a

²⁵⁸ Também desde 1976 a lei ordinária exigiu da empresa o cumprimento da função social. Na Constituição de 1988, o constituinte mandou a lei estabelecer o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços, dispondo sobre sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade. Passou a exigir o cumprimento da função social também da propriedade urbana.

²⁵⁹ Somente em 2002 o direito contratual foi expressamente positivado no Código Civil brasileiro com maior abertura para a função social. Confira-se: Art.421. A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato. Art.422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

seguir.

II – DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE – A PROTEÇÃO DA FLORA COMO RECURSO AMBIENTAL

1. o elemento teleológico como indicador da função social do direito

Com apoio na síntese formulada por Bobbio (1997, p.37-48 e 104) pode-se constatar que a base primária das instituições do direito privado ocidental foram formuladas sob a influência das idéias defendidas principalmente por Locke, Montesquieu, Hobbes e Rosseau.

Locke defendeu a passagem do estado natural para o estado civil, conservando os direitos naturais fundamentais \neg vida e propriedade \neg , em razão do que o indivíduo renunciaria somente ao direito de fazer justiça. Propunha o Estado liberal (*liberdade do*

Estado) que deveria garantir as liberdades naturais. A função do Estado seria realizar a justiça e garantir as liberdades individuais, fundamentalmente a vida, a liberdade e a propriedade.

Montesquieu definiu a liberdade sob o ponto de vista negativo (liberdade negativa) como bem a ser garantido pelo Estado, que deveria ser moderado, e, por isso, movido pela razão, e sob a divisão dos poderes. A razão, em lugar da paixão, deveria motivar as ações do Estado, e para que a razão se manifestasse sem autoritarismo preconizava o desmembramento das funções de poder, legislativa, executiva e judiciária. A liberdade que o Estado deveria garantir consistiria em estar-se desobrigado de praticar uma ação, a menos que a lei assim o ordenasse. Ou seja, ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Hobbes, ao contrário de Locke, prega a passagem do estado natural para o estado civil, com renúncia total dos direitos naturais em favor de um terceiro soberano (*a servidão no Estado*), enquanto Rosseau tenta conciliar Estado e liberdade, definindo essa como autonomia. O indivíduo renuncia aos direitos naturais em favor de todos, o corpo político. Assim, renuncia em favor de si mesmo, como membro da totalidade. Seria o *pactum societatis*, em substituição ao *pactum subiectiones* de Hobbes. A liberdade como autonomia seria a garantia da vontade geral, com a transformação da liberdade natural, que é anárquica, na liberdade civil (*liberdade no Estado*). “O que o homem perde, através do contrato social, é a sua liberdade natural e um direito ilimitado a tudo aquilo que o tenta (causa desejo) e que ele pode obter; o que ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo aquilo que possui”.

Conseqüentemente, nascendo livres e iguais (pensamento rousseauiano), os homens gozam da liberdade absoluta de fazerem o que bem entenderem (autonomia da vontade), tendo por limite o direito igual de um semelhante. Sendo a liberdade o bem supremo dos homens, têm eles o direito de adquirir a propriedade, e essa propriedade adquirida, por simbolizar a expressão da liberdade, torna-se também um direito absoluto. A liberdade é direito absoluto e a propriedade, como decorrência natural e visível da liberdade, também é direito absoluto.

Essa maneira de pensar, uma vez conhecida por quem se interessa pelo estudo da propriedade no campo do direito, das ciências ambientais ou de qualquer outra, leva a entender a dicção, por exemplo, dos arts.6º e art.544 do Código Civil francês de 1804. Com efeito, diziam esses artigos que “não se pode derogar, por convenções particulares, as leis que interessam à ordem pública” e a propriedade “é o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que delas não se faça uso proibido pelas leis e regulamentos”. Nessa perspectiva, o direito de propriedade confere ao seu titular o direito de fazer o que

quiser da coisa apropriada, desde que o seu uso não seja proibido pelas leis e seus regulamentos. O direito de contratar também confere amplos poderes às partes, limitados tão somente pela supremacia da ordem pública e dos bons costumes.

Às leis e aos regulamentos, portanto, caberiam assinalar as restrições ao direito em geral e à propriedade em particular, especificando quais seriam as atuações que não deveriam ser toleradas. Pouco a pouco, no entanto, as leis e os regulamentos se viram às voltas com a complexidade das relações sociais, econômicas e jurídicas pululando por todos os lados no mundo da cultura dos povos, e tornou-se palpável que o direito de propriedade, por exemplo, não poderia ser disciplinado verticalmente como se fosse um único tipo (a ensejar o uso, gozo e disposição da maneira mais absoluta), sabido e ressabido que a relação de propriedade configura objetos diferentes destinados ao consumo, ao uso e a produção.

Essa nova realidade estimulou o avanço das normas de direito público na disciplina de vários institutos jurídicos e a conseqüente interpenetração de normas de ordem pública na regulamentação do direito privado para melhor adequar o seu conteúdo às crescentes e diversificadas necessidades sociais. Nesse estágio de migração e ou interpenetração de normas de ordem pública para reger matérias anteriormente estacionadas na seara privada, passa-se a considerar também na constituição dos institutos jurídicos, ao lado do elemento estrutural, um elemento novo, o teleológico,²⁶⁰ o que possibilita vislumbrar os institutos jurídicos não como algo estanque mas, ao contrário, como algo dinâmico, passível de melhor adaptar-se às transformações sociais.

De acordo com Orlando Gomes (1999, p.11), o elemento teleológico de um instituto é “o fim que a ordem jurídica visa obter por seu intermédio”²⁶¹, e o estrutural é o “modo porque se formula, articulam e aplicam os seus preceitos”, podendo o direito, em função do primeiro, proporcionar ao homem “os meios de atingirem determinados resultados práticos, considerados dignos de proteção, em certo momento histórico”. Lembra o mesmo jurista (1999, p.11) que esse elemento é “fortemente influenciado pelas ideologias políticas dominantes em dada sociedade”, o que significa ideologicamente²⁶² que “o Direito Positivo, a dogmática jurídica e o conteúdo da justiça se condicionam à concepção do mundo dominante em determinado momento da História”, do que se pode inferir que “por detrás de conceitos,

²⁶⁰ Veja-se a respeito Holanda Ferreira (1986, p.1658): teleológico. Adj. 1. Relativo a teleologia (estudo da finalidade). 2. Filos. Diz-se de argumento, conhecimento ou explicação que relaciona um fato com sua causa final.

²⁶¹ A importância do elemento teleológico veio a ser positivada no art.6º da Lei de Introdução ao Código Civil que em sua nova redação na Lei n. 6.657, de 04.09.1942, assim dispôs: Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

²⁶² Adverte o autor citado que a visão ideológica do direito, como exposta, difere da explicação marxista de ideologia como sistema de idéias, opiniões e crenças tendentes a justificar as posições de classe.

princípios e normas aparentemente neutras se escondem ou se disfarçam interesses e objetivos que não podem ser ignorados nem menosprezados pelo jurista se não quer ser apenas um prático do Direito”.

Amaral Neto (1989, p.227) observa que o recurso ao elemento teleológico leva o jurista a socorrer-se das ciências sociais para melhor compreensão e positivação do fenômeno jurídico, tendo em vista a íntima relação entre a teoria estrutural (e o ponto de vista técnico-jurídico) e a teoria funcional (e o ponto de vista sociológico), já que a função social designa “o papel que um princípio, norma ou instituto desempenha no interior de um sistema ou estrutura, de partes interdependentes” (BARROSO, 1984, p.1606), e a sua referência, conforme Neves (1987, p.40), aproxima o direito das demais ciências sociais, permitindo que o jurista atente para a realidade de seu tempo e possa dar respostas eficazes à sociedade.

O elemento teleológico ou funcional, portanto, é de suma importância no estudo e aplicação da norma jurídica tendo em vista o fim que ela deseja alcançar. Partindo do pressuposto de que os interesses individuais não podem superar os interesses da sociedade, não é difícil reconhecer com Messineo (1957), na Itália, e Orlando Gomes (1999, p.11), na Bahia, que “todo instituto jurídico destina-se a exercer uma função social”, ou seja, o direito não brota de geração espontânea, mas, ao contrário, tem por antecedente primário uma razão de ser digna de tutela e, como conseqüente último, uma resposta eficaz aos anseios de realização da justiça e, mais recentemente, a justiça social.

2. o direito de propriedade com FUNÇÃO SOCIAL

A consagração da função social no mundo do direito teve por alvo primeiro atingir o direito de propriedade, atrelando-o a uma indispensável função, termo tomado de empréstimo das ciências sociais para dar a esse direito uma outra concepção, voltada para o cumprimento de interesses maiores que o meramente particular, transformando-o num instrumento de construção social. Nesse sentido, distancia-se obviamente do individualismo jurídico que deixava ao sabor da vontade isolada do indivíduo a realização de ações positivadoras da construção do bem-estar social.

O enunciado lingüístico “função” é polissêmico tanto no direito como nas demais

áreas do saber, como acentuam vários autores²⁶³. O dicionário organizado por Benedito Silva (1987, p.500) registra que no campo das ciências sociais:

Uma função é certo tipo de conseqüência da existência e/ou ação (ou movimento) de pessoas ou coisas, incluindo-se aqui elementos intangíveis como padrões culturais, estruturas de grupo e atitudes. No contexto geral das ciências sociais, as conseqüências da existência e ação ou movimento de pessoas ou coisas são focalizadas com referência especial a seus efeitos nos programas de ação social ou estruturação e padronização de uma situação ou de um sistema e, finalmente, com referência aos atos sociais ou ao curso da interação de agentes humanos. As conseqüências não precisam ser forçosamente intencionais ou mesmo reconhecidas pelos próprios agentes; e não precisam satisfazer forçosamente certa(s) finalidade(s) ou requisito(s) dado(s) pela natureza, ou “escolhido(s)” ou executado(s) de outra forma por agentes humanos. As funções, ou relações funcionais, são descritas tanto não matematicamente quanto matematicamente.

Acrescenta ainda o mesmo organizador (1987, p.500) que, no sentido mais geral em que a palavra é empregada nas ciências sociais, “função parece referir-se a uma conseqüência de determinada espécie, determinável e esperada teoricamente e/ou empiricamente observável ou inferível, e observada ou inferida” e que

o problema crítico é se a conseqüência em questão é ou não considerada apenas um desenvolvimento que pode ser previsto e que, por razões teóricas, pode mesmo ser logicamente necessário, ou se se pressupõe que essa conseqüência satisfaz, cumpre, preenche, de modo instrumental, expressa ou incorpora certa condição, necessidade, requisito, finalidade ou propósito conhecido (ou proposto teoricamente). No caso da segunda alternativa, é essencial saber se se pressupõe que as condições etc são estipuladas pela natureza ou “escolhidas” ou determinadas de outra forma por agentes ou ações humanos, ou ainda, possivelmente, se se pressupõe que são estabelecidas de alguma outra forma não especificada aqui.

No campo específico do direito, Canotilho (1998, p.502-503), ao observar que na literatura juspublicística os sentidos mais correntes são os de função como “atividade” ou como “poder do Estado” (números 1 e 5 infra) e, ao salientar que a ordenação material das funções de Estado desenvolvida na mais recente literatura apela para o conceito de função como relação referencial (número 6 infra), condensa os seus sentidos mais freqüentes:

1. Função no sentido de “atividade” (função judicial, função do Tribunal Constitucional);
2. função como “tarefa” (função da imprensa num Estado democrático, função constitucional das Forças Armadas);
3. função como equivalente a “dimensões” ou “aspectos” de uma norma jurídica (função objetiva e

²⁶³ Conforme Silva, nas ciências sociais, teria sido introduzido por H. Spencer, partindo basicamente da fisiologia. Também foi empregado por cientistas sociais no sentido delimitado, no qual os matemáticos o empregam, quando falam de X como função de Y, de X' como função de X”, em regressão simples ou múltipla e equações de correlação. Vejam-se ainda Vieira (2003, p.147 passim); Canotilho (1998, p.502-503); e Holanda Ferreira (1986, p.783).

função subjetiva das normas consagradoras de direitos fundamentais); 4. função identificada com eficácia jurídica (mudança de função das normas programático-constitucionais de simples “apelos ao legislador” para normas impositivas de tarefas); 5. função como sinônimo de “poder” (função de Estado); 6. função técnico-formalmente entendida como “relação de referência” entre fim e efeito de uma norma (uma das funções das normas de competência é a função de proteção dos cidadãos através da delimitação e distribuição do exercício do poder por vários órgãos)²⁶⁴.

Transpondo as várias acepções de função resumidas por Canotilho para o campo do direito privado e, em especial, à propriedade, constata-se que a função se relaciona com a *atividade agrária(1)* que deve ser dinâmica, produzindo funcionalmente e conservando e preservando; a função também é uma *tarefa(2)* a ser desincumbida pelo proprietário no tempo, no modo e no lugar devidos; a função se ocupa dos *aspectos ou dimensões(3)* objetiva e subjetiva da norma por conter os marcos regulatórios da propriedade e a exigência do correspondente cumprimento pelo proprietário, sob pena de sanção; a função identifica-se, outrossim, com a *eficácia jurídica(4)*, porque não constitui mero apelo mas imposição constitucional de tarefas ao legislador a serem realizadas para viabilizar a propriedade funcional; a função é tomada como sinônimo de *poder(5)*, conferido ao proprietário privado para que, exercitando o direito sem abuso, cumpra os deveres correlatos em seu próprio favor e em prol da sociedade; finalmente, na acepção técnico-formal(6), como relação de referência entre o fim perseguido pela norma e os efeitos gerados permite a reflexão sobre os resultados alcançados pela instituição dentro do sistema o que possibilita, se necessário, redirecionamentos ou ampliações, por exemplo, deixando expressamente evidenciado que a função incorpora a proteção dos recursos naturais e a defesa do meio ambiente.

Galgano (1982, p.112) oferece uma visão panorâmica sobre a função social que merece ser aqui repetida, pois, conforme explica, essa teleologia permite destacar o ponto de vista histórico de que “o aumento da compressão dos poderes dos proprietários por efeito da intervenção do Estado é acompanhado da convicção de que tal acontece pela necessidade de realizarem-se interesses públicos de modo diverso do tradicional”; do ponto de vista conceitual, a função social “revoga um dos eixos da dogmática privada, o direito subjetivo modelado precisamente sobre a estrutura de propriedade absoluta” e ideologicamente “abre a discussão em torno da possibilidade de realização verdadeira de interesses sociais sem eliminar integralmente a propriedade privada dos bens”.

Grau (1983, p.70), com a sua notoriedade de publicista, afirma que a função “é um poder que não se exercita exclusivamente no interesse de seu titular, mas também no de

²⁶⁴ A numeração (1, 2, 3, 4, 5 e 6) não está no original. Foi aposta aqui para facilitar a leitura e compreensão.

terceiros, dentro de um clima de prudente arbítrio”. Nessa linha, Sundfeld (1992, p.156) aponta-a como o “poder de agir cujo exercício traduz verdadeiro dever jurídico e que só se legitima quando dirigido ao atingimento da específica finalidade que gerou sua atribuição ao agente”, e, ainda, no mesmo sentido, o ambientalista Benjamim (1997, p.18) a ela se refere como a “atividade finalisticamente dirigida à tutela de interesse de outrem, caracterizando-se pela relevância global, homogeneidade de regime e manifestação através de um dever-poder”.

Percebe-se sem dificuldade, portanto, que a função social impõe uma nova visão na construção e aplicação do direito, diferente daquela cristalizada no individualismo jurídico. Ela não tira a eficácia do direito subjetivo, porém agrega-lhe diretrizes para que seu funcionamento se dê em benefício do particular individualmente considerado, sem preterição dos interesses da sociedade. A função social qualifica o direito subjetivo, juridicizando, por assim dizer, intentos éticos e morais como uma tentativa válida de transformação da sociedade que, antes de cristalizar-se como um amontadoado disforme de interesses individuais acastelados no egoísmo, deve consolidar-se como conjunto solidário de homens interessados no bem-comum.

Efetivamente, numa prospecção direcionada para as idéias dos pensadores modernos, constata-se que a função social nasce do embate doutrinário envolvendo as idéias contrárias ao liberal-individualismo de Locke, Montesquieu e Rousseau, em cujo cenário aparecem Comte, Gierke, a Igreja Católica, Duguit, Josserand, dentre outros. Pioneiramente o positivista, Augusto Comte em meados do século XIX, publica o seu sistema de política positiva, no qual sustenta que:

Em todo estado normal da humanidade, qualquer cidadão constitui realmente um funcionário²⁶⁵ público, cujas atribuições mais ou menos definidas determinam a um tempo as obrigações e as pretensões. Este princípio universal deve certamente se estender à propriedade, em que o positivismo vê principalmente uma indispensável função social, destinada a formar e a administrar os capitais nos quais cada geração prepara os trabalhos da seguinte. Sabiamente concebida esta apreciação normal enobrece sua posse, sem restringir sua justa liberdade e mesmo fazendo-a melhor respeitar.

Nesse recorte “comtiano”, nota-se uma preocupação com as futuras gerações, tendo em vista que a propriedade positivista tem “uma indispensável função social destinada a

²⁶⁵ A propósito de função e funcionário registra Benedito Silva (1987, p.505) em seu Dicionário de Ciências Sociais que, do ponto de vista sociológico, exercem função pública quantos colaboram para a realização dos fins do Estado, sem que daí decorra necessariamente exercício de cargo público. A amplitude desse ângulo abrange a participação global da sociedade no desenvolvimento social, político e econômico do país. Deve-se observar que essa forma de ver é prestigiada pelo direito como se vê a título de exemplo, no Código Eleitoral e no Código de Processo Penal com as figuras dos mesários e escrutinadores, nas eleições periódicas e dos membros do Tribunal do Júri, no julgamento de seus concidadãos.

formar os capitais nos quais cada geração prepara os trabalhos da seguinte”. Contemporaneamente a essa afirmação, surgem as preocupações de Haeckel (1866) que pretendia ver a natureza e seus ecossistemas protegidos dos agentes geológicos humanos, para as gerações futuras, ao iniciar os primeiros estudos da ecologia²⁶⁶, a partir do étimo *oikos* (casa) e *logos* (estudo), proteção que a Constituição brasileira de 1988 expressamente incorpora na função social da propriedade, ao exigir a defesa e proteção do ambiente também pelos proprietários de terra.

Um exame crítico de uma e outra preocupação, a positivista e a ecologista, a primeira com a função social ampla, e a segunda com a preocupação ambiental (específica), malgrado o tempo passado de cento e vinte anos até os dias atuais, evidencia que algumas propriedades continuam não cumprindo rigorosamente a função social trabalhista e previdenciária de oferecer bem-estar aos trabalhadores que nela labutam, e outras persistem não cumprindo a função ambiental mediante exploração econômica sustentável (racional e adequada), fusionada com a preservação e conservação das áreas especialmente protegidas.

Também na área do direito ergueram-se algumas vozes contra o individualismo exacerbado, como foi o caso do jurista alemão Gierke, citado por Orlando Gomes (1983, p.271), que em 1889 profere discursos em Viena, proclamando a necessidade de imposição de “deveres sociais à propriedade e que esta não deveria servir apenas ao interesse egoístico do proprietário, mas deveria, sim, ser ordenada no interesse de todos”, proclamação que não teve repercussões na América Latina, da qual o Brasil é o melhor exemplo, pois a nascente República manteve o direito de propriedade em toda a sua plenitude, sem qualquer concessão ao interesse social na Carta Política de 1891 que, nesse aspecto, reprisou a Imperial de 1824.

A Igreja Católica, no entanto, no mesmo ano de 1891, através do Papa Leão XIII, retoma a concepção tomista de que o proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora não pertencentes a todos, fazendo publicar a Encíclica *Rerum Novarum* insistindo que a propriedade é uma garantia da liberdade e da dignidade da pessoa humana e importante instrumento de proteção da família, mas com implícita função social, o que se explica pelo fato de a propriedade destinar-se à satisfação dos interesses do proprietário, que tem o direito de colher os seus benefícios, mas também destinar-se a satisfazer as necessidades da sociedade.

²⁶⁶ Sobre o surgimento da ecologia como ciência, ver o registro de Delitti (1995, p.163) esclarecendo que apesar de o conhecimento ecológico ter permeado as atividades humanas desde as épocas mais remotas, como ciência é bastante recente na nossa história, aparecendo com os estudos de Haeckel, seguidos por outros estudiosos com enfoques diferentes mas que a definição converge para a: “ciência que estuda as relações dos seres vivos entre si e com o meio ambiente”, encontrada no Glossário de Ecologia (1987).

Provavelmente os trabalhos doutrinários mais importantes na seara do direito, relativamente à função social da propriedade em geral e da agrária em particular, foram produzidos por Leon Duguit, constitucionalista francês e professor da Faculdade de Bordéus, a partir de suas conferências proferidas em Buenos Aires no ano de 1911, posteriormente publicadas. O ponto culminante da idéia de Duguit (1912, p.158) é transcrito e comentado em quase todas as obras de direito agrário ou naquelas que versam as transformações gerais do direito privado, não havendo razão para não repeti-la aqui devido a sua relevância. Dizia o constitucionalista:

Todo o indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade, certa função, em razão direta do lugar que nela ocupa. Por conseguinte, o possuidor da riqueza, pelo fato de possuí-la, pode realizar certo trabalho que somente ele pode cumprir. Só ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação das necessidades gerais, ao fazer valer o capital que possui. Está, pois, obrigado socialmente a cumprir esta tarefa, e só no caso de que a cumpra, será socialmente protegido. A propriedade já não é um direito subjetivo do proprietário. É a função social do possuidor da riqueza.

Com efeito, o fenômeno jurídico se manifesta duplamente no meio social: a) através do direito objetivo, que é a norma de ação (*norma agendi*), a lei que estabelece a regra de conduta; b) e através da faculdade de ação (*facultas agendi*), que é o direito subjetivo, o poder de agir em juízo ou fora dele, conferido pelo direito objetivo. *Verbi gratia*, a lei (direito objetivo) confere ao proprietário o direito de usar, gozar, dispor e reaver a propriedade (direito subjetivo). Se alguém turba ou esbulha a sua posse, ele tem o direito (subjetivo), de propor uma ação possessória para promover a defesa dela, como garantido pela *norma agendi* (direito objetivo).

Duguit, no entanto, “afirmou que a propriedade não é um direito subjetivo, mas a subordinação da utilidade de um bem a um determinado fim, assegurado pelo direito objetivo”. Comentam Costa (1954, p.30) e Rosalina Pereira (1993, p.55) acertadamente que Duguit asseverou que, quando um proprietário cultiva um imóvel, não exerce direito, mas uma possibilidade de fato: a subordinação de uma coisa a um fim determinado. Assim sendo, \neg continua \neg , a questão de direito só surge se um terceiro intervém criando obstáculo ao uso e gozo da coisa pelo administrador proprietário, porque ele tem, nessa hipótese, de recorrer às vias legais. Daí concluir que esse direito não se funda no obstáculo material posto à subordinação (direito subjetivo), mas na regra de direito objetivo que proíbe a todos de perturbar a utilização de uma coisa conforme sua finalidade. Vale dizer, o dever de não perturbar a utilização.

Anota Rosalina Pereira (1993, p.55) que Duguit abandonou o subjetivismo do

direito ao considerar a propriedade não um direito, mas a própria coisa; a propriedade é em si a função social. Ou seja, o proprietário não tem direito subjetivo em relação ao bem, encontrando-se apenas numa situação de direito objetivo. No mesmo sentido, Pio dos Santos (1982, p.20) observa que o mestre gaulês repudiou o direito subjetivo para ver a propriedade como um atributo da própria coisa. Daí afirmar que, estando as sociedades modernas organizadas sob a égide da interdependência social, o possuidor da riqueza tem o dever de natureza objetiva de usá-la no sentido de ampliar ou manter essa mesma interdependência. Em suas palavras: “A propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário, ela é a função social do detentor da riqueza”²⁶⁷.

Em linha de colisão com o caráter individualista absoluto da propriedade se encontra outro francês, o relativista Louis Josserand (1939, p.71 passim), que compara o abuso de poder da autoridade pública com o abuso de direito do proprietário privado, que tem a liberdade de usar, mas não de abusar do exercício do direito. O direito subjetivo é relativo e encontra limite no direito objetivo que o vincula a uma função a ser alcançada. Portanto, sendo o direito relativo e estando vinculado a uma função, esse direito-função deve ser considerado abusivo sempre que ultrapassar as raias de sua verdadeira função, que se encontra no plano econômico e social. Enfim, o direito de propriedade não é absoluto, intangível, mas relativo e será tido como abusivo quando se desviar de sua função finalística.

Conforme se verá adiante, as Constituições da maioria dos países ocidentais, pelo menos no que se refere à expressão literal, ou seguiram a orientação católica originária da Suma Teológica de Tomás de Aquino e continuada pelos Papas²⁶⁸, de que a propriedade tem uma função social a ser desempenhada²⁶⁹, ou seguiram a orientação do constitucionalista Duguit, que não sendo socialista-marxista, defendia, no entanto, a tese de que a propriedade não era um direito subjetivo, mas ao contrário, uma função social constitutiva de um dever do possuidor da riqueza. A defesa da propriedade, portanto, contra o turbador ou o esbulhador era possível, não porque o proprietário tinha um direito subjetivo, mas porque o direito objetivo veda a qualquer terceiro a turbção ou esbulho da propriedade de alguém.

Prevaleceu, no entanto, o entendimento de que a propriedade segue sendo um direito subjetivo que tem uma função social positiva a cumprir. O direito de propriedade

²⁶⁷ *La propriété n'est plus le droit subjetif de propriétaire, elle est la fonction sociale de détenteur de la richesse.*

²⁶⁸ Ver sobre o assunto, dentre outros, em De Sanctis (1961, v.1) Leão XIII com a *Rerum Novarum*, 1891; Pio XI com a *Quadragesimo Anno*, 1931; Pio XII com *La Solemnita*, 1941 e Oggi, em 1944; João XXIII com a *Mater et Magistra*, 1961; Paulo VI com a *Populorum Progressio*, 1967 e João Paulo II com a *Centesimu Annu*.

²⁶⁹ João XXIII assinala os aspectos individual e privado e social e público desse direito, neste trecho: “Mas os nossos predecessores nunca deixaram igualmente de ensinar que no direito de propriedade privada está incluída uma função social (...) Segundo os planos de Deus, o conjunto de bens da Terra destina-se, antes de mais nada, a garantir a todos os homens um decente teor de vida.”

assim caracterizado apresenta-se compatibilizado com os regimes capitalistas, nos quais a propriedade privada é um dos pilares de sua economia. A propriedade não se socializa no sentido estatizante, porque não se torna pública, mas socializa-se em sentido amplo, significando que se democratiza com o direito de e com o direito à propriedade assegurado pela possibilidade de acesso aos que querem trabalhar.

Na realidade, nos dias que correm, não se impõem apenas limitações administrativas negativas ao proprietário, mas um conjunto de deveres positivos incidentes diretamente sobre o direito de propriedade e que devem ser cumpridos simultaneamente,²⁷⁰ como condição de sobrevivência da garantia do direito. A função modifica o conteúdo do direito de propriedade; conforma-o ditando o modo de seu aperfeiçoamento. Não se diz mais, como se dizia no Estado liberal, que se garante o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Garante-se até certo ponto. Esse ponto é o limite da garantia; enquanto cumprida a sua função social. Há um marco divisor dentro do sistema entre a propriedade que cumpre e a que não cumpre a função social.

Deixando de ser vista como um direito absoluto, restou possível, portanto, a sua disciplina com o estabelecimento de um conteúdo mínimo, \neg o que se poderia chamar de marcos regulatórios da propriedade privada \neg , num dirigismo estatal conseqüente que enuncia o modo como o direito deve apresentar-se, e as conseqüências, isto é, o que acontece se ocorre o descumprimento da disciplina imposta. Como a função social integra o conteúdo do direito de propriedade, o inadimplemento da função é curado com sanções, que em alguns países pode chegar à perda do direito em prol de outrem (agricultores, por exemplo) que melhor atendam ao interesse social.

Pode-se dizer que a função social é um *plus* no conteúdo da propriedade. Esse *plus* transforma a propriedade estática em propriedade dinâmica. Tratando-se de construção jurídica dotada de flexibilidade, torna possível amoldar a conformação do direito às transformações da ordem econômica e social, segundo as necessidades de tempo e lugar. Daí ser perfeitamente aceitável que, dentro de determinada realidade social, se possa num determinado momento e num determinado lugar condicionar a garantia do direito ao cumprimento de uma função social abrangente do meio ambiente, diante da necessidade de colocar os recursos ambientais a salvo ou, pelo menos, protegidos contra a depredação.

²⁷⁰ Nesse sentido, os ordenamentos jurídicos positivados em nível constitucional e infra-constitucional.

3. A Função Social do Direito de propriedade na Europa

A primeira grande guerra mundial estabeleceu uma linha divisória entre duas épocas, a liberalizante individualista e a funcional. Os efeitos desse acontecimento refletem diretamente nas constituições da Europa, do século XX, que recepcionam as idéias de Comte, Gierke, Duguit e da doutrina social da Igreja.²⁷¹ Em nível constitucional, quem primeiro sentiu a necessidade de mudança no arcabouço jurídico, no velho continente, foi a Alemanha, em cuja Carta Política vindoura (1919) vai ser introduzido um Direito Econômico, através da ordem econômica estabelecida, enfeixando um conjunto de normas para regular a economia.

A construção de uma ordem econômica constitucional e, por conseqüência, de um direito econômico pressupondo o reconhecimento do princípio produtivista e do fomento à intervenção do Estado nas relações econômicas é reveladora como acentua um jurista espanhol:

Do jogo que haverá de ter doravante o chamado princípio produtivista e, pois, necessidade de aumentar constantemente a produção; este afã que, surgido durante a época bélica, havendo levado ao que Mossa qualificou como uma economia socialista de guerra, continuará depois, na fase de reconstrução; não deixará de atuar até nossos dias (BALARÍN MARCIAL, 1978, p.140).²⁷²

O pioneirismo e a pujança da diretriz constitucional da carta weimariana e seu reflexo para as relações sócio-econômicas da nação tedesca são enfatizados também por dois outros juristas ibéricos, ao assinalarem que:

Nenhuma Constituição européia havia chegado aonde chega a Constituição do Reich alemão de 1919, na segunda parte relativa aos direitos e deveres fundamentais dos alemães e a qual, por razão de sua influência, pode considerar-se verdadeiramente como fase decisiva na nova orientação jurídica do regime constitucional... enquanto intento (plano) ou trâmite que pode ser decisivo para a transformação política de um dos povos de mais positiva influência no mundo (PERES SERRANO e GONZALES LOSADA, 1927, p.20).²⁷³

No bojo desse direito econômico, foi embutido o princípio da função social, colocando a propriedade também sob a ótica do direito objetivo. Da constituição alemã de 1919 a idéia da função social da propriedade migrou para todas as Constituições da Europa e América, num posicionamento ideológico que preferiu preservar a propriedade privada dando-lhe uma vinculação de funcionalidade do que aboli-la, como fizeram os soviéticos, naquele primeiro quartel do século XX. Evidentemente a propriedade não é um roubo, como

²⁷¹ A afirmação não abrange a Rússia, nem as antigas repúblicas socialistas soviéticas.

²⁷² Tradução direta do autor.

²⁷³ Tradução direta do autor.

afirmava Proudhon, mas pode constituir-se no marco primordial dos desequilíbrios sociais, se conservada nos termos absolutos que inspiraram o individualismo.

O individualismo, \neg como se recorda \neg , em face da revolução industrial experimentada na Europa, viveu um período de grande expansão econômica no século XIX, apoiado exatamente na ideologia do liberalismo econômico, que foi absorvido nos Códigos civis que priorizavam o indivíduo isoladamente considerado. Essa expansão tinha como sustentáculo a propriedade privada, garantida em toda a sua plenitude, de acordo com as teorias até então aceitas ou impostas, adiante sintetizadas.

Pela teoria da especificação, Locke entendia que os bens da natureza pertencem a todos os homens, mas, se o homem acrescenta o seu trabalho e cria novos bens, estes lhe pertencem, pela incorporação do seu esforço e da sua personalidade. A teoria legalista, de Hobbes e Montesquieu, sustentava que a propriedade tinha origem na norma legal, ou seja, na concessão feita pelo Estado. Com a teoria da ocupação, Grócio dizia que “a ocupação de bens ainda não apropriados por ninguém, é que alargaria o domínio do homem na natureza, convertendo os objetos desta em valores econômicos ou culturais, enriquecendo o patrimônio da nação” (DINIZ, 1993, p.87; MONTEIRO, 1995, p.82). E a teoria personalista considerava a propriedade privada uma manifestação da personalidade, como garantia da liberdade.

Dentro desse quadro unanimemente agasalhado nos códigos privados, o liberalismo na economia corria a galope, quando começaram a aparecer as reações contra o *status quo*. Essas reações se dirigiram contra as injustas relações de trabalho, como já referido no Capítulo I, mas se dirigiram também contra o regime de propriedade privada. Na metade desse século (1848), Marx e Engels lançam o Manifesto do Partido Comunista, tornando pública a ideologia comunista-socialista, em cujo documento encontra-se um de seus pilares mestres, a negação ao direito de propriedade privada, principalmente a fundiária²⁷⁴.

Na esteira de Marx e Engels, Proudhon dizia que a propriedade é um roubo²⁷⁵ e, nesse raciocínio, combate as teorias anteriores. Contestando a teoria da especificação sustenta que :

O capitalista, diz-se, pagou as diárias dos trabalhadores; para ser exato é preciso

²⁷⁴ A ideologia comunista-socialista foi implantada na Rússia e nos países soviéticos a partir de 1917, com a abolição da propriedade privada agrária. Posteriormente também foi implantada na China, em Cuba e nalguns outros países. Os soviéticos e os alemães orientais romperam com o regime recentemente, a China tem feito concessões ao capitalismo e Cuba, sustentada por Fidel Castro, continua respirando os ares comunistas, com a propriedade dos bens de produção sob domínio do Estado.

²⁷⁵ A propriedade é o suicídio da sociedade. A posse está dentro do direito; a propriedade opõe-se ao direito. Suprimi a propriedade e conservai a posse; e, só com essa alteração no princípio, mudareis tudo nas leis, o governo, a economia, as instituições; expulsareis o mal da terra (PROUDHON, p.244).

dizer que o capitalista pagou uma diária tantas vezes quantos trabalhadores empregou por dia, o que não é a mesma coisa. Pois a força imensa, que resulta da união e harmonia dos trabalhadores, da convergência e simultaneidade de seus esforços, essa ele não pagou. Duzentos granadeiros levantaram em algumas horas o obelisco de Luqor sobre a base; um só homem, em duzentos dias, faria o mesmo? Entretanto, na conta do capitalista, a soma dos salários era idêntica. Pois bem, um deserto a cultivar, uma casa a construir, uma manufatura a explorar, é como erguer o obelisco, é como deslocar uma montanha. A menor fortuna, o mais modesto estabelecimento, a instalação da mais acanhada indústria exige um concurso de esforços e talentos tão diversos que um só homem nunca conseguiria. É espantoso que os economistas não tenham considerado isso. Façamos então o balanço do que o capitalista recebeu e pagou. (...) O trabalhador precisa de um salário que lhe permita viver enquanto trabalha, pois só produz consumindo. Quem emprega um homem deve-lhe alimentação e manutenção, ou salário equivalente. É o primeiro passo em toda produção (PROUDHON, p.103).

À pregação dos comunistas de que a propriedade gera alienação e que a supressão dela reconciliaria o homem com o homem na construção de uma sociedade harmoniosa, sem classes, curiosamente se poderia confrontar algumas considerações trazidas por Sigmund Freud no artigo *A Civilização e Seus Descontentes* o qual dizendo-se sem condições de fazer qualquer crítica econômica ao sistema comunista, “por não estar em condições de examinar se a abolição da propriedade privada é vantajosa e eficiente”, concluía que a propriedade não é causa da agressividade do homem, nestes termos:

Mas eu sou capaz de reconhecer que, psicologicamente, isso se funda numa ilusão insustentável. Abolindo a propriedade privada, priva-se o amor humano de agressão, de um de seus instrumentos, um forte instrumento, é certo, mas seguramente não o mais forte. Isso, de maneira nenhuma, altera as diferenças individuais de poder e influência, as quais são encaminhadas pela agressividade para uso dela mesma, nem muda a natureza do instinto em nada. Este instinto não surge como o resultado da propriedade; ele reinou quase supremo nos tempos primitivos, quando as possessões eram ainda extremamente escassas... (FREUD, apud FERREIRA FILHO, 1982, p.36).

As teses comunistas, ao serem submetidas ao teste experimental da realidade, não conseguiram se sustentar, podendo-se perceber, numa reflexão atual, que estão em baixa no mundo, tendo perdido força principalmente pelo fracasso da extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas²⁷⁶ e da Alemanha Oriental, que não conseguiram fazer a felicidade de seus povos durante o regime socialista, além de chafurdar o meio ambiente, em cada um desses países. Mas a verdade é que elas tiveram sua importância histórica, pois foi a partir delas, ao lado de outras ideologias intervencionistas não-socialistas, que se verificaram avanços na passagem do capitalismo liberal para o capitalismo social democrata em muitos

²⁷⁶ O Programa do Partido Comunista da extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas adotado pelo XXII Congresso realizado em 31.10.1961 afirmava que “a principal missão econômica do partido e do povo soviético é criar a base material e técnica do comunismo em duas décadas”. (Cf. SILVA, B., Dicionário de Ciências Sociais, 1986, v.1, p.230).

países.

Conforme já assinalado, Gierke, Comte, a doutrina social da igreja, no século XIX, e depois Leon Duguit, no século XX, trouxeram enorme colaboração para a instituição de um tipo de propriedade que, não sendo liberal individualista, nem socialista, estatal, coletivista ou cooperativista publicizada, dentro de uma planificação globalizante e centralizada, pode produzir frutos para o proprietário privado e para a comunidade não proprietária (bem-estar privado e público). Pode e deve, nos dias de hoje, ser instrumento de proteção dos recursos naturais renováveis e de preservação ambiental, consoante a regulamentação de cada país, o que já está positivado em muitos deles.

Na alvorada do século XXI, o mundo capitalista perdeu o seu contraponto, porque perdeu o adversário ideológico de peso, situação que o motiva a revisitar os princípios de desregulamentação das relações de trabalho, maior liberdade de comércio entre as nações, etc., o que demanda, mais do que nunca, que cada país exerça o princípio internacional da auto-determinação (dos povos), escolhendo, soberanamente, os seus melhores rumos. No que concerne à propriedade com função social, é necessário que ela seja considerada uma viagem sem volta²⁷⁷. Não se pode retroceder ao individualismo dos Códigos, que agasalhou por duzentos anos o liberalismo econômico, até porque a maioria deles já foi revogada, tácita ou expressamente, pelas regras de hierarquia superior inseridas nas Constituições políticas da maioria dos países.

Evidentemente, uma volta aos princípios do liberalismo e do individualismo, que tiveram sua razão de ser no final do século XVIII (com as declarações expressas na cartas públicas) e princípio do XIX (com a positivação das cartas privadas), não é desejável. Esse movimento pode ser explicado como resposta ao absolutismo real e ao mercantilismo que, ao fortalecerem economias nacionais, procuraram cumprir os objetivos do metalismo e, com isso, o aumento crescente das rendas da Fazenda Pública. Essa situação de regulamentação abusiva chegou ao ápice do confronto dos valores básicos da liberdade, culminando com a insurreição da classe média à procura de um outro modelo.

O novo modelo, entretanto, depois de um século de experiência começou a ruir pelas próprias bases. Exatamente porque, ao dar primazia ao indivíduo em relação ao Estado e em relação à própria sociedade, cometeu outro exagero ao deixar tudo fluir pela só vontade do indivíduo. As advertências que a vontade do indivíduo não poderia ferir as normas de ordem

²⁷⁷ Tendo em vista o que representa para a sociedade, é relevante que os países de todo o mundo prestigiem as fórmulas que aperfeiçoem a função social da propriedade nas Constituições, e não as que a restrinjam ou a eliminem do texto constitucional.

pública e os bons costumes, que o uso da propriedade não poderia sobrepor-se aos mandamentos das leis e dos regulamentos administrativos na maioria das vezes não era levada a sério, na medida em que os indivíduos percebiam que ninguém fiscalizava isso, já que no bojo do sistema se encontrava um Estado naturalmente absenteísta.

Também não seria recomendável partir para outro extremo e buscar um novo modelo na experiência estatizante dos bens de produção agrária, pois quando tudo se concentra nas mãos do Estado, esse exagero de concentração de poder leva a outras distorções que desinteressam à ordem pública. De fato, não sendo dono do instrumento de trabalho, aquele que exerce a atividade logo se vê tentado a contribuir menos para o rendimento do bem de produção, somando-se à sua negligência pessoal a ineficácia oficial do Estado que, uma vez transformado em dono de tudo, também não consegue carregar a carga posta sobre seus ombros e, “privatizado nas mãos de poucos donos da burocracia estatal”, acaba se transformando num campo propício para a prática da mais diversificada e completa corrupção.

O melhor caminho que se vislumbra, portanto, para o regime da propriedade, é reconhecer em cada indivíduo, como pessoa sujeita de direitos e deveres, o direito de se tornar proprietária daquilo de que necessita para o seu progresso social e econômico. Mas, como o direito é uma via de mão dupla, pois quase sempre a um direito corresponde uma obrigação, a propriedade, principalmente a agrária, deve ficar sistematizada debaixo da função social, transparecendo, evidentemente, que aos direitos individuais correspondem deveres para com a sociedade, já que o direito existe, ontologicamente, porque existe sociedade.

Essa visão fortalecida na doutrina do final do século XIX e começo do XX foi apreendida pelos alemães e transformada em norma positiva na Constituição de 1919, de onde se espalhou para o mundo. Deixa-se aos particulares a livre iniciativa da atividade econômica, regrada, entretanto, por diretrizes que orientam a atividade em prol do bem comum. A Constituição weimariana cronologicamente não foi a primeira a estabelecer uma ordem econômica constitucional²⁷⁸ mas foi a primeira a apresentar-se melhor sistematizada nas grandes linhas da disciplina da economia. Com efeito, “o regime da vida econômica deve corresponder a princípios de justiça, com o objetivo de garantir a todos existência humanamente digna” e só assim, dentro desses limites, se reconhece ao indivíduo a liberdade

²⁷⁸ Na verdade, a Constituição mexicana de 1917 já havia possibilitado a intervenção nas relações sociais da educação (art.3º), do trabalho e o direito de a *Nação impor à propriedade as modalidades que dite o interesse público, assim como o de regular o aproveitamento dos elementos naturais suscetíveis de apropriação*, promovendo a reforma agrária (art.27,§ 3º). Entretanto, conforme observa Ferreira Filho (1992, p.300) a Carta mexicana não possui um esboço de tratamento sistemático da atividade econômica, ao contrário da alemã, o que explica o fato de ter sido esta última copiada por toda a Europa e América.

econômica (art.151). Firmado o propósito geral da ordem econômica, complementou no art.153 que o direito real de “propriedade obriga e o seu uso e exercício devem ao mesmo tempo representar uma função no interesse social”.

O art.153 supracitado garantia o direito de propriedade, ao tempo em que incumbia o legislador ordinário de fixar-lhe o conteúdo e os limites, mas a garantia submetia-se à correspondente função social, como assinalado. O art.155 determinou especial atenção ao patrimônio familiar dos ex-combatentes e mandou também que o Estado fiscalizasse a distribuição e utilização dos bens de forma a impedir o abuso e a proporcionar a todo alemão e a todas as famílias alemãs, especialmente às de numerosa prole, uma morada e um patrimônio econômico condizente com as suas necessidades.

Previu o mesmo art.155 outras tantas intervenções na ordem econômica: a) a possibilidade de desapropriação por utilidade pública da propriedade territorial, cuja aquisição fosse considerada indispensável à satisfação das necessidades de alojamento, fomento da colonização interior e as rotações ou desenvolvimento da agricultura; b) considerou o cultivo e a exploração da terra um dever do proprietário para com a comunidade; c) estabeleceu que o incremento de valor do solo que se obtenha sem empregar trabalho ou capital no mesmo ficará a benefício da comunidade; d) por fim determinou que “todas as riquezas naturais e as forças físicas, economicamente utilizáveis, ficam sob a inspeção do Estado; as regalias de índole privada passarão ao Estado mediante medidas legislativas”.

Posteriormente à aprovação da Carta weimariana, marco divisório da propriedade individualista e da propriedade funcionalista, a Alemanha passou por convulsões sociais e políticas que marcaram a divisão de seu território, que só recentemente voltou a ser unificado. Entretanto, o que determinaram as Constituições das duas Alemanhas recém construídas? A da Alemanha Oriental, de 1949, estipulava em seu art.22 que “A propriedade está garantida pela Constituição. Sua essência e seus limites derivam das leis e dos deveres sociais para com a comunidade”. Na vizinha República Federal Alemã, no mesmo ano de 1949, em seu art.14/3, continuava clarividente a função social ao dispor que: “A propriedade obriga. O uso da propriedade deve contribuir ao mesmo tempo ao bem-estar da coletividade”.

Interessante notar que a Carta Política federal germana foi enfática e esclarecedora, como convém a qualquer norma, ao afirmar que a “propriedade obriga” e porque obriga, o seu uso “deve contribuir ao mesmo tempo ao bem-estar da coletividade”. Que a propriedade pode e deve contribuir para o bem-estar do proprietário não há qualquer dúvida. Mas esse bem-estar a ser alcançado pelo proprietário privado e sua família deve ser ampliado a fim de, ao mesmo tempo, contribuir também para o bem-estar da coletividade. A

Alemanha é uma das principais potências do mundo e o direito, sem dúvida, foi uma das molas mestras para que esse patamar fosse alcançado. É claro que o bem-estar hoje não se restringe à produção, mas também à preservação do que deve ser preservado.

Como se observa, a Alemanha após a primeira grande guerra inaugurou o regime da ordem econômica e social²⁷⁹ concertada, em razão da qual se fixaram as bases de um direito econômico como conjunto de normas estabelecidas pelo Estado para a regulação da economia. Assim como o Código Civil francês, aprovado sob as bases do liberalismo econômico e do individualismo jurídico, influenciou o mundo inteiro na diretiva privada das relações sociais (econômicas e jurídicas), a Constituição weimariana de 1919 foi fundamental na transformação política e econômico-social alemã, da mesma forma que ocupou lugar de destaque, enquanto fator influenciador, do novo regime nos demais países do mundo.

No extremo oeste do continente europeu a Constituição de Portugal, de 1933, estabeleceu disposição semelhante em seu art.35 ao dispor que “a propriedade, o capital e o trabalho exercem uma função social, sob um regime de cooperação econômica e solidariedade”. Na visão constitucionalista portuguesa a propriedade, o capital e o trabalho devem ser organizados em regime de empresa, no qual prevaleça a cooperação econômica e a solidariedade. Contudo, como afirma Canotilho (1997, p.178) apesar de ter definido os princípios de coordenação e regulamentação da vida econômico social, os direitos fundamentais dos trabalhadores foram drasticamente restringidos com a proibição de greve e de liberdade sindical em contra-posição às liberdades reconhecidas ao outro parceiro social.²⁸⁰

Interessante notar também que a Constituição portuguesa da década de trinta já afirmava a função social da propriedade, do capital e do trabalho, permitindo entrever nessa interface o envolvimento da função social com o contrato. A propriedade, já se assinalou, é a grande razão de ser do contrato. No usar, gozar, dispor e reaver o que é de sua propriedade, a pessoa é levada a contratar para satisfazer as suas necessidades. Ao exercer esse direito, para atingir objetivos privados, os portugueses deveriam submeter as suas vontades individuais aos desígnios maiores da função social. Só poderiam contratar aquilo que a ordem jurídica agasalha e tendo em vista os interesses da sociedade para que a contratação também se enderece ao bem geral.

²⁷⁹ No capítulo I assinalou-se a importância da Constituição alemã como marco referencial do Direito Social (do trabalho). Deve-se registrar, com amparo em Ballarin Marcial, que a expressão Direito Social foi pronunciada pela primeira vez por O. Von Gierke, em conferência na Academia Jurídica de Viena, publicada em Berlim, em 1889.

²⁸⁰ O Estatuto da Terra em 1964 conceituou a empresa rural segundo essa visão de empreendimento organizado do capital e do trabalho para transformar a terra, propriedade rural, num imóvel exemplar capaz de atestar o cumprimento de todos os requisitos da função social.

Observa Gomes Canotilho que a Carta republicana portuguesa de 1933 formalizou pela primeira vez a constituição econômica e social daquele país. A Constituição de 1976 (malgrado as quatro revisões posteriores – 1982, 1989, 1992 e 1997) manteve a perspectiva programático-dirigente, segundo o princípio da democracia econômica e social que constitui, no dizer do provector constitucionalista:

uma autorização constitucional no sentido de o legislador democrático e os outros órgãos encarregados da concretização político-constitucional adoptarem as medidas necessárias nas vestes de uma “justiça social” e que ... impõe tarefas ao Estado e justifica que elas sejam tarefas de conformação, transformação e modernização das estruturas econômicas e sociais, de forma a promover a igualdade real entre os portugueses (art.9º/d e 81/a e b). (CANOTILHO, 1998, p.326).

O assento da ordem econômica e social de forma programático-dirigente em nível constitucional tem realmente o condão de vincular o legislador ordinário, que não pode prover em sentido contrário aos mandamentos constitucionais plasmados, sob pena de elaborar norma inconstitucional, e o administrador público, que fica incumbido de tarefas destinadas a realizar aquelas finalidades pré-estabelecidas, além de submeter os particulares na execução de suas atividades empresariais segundo o modelo econômico-social traçado.

Na Itália, os reflexos da função social da propriedade vão se fazer sentir no novo Código Civil promulgado em 1942, que coloca a empresa como núcleo do direito privado, unificando num só estatuto a disciplina da empresa agrária, da empresa industrial e da empresa comercial. Ao assim fazê-lo, destaca a atividade econômica do espectro da propriedade e dos outros direitos reais. Vale dizer, o novo código ressalta o papel da atividade (aspecto objetivo) em face da propriedade (aspecto subjetivo)²⁸¹.

Afirma Natalino Irti (1997, p.21), professor de direito privado da Universidade de Roma, que essa unificação não constituiu surpresa para ninguém, tendo em vista o “desenvolvimento da economia moderna com a introdução da máquina, as descobertas tecnológicas e a produção em massa, fatos que assinalavam a derrota dos proprietários rurais e a hegemonia da classe industrial”.

O Código Civil de 1865, prossegue Irti, retratou as características econômicas sociais daquele momento, caracterizando-se pela defesa da propriedade em seus aspectos de integridade e absolutismo ante o regime feudal ainda encontrado na prática, o que o levou a deixar na sombra e no silêncio a fase dinâmica da atividade. No Código de 1942, a atividade

²⁸¹ O realce do papel da atividade vai influir na legislação de outros países europeus, a curto e a médio prazo (v.g. França e Espanha), e mesmo do Brasil, como se vê no Estatuto da Terra de 1964, que prioriza o uso independente de este estar baseado num título de propriedade ou numa simples posse. Ademais, o uso exemplar vai caracterizar neste último estatuto a empresa agrária.

se emancipa da propriedade e adquire relevância como modo de produção de bens destinados ao consumo. A perspectiva muda de eixo: não é mais a do direito subjetivo, mas a da atividade que organiza e produz novos bens (objetiva).

A atividade típica do empresário agrícola, a atividade típica do industrial e a atividade típica do comerciante são espécies do gênero empresa. E empresário é aquele que “exerce profissionalmente uma atividade econômica organizada para fins de produção ou de troca de bens ou serviços.” Essa mudança de perspectiva está na base da transformação econômica operada na Itália, que saiu de uma economia atravancada na década de cinquenta para uma economia empresarial de destaque no mundo.

Com tais alterações já postas em nível hierárquico inferior, a nova Constituição que veio a lume em 1947 não discrepou dessa linha normativa ao colocar a propriedade sob a disciplina da função social. Essa inserção constitucional é uma demonstração clara de que não se desejava na Itália uma propriedade estática, improdutiva ou destrutiva, mas uma propriedade com missões relevantes a cumprir no contexto social e econômico. Com efeito, no art.42 reconheceu o direito de propriedade, condicionando a sua eficácia nos seguintes termos:

Art.42. A propriedade é reconhecida e garantida pela lei, que determina os modos de aquisição, de gozo e seus limites, com a finalidade de assegurar a função social e torná-la acessível a todos.

A propriedade pode ser, nos casos previstos na lei e salvo de indenização, expropriada por motivos de interesse geral.

A lei estabelece as normas e os limites da sucessão legítima e testamentária e os direitos do Estado sobre a herança.

De acordo com o comando constitucional, a utilização da propriedade em benefício próprio (função social subjetiva) é elementar, mas insuficiente, razão por que se exige uma contribuição cada vez mais justa em prol da sociedade (função social objetiva) como condição de sustentação do direito de propriedade. Esta função social objetiva não é circunstancial, acidental, mas essencial, substancial. Porque a função social incorpora-se na estrutura institucional do direito de propriedade, a tutela do direito (subjetivo) fica condicionada ao cumprimento dos fins ordenados na lei (direito objetivo).

Nesse sentido, o magistério de um doutrinador italiano:

Desde que a tutela da propriedade é condicionada, a função não é externa a seu direito nem meta jurídica; em si, a função social, desde o ponto de vista técnico-jurídico, é uma “expressão elíptica, unificadora dos pressupostos da qualificação jurídica, de tal modo que identifica o conteúdo mesmo da situação (do proprietário)”; já não é o conjunto de obrigações externas impostas pelas leis

especiais, senão que a função social deriva um princípio geral incorporado na estrutura institucional do direito de propriedade em virtude do qual sua tutela fica condicionada em função do cumprimento pelo proprietário dos fins que o ordenamento impõe (RODOTÁ, 1971, p.377-382).²⁸²

Como consequência da incorporação ao conteúdo do direito de propriedade, três alternativas são apontadas por Ballarín Marcial para o conteúdo da função social:

a) ilegitimidade para que o proprietário exercite determinadas faculdades ou atividades nos bens objeto de sua titularidade; b) assinalação de um complexo de condições para que, cumpridas, possa o proprietário exercer o poder que o ordenamento lhe atribui sobre os mesmos, e, c) obrigação positiva de desempenhar determinadas atividades ou exercer certas faculdades que lhe correspondem, livremente ou bem sob as modalidades que o mesmo ordenamento assinale (MARCIAL, 1978, p.239).²⁸³

Sob o manto da ordem econômica constitucional, a Itália tentou medidas econômicas de cunho geral e, em relação ao campo, medidas de reforma agrária e desenvolvimento agrário, procurando modificar as estruturas do direito de propriedade, a partir da década de cinquenta, introduzindo em determinadas regiões e por certo tempo limites às dimensões dos imóveis segundo critérios relacionados ora com o tamanho puro e simples da propriedade (300 hectares, 750 hectares), ora com o grau de utilização da terra declarado aos órgãos fundiários (Lei Sila/Iônio nº 230/50; Lei Stalcio nº 841/50; Lei nº 104/50 para a região Siciliana). Como incentivo ao cultivo exemplar, ficavam de fora das desapropriações as empresas-modelos e ainda facultava-se em certas regiões que fosse preservada uma parte do imóvel, desde que o proprietário se obrigasse a cumprir medidas de valorização.

Mais que claro, resulta axiomático que o direito italiano assegura o direito de propriedade. Essa propriedade, no entanto, deve cumprir uma função social, sob pena de a inadimplência resultar em consequências públicas e privadas, aquelas favoráveis ao interesse social e estas desfavoráveis para o proprietário, inclusive a perda da garantia do direito. Os marcos regulatórios da função social são desenvolvidos complementarmente pelo legislador ordinário. O constituinte marca as diretrizes gerais do regime e impõe ao legislador ordinário a determinação dos modos de aquisição, de gozo e limites do direito, a fim de assegurar a função correspondente e democratizar o acesso à propriedade aos habilitados.

O cumprimento da função social, tal como no direito alemão, é condição para a garantia do direito de propriedade. Apresenta-se, pois, correta a modelagem estabelecida, uma vez que de nada valeria garantir o direito de propriedade sem uma correspondente função, o

²⁸² Tradução livre do autor.

²⁸³ Tradução livre do autor.

que equivaleria a inventar uma máquina cujas engrenagens não funcionam. Realmente, conforme comenta Perlingieri (1997, p.229), a utilização da propriedade deve ser concretizada observando-se os marcos regulatórios da função social, e a não observação destes “faz com que falte a razão de garantia e do reconhecimento do direito de propriedade”.

Na Espanha, a Constituição de 1945 estabeleceu no art.302/2 que “Todas as formas de propriedade estão subordinadas às necessidades da nação e ao bem-estar comum”. A Constituição de 1978 não mudou a perspectiva da função social, tendo, inclusive, dado formulação moderna à matéria ambiental, no art.45, semelhante ao art.66 da Constituição portuguesa e ao 225 da brasileira.

Também na península ibérica se admite sem dificuldade que a propriedade leva consigo uma função social; aliás, é lugar comum entre os cientistas sociais a idéia de propriedade vinculada a uma função social²⁸⁴. Contudo, predominantemente tem-se o entendimento de que a propriedade segue sendo um direito subjetivo do proprietário. Nesse sentido, assinala Castan Tobenãs, (1963, p.79) que a concepção rígida da natureza funcional do direito de propriedade, excludente de sua clássica concepção como direito natural e de sua consideração terminológica mais moderna como um direito subjetivo, teve escassa aceitação entre os juristas.

Depois de reafirmar a persistência do caráter subjetivo do direito de propriedade, em geral, no contexto do ordenamento jurídico, o jurista espanhol coloca em relevo que:

A transformação da propriedade se fez mais visível no caso da propriedade da terra; nela o aspecto funcional e social se mostra mais acusado e visível que em qualquer outro; a propriedade agrária é cada vez mais uma propriedade carregada de obrigações, é ela a que vai acompanhada de importantes específicas funções sociais e a que apresenta em seu conjunto uma forte tendência socializadora que parece aspirar a uma radical modificação da estrutura jurídica. (CASTAN TOBEÑAS, 1963, p.117)²⁸⁵.

A propriedade espanhola vincula-se a fins naturais e pessoais do homem, mas necessariamente está ligada a uma função social complexa formada de deveres positivos e negativos que a sociedade e o bem comum impõem ao proprietário. Marin Perez (1962, p.28), de forma mais ousada, sustenta a nulidade de todos os artigos do Código Civil espanhol, que não guardem correspondência com o cumprimento da função social, uma vez que esta incorpora-se ao direito subjetivo como algo interno e natural para produzir uma função de coordenação entre o interesse do proprietário com os interesses dos demais proprietários, “ou

²⁸⁴ Assim, Ruiz Gimenez, Marin Pérez, Pascual Marin, JJ Sanz Jarque, Ballarin Marcial, etc.

²⁸⁵ Tradução direta do autor.

seja, a subordinação dos interesses privados aos interesses coletivos”.

Sanz Jarque (1975, p.104, 112/113) destaca o poder do proprietário em função da produção, da estabilidade e do desenvolvimento, incluindo a conservação dos recursos naturais, parte integrante do *habitat* do homem, colocando em relevo o dever do Estado de proteger continuamente a propriedade da terra mediante oportuna ação legislativa e de governo para que a propriedade possa corresponder de forma adequada e normalizada em todo momento como “um direito apto ao cumprimento de seu fim, pondo em harmonia o interesse individual ou pessoal de cada proprietário com o da comunidade atual e futura, em cuja efetividade descansa a essência da justiça e do bem-comum”.

A exigência do cumprimento da função social da propriedade levou a Espanha na década de setenta a aprovar leis de reforma agrária e desenvolvimento, tendo inclusive criado o Instituto de Reforma e Desenvolvimento Agrário. Algumas disposições da lei para melhoramento das comarcas e imóveis rurais, de 1971, merecem destaque, a título de ilustração. Assim, “O solo rústico deverá utilizar-se na forma que melhor corresponda a sua natureza, com subordinação às necessidades da comunidade nacional” (art.1º). Os requisitos da função social são detalhados no art.2º. O art.3º direciona os deveres fundamentais do Estado no que concerne à reforma e ao desenvolvimento agrário, em três alíneas, cabendo ressaltar o cuidado com “o melhor aproveitamento e conservação dos recursos naturais em águas e terras” (MARCIAL, 1978, p.250).

Ballarín Marcial destaca os aspectos subjetivo (proprietário) e objetivo (propriedade) da função social, que se inter-relacionam mutuamente. O primeiro se apresenta com a dinamização da propriedade, até então estática, através da motivação do proprietário, sujeito a limitações e deveres, para explorar o imóvel agrário racionalmente, dando à atividade um sentido de organização empresarial. O segundo, apresenta-se com a regulação da propriedade como instituição social, que deve ser ajustada da melhor maneira ao interesse da sociedade, resultando a manutenção do direito segundo a funcionalidade mantida. Se e quando a função social aparecer desconforme com o regramento em determinada área (exploração insuficiente ou predatória), cabe à sociedade adotar as medidas modificativas da estrutura, através de sua representação, configuração que leva Ballarín a admitir que o direito de propriedade atual se torna cada vez mais direito real resolúvel.

As idéias de Duguit e Josserand causaram, de início, um terremoto entre os pares franceses e, mesmo, entre os juristas vizinhos conservadores, que fizeram questão de salientar o caráter subjetivo da propriedade, ainda que se lhe reconheça uma função social. Em resumo, reagem afirmando que a propriedade é um direito; jamais uma função. Dabin (1955, p.274),

em tom ameaçador, proclama que é melhor renunciar, definitivamente, à idéia de função social “pois o direito não se converte em função social pelo fato de estar limitado ou condicionado ao interesse social, suavização que não modifica nem a natureza nem a função do direito, que segue estando em tudo o mais ao serviço do seu titular exclusivamente”. E conclui que a extensão do direito será menos ampla, mas isto é tudo.

Roubier (1955, p.255) ressalta a incapacidade do direito público para reger convenientemente as relações de direito privado, defendendo a tese de que os excessos da iniciativa privada devam ser remediados no âmbito do direito privado mesmo. Reconhece que a multiplicação das relações sociais produziu novos direitos e obrigações sem que isso, todavia, transforme o direito em função social. Acrescenta que transformar o direito de propriedade em função seria confundi-la com o conceito de empresa ou mesmo com a exploração que pode ocorrer naquela.

Distanciando de tais posições, Malesieux, apoiando-se na legislação mais recente, aprovada na França, principalmente no texto da Lei de 06.08.1963 sobre o melhoramento da produção e da estrutura fundiária dos bosques franceses, afirma que a propriedade, considerada em sua origem como uma liberdade individual, transformou-se pouco a pouco em uma função social subjetiva. São suas palavras:

Em sua concepção clássica, o direito de propriedade confere essencialmente prerrogativas a seu titular. Importantes transformações conduzem pouco a pouco a uma noção muito diferente em virtude da qual o proprietário tem não somente direitos mas igualmente deveres. De onde se diz que a propriedade, amparada na origem como uma liberdade individual, é pouco a pouco transformada em função social. (MASELIEUX, 1973, p.24).

Reproduzindo a linha esposada por Malesieux, o art.544 do Código Civil mostrando aversão ao não uso ou uso inadequado da propriedade, determina que:

Quando o proprietário abandona a conservação, o cultivo ou o exercício de bens que interessam à produção nacional, de tal maneira que prejudique gravemente a existência da mesma, pode dar-se lugar à expropriação dos bens pela autoridade administrativa com prévio pagamento de indenização.

Os novos termos do referido artigo do Código francês, semelhante ao art.348 do Código civil espanhol e ao art.832 do Código civil italiano, ombreando-se com as normas mais recentes francesas e com o conceito de empresa, sanciona a função social subjetiva da propriedade, demonstrando dessa maneira inequívoca que, com a funcionalização em sentido social, o que se objetiva com os poderes conferidos ao proprietário é o alcance sempre e cada

vez mais de um máximo de benefício social.

Como se pode notar pelas citações trazidas a lume e que são uma amostra do que ocorreu na maioria dos países do velho mundo, o século XX assistiu à desintegração da disciplina unitária do direito de propriedade, tornando-se notório que os bens, segundo a sua classificação, devem ter normativa diferente de acordo com as suas destinações próprias, ressaltando-se, nesse particular, os bens de produção de alimentos e conservação dos recursos naturais renováveis. Acompanhando essa nova visão, recepcionou-se também no direito positivo o conceito de função social da propriedade para ensejar ao direito objetivo a possibilidade de dar em cada lugar, em cada tempo e no modo necessário, a normatização que melhor se coadune com os interesses sociais e o bem-comum. A América não ficou de fora dessas transformações como se verá adiante.

4. A Função Social do Direito de propriedade na america latina

A propriedade privada durante pouco mais de um século foi tratada prioritariamente nos Códigos Civis, em relação à sociedade, assim como o indivíduo, no confronto com o grupo social, foi tratado com primazia em relação a essa, o que se fez em homenagem à liberdade exteriorizada de forma visível na propriedade. Essa disciplina a codificação soube muito bem sistematizar. Assim como o Código Civil francês está para a sistematização do individualismo, pode-se dizer que a Constituição alemã de 1919 e a esquecida Carta Política mexicana de 1917 estão para a sistematização da função social, mentalidade solidária da propriedade privada.

A função social, portanto, é marcada pela fase do constitucionalismo no mundo ocidental. De fato, qualquer transformação no mundo do direito deve passar em primeiro lugar pela diretriz constitucional, cabendo ao direito civil, agrário, ambiental, e outros realizar a disciplina das matérias constitucionalizadas em convergência com os mandamentos dessa matriz. Nesse sentido, há de se ressaltar que, na América, a visão arejada sobre a função social da propriedade se faz presente pioneiramente na Constituição mexicana, cujas diretrizes cuidou o legislador ordinário de repassar para o Código Civil posteriormente.

O México procurou tirar lições do momento vivido em 1917 – primeira Grande Guerra mundial – e procurou consignar em seu Estatuto Maior as diretrizes básicas para o direito de propriedade, voltado para o cumprimento de funções sociais normalmente não

alcançáveis, se ficarem ao arbítrio exclusivo da autonomia da vontade do proprietário privado. Conforme se pode verificar em Ibarrola e Ballarín Marcial, o constituinte mexicano redige o art.27 dessa Carta da seguinte maneira:

A propriedade das terras e águas compreendidas dentro dos limites do território nacional correspondem originariamente à Nação (*ius eminens*), a qual tem tido e tem o direito de transmitir o domínio delas aos particulares, constituindo a propriedade privada.

As desapropriações só poderão fazer-se por causa de utilidade pública e mediante indenização. (MARCIAL, 1978, p.144).

A Nação terá em todo tempo o direito de impor à propriedade as modalidades que dite o interesse público, assim como o de regular o aproveitamento dos *elementos naturais*, suscetíveis de apropriação para fazer uma distribuição equitativa da riqueza pública e para cuidar de sua *preservação* com esse objeto.

Com esse objetivo, serão ditadas as medidas necessárias para o fracionamento dos latifúndios; para o desenvolvimento da pequena propriedade; para a criação de novos centros de população agrícola com as terras e águas que lhe sejam indispensáveis para o fomento da agricultura e para *evitar a destruição dos elementos naturais* e os danos que a propriedade possa sofrer em prejuízo da sociedade (IBARROLA, 1975, p.184; MARCIAL, 1978, p.144).

Como se afirmou anteriormente, estabelecidas as diretrizes constitucionais, o legislador ordinário deu conseqüência a elas, disciplinando coerentemente a matéria no Código Civil aprovado em 12 de abril de 1929, como se vê no recorte abaixo extraído de seu preâmbulo por Ballarín Marcial (1978, p.144):

Ao tratar da propriedade, separou-se a Comissão da tendência individualista que campeava no Direito romano, na legislação napoleônica e grande parte de nosso Código Civil e aceitou a teoria progressista, que considera o direito de propriedade como o meio de cumprir uma verdadeira função social; portanto, não se considerou a propriedade como um direito individual do proprietário, senão como um direito mutável que deve modelar-se sobre as necessidades sociais às quais está chamado a responder preferentemente. Para este efeito e de acordo com os preceitos constitucionais relativos, impuseram-se algumas modalidades à propriedade tendentes a que não ficasse ao arbítrio do proprietário deixar improdutiva sua propriedade e a que não usasse de seu direito com prejuízo de terceiro ou com detrimento de interesses gerais. Enfim, a Comissão inspirou-se na idéia capital de socializar quanto fosse possível o Direito Civil, preparando o caminho para que se converta num Direito Privado Social.²⁸⁶

A segunda Constituição latino-americana a demonstrar a intenção de transformar o direito de propriedade individualista, servo dos instintos egoístas, foi a chilena de 1925. O Chile, como o México, tomou essa decisão política primeiro do que sua mãe, a Espanha, tratando do direito de propriedade no art.10, da forma seguinte: “O exercício do direito de propriedade está sujeito às limitações ou princípios que demandam a manutenção e o progresso da ordem social”. Portanto, não repetiu a Constituição andina o dogma liberal-

²⁸⁶ Portanto, manteve-se em perfeita sintonia com o art. 27 da Constituição mexicana.

individualista que invariavelmente garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude e estabelecia como única exceção, a desapropriação por utilidade pública.

A Constituição cubana de 1940 determinava em seu art.87 que: “A nação cubana reconhece a existência e legitimidade da propriedade privada em seu mais amplo conceito como uma função social e sem outras limitações que aquelas que, por razões de necessidade pública ou de interesse social, imponham as leis”. A Carta de Cuba era de certa forma incoerente e obscura: reconhecia a propriedade no mais amplo conceito da função social, o que implica a possibilidade de ser verificado por meios públicos o cumprimento da função e intervenção nos casos de inadimplemento. Todavia, prossegue a redação do artigo para completar que as limitações não são outras senão aquelas ditadas legalmente por razões de necessidade pública ou de interesse social. Quer dizer, admitia todos os instrumentos de desapropriação. Essa questão, entretanto, foi politicamente ultrapassada pela Revolução de 1950 que nacionalizou todas as terras cubanas, trocando a reforma pela revolução agrária.

A Colômbia foi um dos primeiros países do hemisfério sul a recepcionar a tese do constitucionalista francês, Duguit, de que a propriedade era uma função social, e não um direito subjetivo. A Carta Política de 1945 também é uma das que mais se aproximam da declaração weimariana de 1919. Com efeito, o art.30/2 é transparente quanto a isso, dizendo expressamente que: “A propriedade é uma função social que implica obrigações”. De acordo com a doutrina de Duguit, a Carta colombiana diz que a propriedade é a função social. Irmanada com a Constituição alemã, também diz que a propriedade obriga. Como é sabido, o vizinho brasileiro a noroeste é um dos países mais ricos do mundo em diversidade. Esse fato é expressivo para melhor compreender a opção pela função social. Essa opção, conforme expõe Rojas Rojas (1995, p.320), foi ampliada com a nova Constituição promulgada em 1991, cujo art.58 está assim redigido: “A propriedade é uma função social que implica obrigações. Como tal lhe é inerente uma função ecológica”.²⁸⁷

A leitura de outros artigos da Constituição colombiana deixa evidente ser garantida a propriedade privada e os demais direitos adquiridos com base nas leis civis, acrescentando que, quando a aplicação de uma lei expedida por motivo de utilidade pública ou interesse social “resultar em conflito os direitos dos particulares pela necessidade por ela reconhecida, o interesse privado deverá ceder ao interesse público ou social”. A novidade da nova carta colombiana, como assinalado anteriormente, é a referência expressa à função ecológica embutida na função social.

²⁸⁷ Dentre todas as Constituições, a colombiana é a única que faz referência expressa à função ecológica da propriedade.

No mesmo ano de 1945, a função social também foi alvo das cogitações da Guatemala. Os guatemaltecos estabeleceram no art.90 de sua Carta Constitucional que: “O Estado reconhece a existência da propriedade privada e a garante como uma função social”. E o art.92 dispõe que: “Por razões de utilidade pública, necessidade, interesse social legalmente provado, é permitida a expropriação”. Os guatemaltecos garantiram a propriedade como uma função (tese de Duguit), levando, portanto, em consideração não o direito subjetivo, mas os benefícios que a função social finalisticamente busca alcançar. Exigindo a função social, admite a intervenção do Poder Público para fazer as adequações que se impuserem por interesse social e obviamente por utilidade pública.

Também em 1945, a Bolívia dava mostras políticas de preocupações com a função social da propriedade ao enunciar os casos de incidência de desapropriação, ou seja, o grau mais alto de intervenção na propriedade. Estabelecia o art.17 de sua Grande Carta que: “A expropriação é levada a cabo por razões de utilidade pública ou quando a propriedade não persegue um propósito de benefício social”. A Carta boliviana foi cristalina ao garantir o direito de propriedade ao mesmo tempo em que vinculava o direito de garantia ao cumprimento de benefícios sociais. Nesse sentido, a propriedade produtiva ou destrutiva, por exemplo, dão margem à desapropriação por interesse social.

No mesmo ano que o Brasil aprovou a sua quinta Constituição (1946), o Panamá cuidou de positivizar o direito de propriedade e o fez vinculando-a à função social. Com efeito, o art.45/2 determina que: “A propriedade privada implica obrigações para seu titular em razão da função social que esta deve preencher”. É interessante que os panamenhos, partindo da premissa de que a propriedade historicamente foi considerada um direito, para uns natural, para outros, positivo, trataram de assinalar o que era novidade, ou seja, que a propriedade implica obrigações para o seu titular que, por força do mandamento constitucional, assume o dever de cumprir as funções sociais que são inerentes ao direito. Resta, pois, à lei ordinária estabelecer os marcos regulatórios da propriedade, a fim de se saber quando é que ela cumpre e quando é que não cumpre a função social e quais são as conseqüências que resultam do eventual inadimplemento.

Em 1946, o Equador cuidou da matéria de forma muito objetiva e clara. Estabeleceu no art.146 da Carta Constitucional que: “Os direitos da propriedade são garantidos quando estão em harmonia com sua função social”. Os equatorianos mostraram-se sábios e receptivos às lições ministradas na doutrina que repele o abuso no exercício do direito de propriedade e, por isso mesmo, advoga a tese da funcionalidade da propriedade. A normativa constitucional equatoriana coloca a harmonia como a balança a medir o peso do

interesse individual simbolizado no direito de propriedade e o peso da função social simbolizada pelo interesse público e social de projetar a propriedade na direção dos benefícios sociais.

O Haiti, uma das Repúblicas mais pobres da América, também legislou sobre a matéria e estabeleceu a relação entre a propriedade e a função social na Constituição de 1946, o que impõe refletir que não basta legislar — embora isso seja muito importante —, havendo necessidade de ir-se além, pois é da essência da função social que se lhe dê conseqüência prática e isso deve ser feito pelo Estado e pela sociedade. De qualquer forma, o primeiro passo foi dado há sessenta anos, quando, no art.17, de sua Carta Política, os haitianos garantiram o direito de propriedade e, logo em seguida, afirmaram no art.17/2 o seguinte: “Porém a propriedade encerra obrigações. Seu uso deve estar de acordo com o interesse geral”.

Na Alemanha, escrever na Constituição de 1919 que a propriedade obrigava deu resultados. Os germanos arrebatados na guerra por duas vezes se levantaram e deram enorme valor aos seus preceitos constitucionais e legais, entendendo que o arcabouço político-jurídico é a mola necessária à propulsão do desenvolvimento. No Haiti, a Constituição sozinha obviamente não pode resolver todos os problemas do povo, mas a questão passa, necessariamente, pela formulação política-constitucional. Os haitianos devem encontrar o seu caminho, cumprindo o que eles mesmos escreveram: a função social da propriedade, cuidando, cada qual, do interesse próprio e da sociedade em geral.

No país do petróleo latino-americano, a Venezuela, a propriedade não poderia ficar de fora de suas preocupações. Assim, na Constituição de 1947, o art.65 garantiu esse direito, interconectando-o com a função social inerente. Diz o referido dispositivo que: “A Nação garante o direito de propriedade; em virtude de sua função social, a propriedade deve estar sujeita às restrições, modalidades e obrigações que fixem as leis para fins de utilidade pública ou do bem-estar comum”.

Consoante Duque Corredor (1985, p.27 e 36), o princípio da função social da propriedade agrária tem sua base no art.2º, alínea a, e fundamentalmente no art.19, da Lei de Reforma Agrária, de 05.03.1960, de forma que “o único direito de propriedade que se respeita e que o Estado está obrigado a garantir, é aquele que se ajusta à função social da propriedade”. Acrescenta que a função social “comporta para os proprietários privados agrários o cumprimento de várias obrigações de caráter legal”, dentre elas “a de acatar ou cumprir as normas referentes à proteção dos recursos naturais renováveis”, uma vez que lei assinala “a conservação e fomento dos recursos naturais renováveis como um dos

cometimentos ou finalidades da reforma agrária (art.122)”.

Também a Nicarágua se opôs ao caráter individualista da propriedade, aderindo ao vendaval que se espalhou por toda a Europa e América ao escrever a Constituição de 1948. Os nicaraguenses recusaram a proposta liberal de que a propriedade deve ser garantida em toda a sua plenitude por ser um direito natural, subjetivo do indivíduo. Colocou a propriedade sob a ótica do direito objetivo e estabeleceu no art.42/2 que: “O exercício do direito de propriedade está sujeito às limitações impostas para atingir e manter o progresso da ordem social. De acordo com estes princípios, a lei pode onerar a propriedade com obrigações de interesse público”. A função da propriedade como algo ao alcance do sujeito privado é alcançar o progresso social e contribuir para que esse progresso seja mantido. Assim posto, justifica-se o direito de propriedade na Nicarágua.

A Costa Rica assegura o direito de propriedade no Título IV – Dos Direitos e Garantias Individuais da Constituição de 07.11.1949, cujo art.45 diz o seguinte:

A propriedade é inviolável; ninguém pode ser privado da sua coisa por interesse público legalmente comprovado, com prévia indenização conforme a lei. Em caso de guerra ou revolução interior, não é indispensável que a indenização seja prévia. Porém, o pagamento correspondente se fará no mais tardar dois anos depois de concluído o estado de emergência.
Por motivo de necessidade pública poderá a Assembléia Legislativa, mediante o voto de dois terços da totalidade de seus membros, impor à propriedade limitações de interesse social.

No que se refere aos direitos e garantias individuais, a Carta costarricense alinhou-se aos padrões liberais do século XIX, com a possibilidade de abertura para o interesse social, somente se assim entender o legislador ordinário. De acordo com observações de Aguilar Bulgarelli (1990, p.13):

Os constituintes de 1949 mantiveram, em sua maior parte, o estabelecido na Constituição de 1871. Dentro destas garantias, cabe destacar o direito à liberdade do indivíduo e a proibição da escravidão, que se complementam com os seguintes em que se legisla sobre a inviolabilidade da vida, da liberdade de trânsito, estabelece a inviolabilidade da propriedade, já que a ninguém pode privar-se da sua coisa por interesse público legalmente comprovado, e prévia indenização, o que vem a estabelecer a possibilidade de importantes reformas quanto ao regime de terras, porém de uma maneira sumamente limitada.

A matéria concernente ao interesse social é remetida para a lei ordinária. No terreno da legislação ordinária, somente através do voto de 2/3 (dois terços) dos membros da Assembléia Legislativa podem ser impostas à propriedade limitações em prol do interesse social. As limitações, como se sabe, compreendem as restrições, as servidões e as

desapropriações. O interesse social costarrriquenho é tido como matéria excepcional, pois fica subordinado a uma condição bastante rigorosa: o seu reconhecimento só pode ocorrer com a votação favorável de dois terços dos membros do Poder Legislativo.

O Peru, *habitat* da nascente do Rio Amazonas, trabalhou a função social da propriedade em sintonia com a função social da Igreja Católica, que sustenta que a propriedade não é a função mas tem uma função social. De acordo com o art.34 da Constituição peruana de 1949, “A propriedade privada tem uma função social. A propriedade deve ser exercida em harmonia com os interesses sociais”. Portanto, a propriedade é um direito subjetivo dos peruanos. Esse direito individual, porém, não deve ser utilizado de costas para os interesses sociais. Ao contrário, deve ser um instrumento de conciliação entre os dois interesses, o individual e o social.

Os peruanos aprovaram recentemente outro diploma constitucional. Em virtude da nova Carta de 1993, a propriedade continua prestigiada, como não poderia ser diferente. “O direito de propriedade é inviolável”, e o “Estado o garante”, entretanto é necessário que esse direito seja exercido “em harmonia com o bem comum e dentro dos limites da lei”. Não há referência à função social expressamente. Mas ela está subsumida na afirmação de que o seu exercício deve harmonizar-se com o bem comum e dentro dos limites da lei. Ou seja, a propriedade deve atender a uma função social, harmonizando os interesses do proprietário com os da sociedade.

A Argentina finalizou a década de quarenta aprovando a sua Constituição também em 1949. Por esse diploma político, deu tratamento à propriedade de maneira idêntica ao direito constitucional peruano. Dessarte, pode-se dizer que andou de acordo com a doutrina da Igreja Católica, escrevendo em seu art.38 que “A propriedade tem uma função social”. Mais adiante, determinou no art.49: “O capital deve estar a serviço da economia nacional”. Dois aspectos são vistos nesse diploma. O primeiro, que a propriedade não é, mas tem uma função social; o segundo, que os argentinos deram um tom nacionalista à economia, afirmando, como faria a Espanha duas décadas depois, que o capital deve estar a serviço da economia nacional.

No entanto, a Argentina promulgou nova Constituição em 1994, provavelmente a mais recente aprovada na América latina, distanciando-se da peruana. Conforme assinala Rojas Rojas (1999, p.320), a nova Carta republicana dos vizinhos “não faz menção alguma à função social”, parecendo retroceder à Constituição de 1853 daquele país, já que estabelece que “a propriedade é inviolável e admite a desapropriação por causa de utilidade pública”. Ou seja, omite a expressão função social e omite também a possibilidade de desapropriação por interesse social.

Por último, o Paraguai, em sua Constituição de 1992, “garante o direito de propriedade, cujo conteúdo e limites serão estabelecidos pela lei, atendendo a sua função econômica e social, a fim de fazê-la acessível para todos”, acrescentando que a propriedade privada “é inviolável” e que “ninguém pode ser privado dela senão em virtude de sentença judicial, porém se admite a expropriação por causa de utilidade pública e interesse social, que será determinado em cada caso por lei”. A legislação deve garantir o prévio pagamento de justa indenização, salvo nos casos de latifúndios improdutivos destinados à reforma agrária, conforme o procedimento para as desapropriações a ser estabelecido também por lei.

Como se pode ver, a América latina não caminhou em rumo diferente daquele trilhado pelos países europeus. Consagrou-se de ponta a ponta à função social da propriedade, vislumbrando nesse proceder, a maneira mais enfática de tornar transparentes as relações entre Estado e indivíduos e entre indivíduos e sociedade, bem como de atingir benefícios sociais sem aniquilar o direito de propriedade e sem torná-la pública. Esse o grande mote das leis de ordem pública que podem introduzir fins sociais no conteúdo dos direitos individuais, harmonizando os interesses privados dos particulares com os interesses públicos da sociedade, na busca da construção do bem comum.

Também não há dúvida de que, em conseqüência da crescente complexidade das relações sociais, o campo do saber foi-se abrindo para o surgimento de novas ciências, das quais a sociologia e a ecologia são exemplos do século XIX. Fenômeno semelhante ocorreu na área do direito ao longo do século XX. Tornaram-se inevitáveis os desmembramentos de disciplinas contemplando melhor determinadas especificidades. Ao mesmo tempo, aos poucos se foi percebendo que as novas áreas ou ramos de conhecimento denotavam (e denotam) interdependência com áreas afins, exigindo diálogo de disciplinas numa relação multi ou interdisciplinar, como se dá com o direito agrário e com o direito ambiental, que não podem olvidar a ligação estreita que possuem com as ciências ambientais.

Essas considerações são válidas para o estudo da propriedade, considerada sob o enfoque da função social. Com efeito, não é recomendável na atualidade o estudo de qualquer fenômeno apenas disciplinarmente, sem atenção ao seu derredor. No caso da propriedade agrária isso é bem palpável. Seu objeto material é o prédio rústico, espaço social e ambiental composto por recursos ambientais e recursos humanos que vivem nele, digna ou indignamente. A Terra é organizada em países, no concerto internacional, e em Estados, Municípios e propriedades no campo interno, partes imbricadas num relacionamento que liga tudo e a todos. Logo, a propriedade não é apenas sede de um fenômeno jurídico, mas de um fenômeno político, geográfico, histórico, sociológico, psicológico, biológico, limnológico,

físico, químico, numa relação sem fim. Esses fatos evidenciam a crueldade de se vislumbrar a propriedade sob a ótica do individualismo. Efetivamente, a propriedade tem uma indispensável função social e uma indisfarçável função ambiental. Essa evolução, no Brasil, será mostrada na seção seguinte.

5. A Função Social do direito de Propriedade no Brasil

A economia brasileira passou pelo ciclo do ouro e da cana de açúcar no período colonial, os quais demandaram o recrutamento de grande quantidade de mão de obra em regime de trabalho escravo. Esse ciclo é substituído pelo ciclo do café durante o Império e, em meados do século XIX os cafeicultores começam a substituir o regime escravista pelo regime salarial, e/ou de meação, o que resultará em retribuição em dinheiro ou em “natura” aos trabalhadores, e a formação dessa pequena economia contribuirá para a formação de um incipiente mercado interno. Esse mercado irá expandir-se tendo por base a cultura e a exportação de café.

A cultura e a exportação do café também estimularão a importação de imigrantes com melhores conhecimentos técnicos, atraídos pelos salários e pela vontade própria de qualquer ser humano de ascender na pirâmide social. O desenvolvimento do comércio interno, por sua vez, possibilita o surgimento de uma incipiente industrialização voltada para esse mesmo comércio. Começam a aparecer as primeiras indústrias, com destaque para as têxteis, e o governo, a seu turno, promove os meios necessários à construção de infra-estrutura capaz de suportar a indústria e as exportações, como a construção de ferrovias, portos e usinas hidrelétricas. Em meio a esse estágio econômico e político, sucedem-se alguns fatos dignos de menção: a emergência de uma classe média mais atuante, a ascensão do Exército com a Guerra do Paraguai, a libertação dos escravos, a multiplicação das relações de trabalho remunerado exigindo especial disciplina e regulação, a crise do café e a Revolução de 1930.

Sobre os ideais de renovação da política e da economia brasileira instaurada a partir de 30, escreve um autor:

O significado fundamental da Revolução de 30, que lhe confere uma importância extraordinária no quadro da história econômica, política e social brasileira, é o de ter apeado do poder a oligarquia agrário-comercial brasileira, que por quatro séculos dominou o Brasil, inicialmente em conjugação com os interesses coloniais portugueses e, a partir da Independência, em conjugação com os interesses comerciais dos países industrializados, principalmente da Inglaterra. Como a Proclamação da República de 1889, a Revolução de 30 foi antes de mais nada uma

revolução da classe média, mas, ao contrário daquela primeira revolução, a de 30 foi uma revolução vitoriosa no tempo. Depois dela, jamais a oligarquia agrário-comercial brasileira voltou a contar com uma parcela sequer do poder que detivera durante séculos (BRESSER PEREIRA, 1982, p.35).

Depois da Revolução de 30, o país recebeu a sua terceira Constituição (a segunda republicana), a essa altura com noções bem mais claras sobre o papel político-social do direito na regulação das relações de Poder e das relações individuais e sociais ocorrentes na sociedade. Realmente, a Europa e a América já ofereciam, do ponto de vista constitucional, modelos diferentes do preconizado pelo liberal-individualismo da Revolução Francesa, como se viu na resenha da seção anterior através das Cartas Políticas da Alemanha, do México e do Chile.

Assim, foi promulgada a Constituição da denominada segunda República em dezesseis de julho de 1934, na qual, diferentemente das constituições brasileiras anteriores, foi inserida uma Ordem Econômica e Social²⁸⁸, que deveria ser “organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna” (art.115), e, para que a existência digna pudesse ser alcançada, impôs ao legislador ordinário o dever de promover “o amparo da produção”, bem como “estabelecer as condições de trabalho, tendo em vista a proteção do trabalhador e os interesses econômicos do país” (art.121). Além disso, acrescentou aos direitos fundamentais o direito de subsistência.

A Constituição de 1934 foi, na opinião de Laranjeira (1975, p.25), “a mola mestra de tudo quanto se fez, deixou de ser feito e se procurou fazer, ou aprimorar, neste Brasil agrário de hoje”. Realmente, foi isso e mais que isso, pois abriu as portas para a construção sócio-econômica do País, em todos os setores, não só o agrário, de forma mais democrática. Mas no que aqui interessa, autorizou a União a legislar privativamente sobre normas fundamentais de direito rural, água, floresta, caça e pesca (art.5º, XIX)²⁸⁹, repetiu a garantia do direito de propriedade, porém acrescentou de maneira análoga aos alemães, mexicanos e chilenos que o direito “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar” (art.113, § 17).

Seguiu-se a Constituição corporativa de 10 de novembro de 1937, nos moldes da

²⁸⁸ A Constituição liberal de 1824 preocupou-se com os direitos fundamentais liberdade, propriedade e segurança (art.179, XXII), no que foi repisada pela de 1891 (art.72, § 17). Conectada com os direitos de liberdade e propriedade, havia a determinação ao legislador ordinário na de 1891, para “animar” o País no desenvolvimento da agricultura, indústria e comércio.

²⁸⁹ A Carta Política de 1934 recepcionou os Códigos Florestal e de Águas, que já haviam sido aprovados pelos Decretos ns. 23.793, de 23.01.1934 e 24.643, de 10.07.1934. Ela também criou a área de defesa nacional, de 100 km, na fronteira oeste com os países vizinhos, vedando a aquisição de terras em seu interior, sem audiência prévia do Conselho Superior de Segurança Nacional, e, ainda, limitou ao máximo de 10.000 hectares a concessão de terras públicas em todo o País, que antes era livre.

portuguesa de 1933. A chamada carta polaca não se referiu ao direito de subsistência; excluiu a referência ao interesse social e coletivo; e mandou para a legislação ordinária matérias que, com certeza, poderiam ter sido disciplinadas aprioristicamente. Assim, garantiu o direito de propriedade, entretanto essa garantia cederia passo nos casos de utilidade pública ou necessidade pública. Se não se referiu ao interesse social expressamente, também não disse que o direito de propriedade era absoluto, dizendo, ao contrário, que o seu “conteúdo e os seus limites deveriam ser definidos pelas leis que lhe regulassem o exercício” (art.122, §14)²⁹⁰.

A Constituição de 18 de setembro de 1946, democrática como a de 1934, busca aprimorar o trabalho normativo contemplado nesta. Entre os direitos fundamentais da pessoa humana, acrescentou aos tradicionais (liberdade, propriedade e segurança) o direito à vida (art.141). Portanto, superou a de 1934 que se referia ao direito de subsistência, porque, sem dúvida, aquele é muito mais amplo do que este. Assim, fruto do direito fundamental e inviolável à vida, esse direito subentende a garantia de vida digna, o que é confirmado pelo art.145, que se antecipava em dizer que a “ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”.

No mesmo art.141, o § 16 garantiu o direito de propriedade²⁹¹, ressaltando a possibilidade de desapropriação “por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social”. Esse dispositivo deve ser visto em conjunto com o art.147, que determina que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”. Porque o uso do direito de propriedade está condicionado ao bem-estar social, o mesmo art.147 impõe ao legislador ordinário a tarefa de “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. A promoção da justa distribuição materializa-se mediante a desapropriação por interesse social e pagamento prévio em dinheiro.

A redação do art.147 parece ser melhor que a de 1934, que afirmava que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse coletivo. Com efeito, a de 1934 impôs o dever negativo de não se poder usar a propriedade contra o interesse coletivo. A de 1946 trabalha com um raciocínio inverso, o da construção, o dever positivo de fazer alguma

²⁹⁰ Esta Constituição manteve a faixa de fronteira de 66 km criada no Império, em 1850, e ampliou para 150 km a faixa de defesa nacional. Também na vigência dela, foi aprovado o Decreto-lei n. 58, de 10.12.1937, de relevante cunho social, dispondo sobre loteamentos de terra e a venda de terrenos em prestações. Foram limitadas a 2.000 hectares, no máximo, as concessões de terras públicas na faixa de fronteira de 66 km, pelo Decreto n. 1.164, de 16.03.1939, e foi aprovada a lei geral das desapropriações pelo Decreto-Lei n. 3.365, de 21.06.41. Ainda na sua vigência foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei n.5.452, de 1º.05.1943).

²⁹¹ Na vigência da Carta de 1946, foi sancionada a Lei n. 2.597/1955 sobre a faixa de fronteira terrestre de 150 km com os países vizinhos do sul, sudoeste e noroeste.

coisa favorável ao bem-estar. Determina, sim, o uso da propriedade condicionada pelo bem-estar social. Indica a necessidade da atuação positiva do titular proprietário para construção de uma situação de bem-estar social. Afora esse detalhe, em ambas fica claro que o interesse individual não pode passar por cima do interesse social.

A Constituição de 1946 deu um grande passo no fortalecimento da concepção social do direito, ao exigir que a propriedade deveria ter por conseqüência natural a construção do bem-estar social e ao criar o instrumento prático de realização da justa distribuição da propriedade mediante ato desapropriatório. Porém essa praticidade foi anestesiada sob o ponto de vista econômico, considerando-se o fato de ter condicionado também a realização da desapropriação ao pagamento prévio da indenização em dinheiro. Como o país tinha outros problemas sociais a resolver, a questão social da distribuição da propriedade, que já vinha sendo reivindicada pelos movimentos sociais no Brasil e na América, eclodiu na década de sessenta.

Foi nessa década que o Brasil assinou a Carta de Punta del Este (1961), comprometendo-se internacionalmente com os vizinhos a promover, no seu território, a reforma agrária em dez anos. O compromisso era sério no continente e no conteúdo, pois expressava a vontade dos signatários de realizarem a chamada reforma agrária integral que, obviamente, não consiste em simples distribuição de terra e construção de favelas rurais. A reforma, como preconizada, impunha necessariamente a modificação da legislação agrária de forma a possibilitar a alteração no sistema agro-tributário, no sistema de latifúndio e minifúndio, no combate às terras ociosas e improdutivas, na conservação dos recursos naturais e amparo ao agricultor, para que a terra seja “base de sustento da dignidade e da liberdade do homem” rural.

O compromisso de realizar a reforma agrária em dez anos, assinado em 1961, não era tarefa fácil por inúmeras razões, dentre as quais a não aceitação da idéia por setores da sociedade ligadas ao meio rural. Embora Bresser Pereira tenha afirmado (1982, p.35) que depois da Revolução de 30 “jamais a oligarquia agrário-comercial brasileira voltou a contar com uma parcela sequer do poder que detivera durante séculos”, na realidade esse segmento continuou a exercer influência na política brasileira, afirmativa que pode ser aferida pela existência permanente de bancada expressiva de Deputados e Senadores no Congresso Nacional.²⁹²

A vontade política (do legislativo e do executivo) de dar cumprimento ao

²⁹² Conforme noticiado pelo “Jornal do Congresso Nacional” de 03 a 09.08.1991, a bancada ruralista nas duas Casas Legislativas ocupava, naquela legislatura, 284 cadeiras.

compromisso internacional foi mostrada com a aprovação da Lei n. 4.132, de 10.09.1962. No campo interno, ela se punha coerente com a determinação constitucional de garantia do direito de propriedade, enquanto voltado para o bem-estar social, e a perda da garantia em caso contrário. Assim, foram assinaladas as hipóteses cabíveis de expropriação por interesse social para propiciar a justa distribuição propriedade e, para além disso, também direcionar a propriedade rumo ao bem-estar social, por exemplo, curar situações predatórias de recursos naturais renováveis. Em suma, a desapropriação teria por fim extinguir as formas anti-sociais de uso da propriedade, objetivo que restou impraticável diante da obrigatoriedade de pagamento de indenização em dinheiro.

A Emenda Constitucional n.10, de 10 de novembro de 1964, introduziu as modificações necessárias ao implemento das desapropriações por interesse social para fins de Reforma Agrária, inclusive autorizou a União a legislar sobre direito agrário, o que desagüou na aprovação do Estatuto da Terra, em 30.11.1964, lei de desenvolvimento rural e reforma agrária. No bojo dessas providências de cunho legislativo, a expressão “função social” foi expressamente consignada no Capítulo da Ordem Econômica e Social e tornou-se o eixo em torno do qual passou a gravitar o direito agrário e o recente direito ambiental das propriedades privadas (por força da Constituição de 1988).

O teor do art.12 do Estatuto é claro ao agasalhar expressamente a função social e implicitamente a função ecológica: “À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta lei”, impondo-se ao Poder Público o dever de “zelar para que a propriedade da terra desempenhe essa função” (alínea b, do § 2º, do art. 2º), ficando certo pelas alíneas a, b, c, e d, do § 1º do art.2º que a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.²⁹³

O desenho constitucional projetado na Carta de 1946 com as modificações da Emenda n.10/64 e debulhado no Estatuto da Terra no que pertine à exigência do cumprimento da função social qualificadora de deveres de cunho social incumbidos ao proprietário não

²⁹³ Quanto à alínea d, o próprio Estatuto se antecipou em determinar que os contratos de uso temporário da terra deveriam conter, obrigatoriamente, pelo só efeito da lei e seu regulamento, cláusulas irrevogáveis que visem à conservação dos recursos naturais (art.95, XI e art.13, III, da Lei nº 4.947, de 06.04.1966).

mudou, essencialmente, com a aprovação da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967 e a posterior Emenda Constitucional n.1/1969. O direito de propriedade continuou garantido como direito fundamental e como direito econômico passível de cumprimento da função social, figurando ambos (propriedade e função) como princípios incorporados à ordem econômica e social juridicamente materializados na Emenda de 1969.²⁹⁴

A propriedade é manifestação da liberdade²⁹⁵ e nesse ponto todo mundo está de acordo. A liberdade, contudo, não pode ser desvairada. Nesse sentido, a liberdade de iniciativa é o princípio n.1 da ordem econômica de 1967. Mas porque a liberdade não é absoluta, também a função social da propriedade é promovida a princípio dessa ordem (princípio n.3), encostando na liberdade de iniciativa para, junto com a valorização do trabalho como condição da dignidade humana (princípio n.2), promoverem o desenvolvimento nacional e realizarem a justiça social, ou seja, a propriedade deve ser tomada como o caminho para a realização do bem-estar social, e não a estrada que leva à consumação do abuso. Nesse sentido, a propriedade agrária funcional incorpora inerentemente uma função ecológica, e o proprietário não tem, obviamente, a liberdade para, por exemplo, depredar a área de preservação permanente ou a área de reserva legal. Ao contrário, tem liberdade para proporcionar o bem-estar social, sem, evidentemente, descurar do seu próprio.

A abertura democrática instaurada com o esvaziamento do regime militar, que esteve no Poder durante vinte anos, levou a nação a aprovar a sua nova Carta Política em 5 de outubro de 1988. A função social da propriedade continuou, como antes, prestigiada. Esse prestígio pode ser visto na constitucionalização dos requisitos da função social estampados no Estatuto da Terra, transpostos do art.2º, § 1º deste para o art.186 daquela. Ainda com relação à função social da propriedade agrária, tornou expressa a proteção ao meio ambiente, contida implicitamente no Estatuto da Terra, e, no que concerne à propriedade urbana, exigiu também expressamente o cumprimento da função social e estabeleceu diretrizes para tornar eficaz o seu cumprimento.

Reafirmando a posição de deixar a atividade econômica nas mãos dos

²⁹⁴ Na vigência da Constituição de 1969 (assim considerada por muitos), foi declarada como área indispensável ao desenvolvimento nacional, na Amazônia Legal, a faixa de 100 km de cada lado da rodovia BR.153, no trecho paralelo 13º até a divisa do Maranhão, que corresponde ao sul ao município de Porangatu e ao norte ao município de Estreito, este à época pertencente também ao Estado de Goiás; da Cuiabá-Santarém; da Cuiabá-Porto Velho; da Porto Velho-Manaus; e da Transamazônica, dentre tantas outras.

²⁹⁵ Na CF de 1967 são princípios da ordem econômica, dentre outros: I – liberdade de iniciativa; II – valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III – função social da propriedade; V – desenvolvimento econômico. Seu objetivo é a realização da justiça social. Na CF de 1969 os objetivos são o desenvolvimento nacional e a justiça social. Na CF de 1988 o objetivo é assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os nove princípios que elenca, dentre eles a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente.

particulares, admitiu que, por exceção, o seu exercício possa dar-se pelo Estado quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, definido em lei, mas nesse caso a própria lei deverá estabelecer o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista, bem como de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção, comércio de bens ou de prestação de serviço, bem como dispor sobre sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade (art.173, § 1º).

O que se observa, num olhar atento à trajetória das constituições brasileiras desde 1934, é a notória evolução do conceito de propriedade para absorver e ampliar a caracterização da função social. Exige-se, na atualidade, consoante já assinalado, o seu cumprimento, inclusive da propriedade urbana, e incluiu-se o meio ambiente entre os elementos da função social da propriedade rural (art.186, II), ao mesmo tempo em que se o considera um dos princípios direcionadores da ordem econômica (art.170, VI), além de constituir um capítulo inteiro da ordem social (art.225, parágrafos e incisos).

Assim, afirma Godoy (1998, p.34) que, contemporaneamente, a função social constitui-se um “elemento interno da estrutura do direito subjetivo – propriedade privada, determinando sua destinação \neg e que as faculdades do proprietário privado são reduzidas ao que a disciplina constitucional lhe concede”. Gustavo Tepedino (1989, p.76) já observava que a tutela da situação proprietária tem como requisito “o cumprimento de sua função social, que, por sua vez, tem conteúdo predeterminado, voltado para a dignidade da pessoa humana e para a igualdade com terceiros não proprietários.”

A coloração do direito de propriedade com uma função implica vislumbrar-se o direito para além do subjetivismo do proprietário, o que impõe uma visão multidisciplinar ou interdisciplinar desse direito, pois diversos são os fatores que envolvem a propriedade, em especial o direito de propriedade da terra, que implica uma atividade primária, singular, e inconfundível, porque coloca o homem em contato direto, imediato, incontinenti, com a natureza, para alcançar a criação nela e com ela de novos produtos naturais e, ao mesmo tempo, cuidar para que ela seja conservada e permaneça preservada.

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 existência digna 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.

O termo função é polissêmico, como já afirmado. Deve-se, pois, examiná-lo sob o enfoque que interessa ao tema. Assim, conforme indicam os manuais de ciências sociais, tem-se que o conceito de função foi introduzido nas ciências sociais a partir da fisiologia. Esta, conforme Holanda Ferreira (1986, p.783) “é a parte da biologia que investiga as funções orgânicas, processos ou atividades vitais, como o crescimento, a nutrição, a respiração.” Aplicado o conceito de função à propriedade agrária, percebe-se, analogamente, que a terra possui propriedades orgânicas que devem ser adequadamente manejadas porque envolvem interesses de toda a sociedade.

Cabe, portanto, à sociedade, detentora do poder soberano da nação, e ao Estado, forma organizada do poder, fiscalizarem e verificarem se os processos de funcionamento da propriedade estão adequados ou inadequados, em certo tempo e em determinado lugar do território, pois as atividades agrárias, enquanto atividades criadoras de novos produtos naturais e conservadoras e preservadoras da natureza, como essenciais à sadia qualidade de vida, são tidas e havidas nos tempos modernos como indispensáveis à existência da sociedade mesma. Esse é um papel reservado à ciência política e à ciência do direito.

Historicamente o direito de propriedade desenvolveu-se sob a ótica da necessidade de dar-se ao proprietário a liberdade de ele mesmo, ao seu alvedrio, escolher o que fazer ou o que não fazer de sua propriedade, prestigiando-se, portanto, a sua liberdade e a sua personalidade. Essa construção liberal absoluta se tornou insuficiente para a realização do bem comum, daí porque o Estado, que assegurou ao proprietário amplos poderes para usar e gozar da propriedade, também passou a criar condições para que esse uso e gozo alcançassem efetivamente benefícios maiores, de interesse da sociedade.

O recurso à função social explica, historicamente, o destaque da nova dimensão dada à propriedade, que, diferente do individualismo oitocentista, deve corresponder a um funcionalismo que, não fazendo do proprietário um oficial ou funcionário do Estado, impõe-lhe, no entanto, deveres para que os intentos sociais possam ser realizados de modo diferente do sistema tradicional. A conquista da concepção social da propriedade deu-se passo a passo, ao longo da história. Como na vida natural, também na vida social nada acontece por geração espontânea, os fatos se sucedem e a sociedade aprende e evolui. Assim, da propriedade absoluta, plena chegou-se à propriedade com uma função social.

Ideologicamente a função social da propriedade traz à luz a possibilidade de realização de interesses sociais, sem eliminar o direito de propriedade de bens, de produção ou não. Concilia o interesse privado com o interesse público. Conceitualmente ela modifica o

eixo da dogmática jurídica privada concernente ao direito subjetivo encarado de forma absoluta, o que implica a construção de uma dogmática diferente a conceber o direito de propriedade como algo relativo, sujeito a injunções que se caracterizam por deveres impostos pela lei, a serem cumpridos pelo proprietário.

Filosoficamente entende-se que o homem, para poder subsistir, deve ter o direito de se tornar proprietário dos bens que constrói ou adquire com o seu trabalho, ou mesmo por transmissão hereditária, pois a propriedade constitui instrumento da subsistência do homem e base de sua liberdade. Porém, o entendimento de que o direito de propriedade é natural e subjetivo torna-se restrito se a propriedade não corresponde aos intentos sociais a que é predestinada. Inexplicável perante a filosofia que haja muita terra sem gente e muita gente sem terra. Daí a visão filosófica da propriedade sob a perspectiva da função social, que não tolera a existência de propriedade improdutiva ou a propriedade destrutiva.

De acordo com o Dicionário de Ciências Sociais (1987, v.1, p.501), para o antropólogo Radcliffe Brown a função “é a contribuição que uma atividade parcial dá à atividade total de que faz parte”. A mesma fonte (p.501) registra que Malinowski, interessado especialmente nas contribuições que os padrões culturais, organizações institucionais e práticas fazem às necessidades emocionais e psicológicas de indivíduos e grupos, “também se preocupava com os modos como se poderia usar a cultura para satisfazer as ‘necessidades’ geralmente impostas pelas condições da vida social e do meio físico”.

Implícita na visão antropológica, segundo transparece a existência de partes que concorrem para a otimização do todo, e de indagações sobre a contribuição da cultura para a satisfação de necessidades impostas pelo meio social ou pelo meio físico. Essas considerações dos antropólogos ajudam a entender a função social na perspectiva do direito, quando o ordenamento jurídico impõe ao proprietário o cumprimento de variadas atividades parciais para atingir a função plena da propriedade, atividades de cunho econômico, social e ecológico. Por certo essas idéias foram consideradas na elaboração da lei.

No campo da sociologia, Durkheim, conforme a fonte citada (p.501) definiu como função de uma instituição social “a correspondência entre ela e as necessidades do organismo social”. A sociologia lida com a realidade como ela é, com os comportamentos e relações sociais. A observação da realidade implica vê-la, digamos, holisticamente, considerando-a no seu conjunto. Esse procedimento conduz ao exame objetivo da instituição social em relação ao organismo a que pertence. Nessa análise cabe verificar se a instituição a ou b corresponde às necessidades do organismo social respectivo. Assim a propriedade em relação à função social.

Deduz-se, portanto, que são intuitivas as relações da propriedade e da função social dela resultante com a sociologia. Cabe indagar se a propriedade, tal qual se apresenta em determinado lugar, corresponde às expectativas que necessariamente dela se esperam. A propriedade agrária, por exemplo, destina-se à produção de alimentos. Não só à produção de alimentos, que implica, muitas vezes, relações sociais de trabalho subordinado, ou de trabalho não subordinado, mas de colaboração, como também se destina à conservação e preservação de determinados recursos naturais, indispensáveis à manutenção da sadia qualidade de vida. Justifica-se, pois o estudo interdisciplinar.

A função social da propriedade agrária não dispensa também estudo interdisciplinar envolvendo as áreas técnicas, pois o cumprimento dos seus requisitos deve ser objeto de fiscalização pela administração pública, e essa fiscalização envolve vistorias ou perícias conduzidas por agrônomos, engenheiros florestais, cartógrafos, assistentes sociais e outros, para avaliar o grau de utilização da terra, o grau de eficiência na exploração, a situação geográfica das áreas desmatadas, se em local permitido ou insuscetível de uso ou supressão, etc. Além disso, a propriedade agrária comporta estudos de pesquisa por outras áreas do saber, como a botânica, a farmacológica e outras.

A constatação de que a propriedade é uma instituição complexa, passível de estudos interdisciplinares, justifica o caminho histórico percorrido até chegar à concepção da função social. E esse contexto evidencia o porquê das imposições da norma legal, porquanto a propriedade comporta várias relações sociais que ultrapassam os meros interesses de um proprietário individual. Nesse sentido, a função social indica o melhor rumo, a finalidade social útil a ser observada, fenômenos que não podem passar despercebidos a um legislador consciente e responsável.

A Constituição brasileira de 1988 referiu-se expressamente à função social da propriedade. O Código Civil de 2002 proclamou expressamente a função social do contrato como corolário daquela filosofia e, implicitamente, a função social da propriedade. Esse o caminhar do direito. Do individual para o social, como uma estrada moderna, que possui trevos em seu percurso, os quais indicam vários outros caminhos sem que a estrada deixe de ser estrada. Num desses trechos, à frente, a função social defrontou-se com a função ecológica da propriedade pondo-se ombreada com os tempos modernos, que estão a exigir indispensavelmente a proteção do meio ambiente.

5.1 A Proteção do Meio Ambiente (flora) no Estatuto da Terra e no Código Florestal

Quando se diz que a lei protege o meio ambiente²⁹⁶ \neg e a assertiva é verdadeira \neg , na realidade o que se protege por extensão é o direito à sadia qualidade de vida das pessoas, por isso todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. E têm esse direito porque o meio ambiente equilibrado é um bem essencial à saúde das pessoas. Daí a necessidade de proteger os recursos ambientais, que num conjunto indivisível, vão propiciar a sadia qualidade de vida. A lei enumera os recursos ambientais sob sua proteção. Entre eles se encontra a flora. Flora aqui é empregada em sentido amplo, compreendendo as florestas, o cerrado e demais formas de vegetação.

A atividade agrária, para ser desenvolvida, implica causar impacto nos recursos ambientais (solo, flora, etc). Como se trata de atividade indispensável para a vida do homem, a fim de satisfazer à sua necessidade primária de alimentação, não poderia deixar de ser alvo de regulamentação pelo Estado. Essa regulamentação é posta no Direito Agrário, que deve preocupar-se com o homem de hoje e com o homem do futuro. Portanto, deve ultrapassar as barreiras do aspecto meramente econômico. Dissertando sobre o caráter econômico do direito agrário, um agro-ambientalista lembra acertadamente que o seu estudo e interpretação abrangem uma série de normas que refletem preocupações conservacionistas e ambientais. Diz ele:

Cuidando da propriedade da terra, da empresa agrária e de normas editadas para regular a atividade agrária, das ações dirigidas à produção de alimentos; servindo ao homem na tarefa de melhor organizar o território, terá o *jus proprium* da agricultura, na base de suas preocupações, explícitas ou não, que reger os comportamentos do homem, de modo a impedir que coloque em risco a própria sobrevivência, pela extinção dos recursos naturais (ALVARENGA, 1985, p.215).

De fato, por força da Emenda Constitucional nº 10/1964, a União foi autorizada a legislar sobre Direito Agrário²⁹⁷, ramo jurídico que há muito vinha sendo alvo de estudos doutrinários que lhe apontavam princípios, institutos, objeto e método próprios. Pois bem. O

²⁹⁶ Abelha Rodrigues (2002, v.1, p.51) observa que meio ambiente na expressão legal vai além da idéia de espaço para significar o “conjunto de relações físicas, químicas e biológicas entre os fatores vivos (bióticos) e não vivos (abióticos) ocorrentes nesse ambiente e que são responsáveis pela manutenção, abrigo e regência de todas as formas de vida existentes”, anotando Benjamim (1988, p.48) que o conceito é “teleologicamente biocêntrico (permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas), mas ontologicamente ecocêntrico (o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem química, física e biológica)”.

²⁹⁷ Como referido anteriormente, a Constituição de 1934 havia conferido competência à União para legislar sobre Direito Rural, o que acabou não acontecendo, pelo menos de uma forma sistemática, até 1964. Entretanto, referida Carta recepcionou o Código Florestal e o Código de Águas, já existentes naquele ano.

Estatuto da Terra – Lei n. 4.504/64, aprovado logo após a EC nº 10/64, que foi a serôdia disciplina dos direitos e obrigações concernentes aos bens rurais, basicamente o uso e gozo das dádivas da terra, ao ser recepcionado no ordenamento jurídico brasileiro, cuidou desde logo, como não poderia ser diferente, de atentar para a então pouco discutida questão da conservação da natureza.

Evidentemente, que ao determinar o respeito aos recursos naturais renováveis, fê-lo não só por conscientização própria de seus idealizadores, mas também porque outros diplomas legais precedentes já cuidavam da defesa e proteção dos recursos naturais, como a flora, a água e a fauna, tais como o Código Florestal, o Código de Águas e a Lei de Proteção à Fauna²⁹⁸ e, em assim sendo, pode-se dizer que o Estatuto nasceu fortalecido pelas disposições subsidiárias desses diplomas que, sem dúvida têm de ser considerados na definição do objeto do direito agrário.

Numa palavra, o objeto do direito agrário vai além do simplesmente agrícola, compreendendo a pecuária, a agroindústria, as atividades complementares exercidas pelo próprio agricultor no armazenamento, escoamento e venda da produção, o extrativismo e a conservação da natureza, pois na ordenação do sistema fundiário brasileiro não se pode olvidar, como de fato não se olvida, da indispensável política de conservação dos recursos naturais, política²⁹⁹ essa que mais se fortaleceu nas décadas seguintes com a conscientização das nações do mundo inteiro quanto à indispensável e inadiável necessidade de proteção dos recursos naturais disponíveis e do meio ambiente, fato que levou a uma preocupação maior com o estudo das ciências ambientais e ao surgimento do novel direito ambiental.

O Estatuto da Terra, com efeito, no Capítulo I, do Título I, ao cuidar dos princípios e definições, determinou, nas alíneas a, b, c, d, do §1º, do art.2º, que a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando simultaneamente “favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; e observa as justas relações de trabalho empregatícias e agrárias”.

Facilmente observa-se a preocupação com a conservação dos recursos naturais (solo, flora, fauna, água, etc) direta e expressamente focada na alínea c, como um dos elementos da função social, no uso permanente dela. E indiretamente, na alínea d, quanto ao uso temporário da terra, há referência à proteção dos recursos naturais renováveis nos

²⁹⁸ Decreto n. 23.793, de 23.01.34, Decreto nº 24.643, de 10.07.1934 e Decreto-lei n. 5.894, de 20.10.43.

²⁹⁹ Na década de oitenta, a lei da política nacional de meio ambiente volta a repetir que “as atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente”.

contratos agrários, uma vez que pertinente ao tema o art.95, XI, b, impôs ao próprio legislador e ao administrador o dever de regulamentar a matéria com normas obrigatórias, imperativas, irrenunciáveis pelas partes contratantes como forma de defesa e proteção da parte mais fraca no contrato e dos recursos naturais renováveis, o que foi cumprido pelo art.13 da Lei nº 4.947, de 06.04.66, que dispõe sobre normas de direito agrário, e pelo art.13 do Decreto n. 59.566, de 14.11.66, regulamentador do uso temporário da terra.

Ora, é sabido que, embora o contrato não seja uma exclusividade do mundo capitalista, é indiscutível que foi nesse ambiente que ele encontrou a plataforma ideal para desenvolver-se, oportunizando o intercâmbio de interesses e o auferimento de vantagens e riquezas para os empreendedores. A descoberta do Brasil, a colonização das terras, a concessão de sesmarias, a exploração do pau Brasil, a formação de lavouras canavieiras, de café, de algodão, a criação de gado, enfim o uso da mão de obra do aborígine, ou do alienígena, passaram necessariamente pela formulação de contratos.

À sua vez, a propriedade rural, como já visto, é direito individual constitucionalmente protegido. Daí resulta que ao proprietário é dado o direito de contratar ou não contratar, como expressão da autonomia da vontade amparada pela autonomia privada que, com suporte no ordenamento jurídico tem assegurado o espaço para exercitar o comércio jurídico. Mas se a propriedade já não é mais o direito absoluto do proprietário, o contrato obviamente deve atender a objetivos legítimos, e estes não podem ser apenas aqueles individuais, particulares do senhorio, mas objetivos projetados num ambiente mais amplo em que se possa num só lance beneficiar também a sociedade na qual ele está inserido e à qual não interessa a atividade predatória dos recursos naturais. Vale dizer, a liberdade da iniciativa de contratar como projeção da propriedade não pode constituir-se em mero instrumento de lucratividade e ou vantagens particulares, mas deve agasalhar inerentemente questões atinentes à supremacia da ordem pública³⁰⁰.

O direito de propriedade, concedendo ao proprietário as prerrogativas de usar, gozar, dispor e reavê-la do poder de quem injustamente a possui, confere, portanto, ao proprietário o direito de contratar, como expressão da liberdade de iniciativa

³⁰⁰ O ordenamento jurídico brasileiro já contava, na década de sessenta, com dezenas de leis contendo preceitos de ordem pública, integradores dos contratos, ou com reflexos sobre estes, pela simples vontade da lei. A esse processo de interpenetração dos princípios da autonomia da vontade e supremacia da ordem pública, a doutrina denominou de flexibilização do sistema contratual. Sem desvirtuar o objetivo do contrato que é criar, resguardar, modificar, etc, interesses moral e legitimamente protegíveis pelo direito, o Estado mediante normas cogentes, restritivas da liberdade contratual egoística, foi ajustando e amoldando o acordo de vontades a uma maior utilidade pública e ao interesse social. São exemplos: as Leis de Luvras, da Usura, do Inquilinato, Código Florestal, Lei de Proteção à Fauna, Consolidação das Leis do Trabalho, Estatuto do Trabalhador Rural, e posteriormente o Código de Defesa e Proteção ao Consumidor, e as Leis de Proteção ao Meio Ambiente, etc.

constitucionalmente assegurada. Mesmo em relação à propriedade rural, não há impedimento legal para a contratação do uso temporário da terra. Ao contrário, o ordenamento jurídico contempla também a atividade agrária indireta, disciplinando-a segundo os valores eleitos em cada época.

A base para esta exploração indireta, são, assim, as declarações receptícias de vontade, ou seja, o acordo para criar, resguardar, modificar e extinguir direitos e obrigações. Pelo princípio da autonomia da vontade, o particular pode contratar ou não contratar, tendo por objeto qualquer obrigação positiva ou negativa (dar, fazer ou não fazer) que seja lícita, possível, determinada ou determinável, vale dizer, tudo que não fira a ordem pública e os bons costumes³⁰¹. Nesse sentido, o Estatuto da Terra ao dispor sobre o uso ou posse temporária da terra, previamente resguardou, para as contratações futuras, a conservação dos recursos naturais acima dos interesses meramente individuais (egoísticos) do arrendador (proprietário) e do arrendatário (agricultor), ao determinar a estipulação obrigatória de outras regras complementares em sua regulamentação, de modo a, imperativamente, limitar a liberdade de contratar e assegurar a conservação dos recursos naturais.

Com efeito, o art.13 da Lei n. 4.947/66, obediente à determinação para que fossem complementadas regras obrigatórias condicionando o uso temporário do solo e seus acessórios ao cumprimento da função social da propriedade, determina que:

Art.13. Os contratos agrários regulam-se pelos princípios gerais que regem os contratos de direito comum, no que concerne ao acordo de vontades e ao objeto, observados os seguintes princípios:

III – obrigatoriedade de cláusulas irrevogáveis, estabelecidas pelo IBRA, que visem à conservação de recursos naturais.

§1º O disposto neste artigo aplicar-se-á a todos os contratos pertinentes ao Direito Agrário e informará a regulamentação do Capítulo IV do Título III da Lei nº 4.504, de 30.11.64³⁰²

Daí surgiu o Decreto n. 59.566, de 14.11.66, regulamentando referido Capítulo do Estatuto da Terra, o qual também no seu art.13 estabeleceu que nos contratos agrários, qualquer que seja a sua forma, constarão obrigatoriamente cláusulas que assegurem a

³⁰¹ Conforme Julliot De La Morandière, “A idéia de ordem pública é constituída por aquele conjunto de interesses jurídicos e morais que incumbe à sociedade preservar”. Nesse sentido, o brocardo latino *jus publicum privatorum pactis derogare non potest*, o art.6º do Código Civil francês e o art.17 da Lei de Introdução ao Código Civil, respectivamente: “não se pode derogar por convenções particulares, as leis que interessam à ordem pública e aos bons costumes”; “quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes”. Por bons costumes, se entende aquelas “regras morais não reduzidas a escrito, mas aceitas pelo grupo social e que constituem o substrato ideológico inspirador do sistema jurídico”. (Cf. as definições em Silvio Rodrigues, 1995, v.3, p.16)

³⁰² Referida lei é o Estatuto da Terra. O Título III cuida da Política de Desenvolvimento Rural e o Capítulo IV cuida do Uso ou da Posse Temporária da Terra.

conservação dos recursos naturais, a saber:

(...)

III – observância das seguintes normas, visando a conservação dos recursos naturais:

a) prazos mínimos, na forma da alínea b, do inciso XI, do art.95 e da alínea b, do inciso V, do art.96 do Estatuto da Terra³⁰³:

- de 3 (três) anos, nos casos de arrendamento em que ocorra atividade de exploração de lavoura temporária e ou de pecuária de pequeno e médio porte, ou em todos os casos de parceria;

- de 5 (cinco) anos, nos casos de arrendamento em que ocorra atividade de exploração de lavoura permanente e ou de pecuária de grande porte para cria, recria, engorda ou extração de matérias-primas de origem animal;

- de 7 (sete) anos, nos casos em que ocorra atividade de exploração florestal;

b) observância, quando couberem, das normas estabelecidas pela Lei nº 4.771, de 15.09.65 (Código Florestal, e de seu Regulamento constante do Decreto n. 58.016, de 18.03.1966

c) observância de práticas agrícolas admitidas para os vários tipos de exploração intensiva e extensiva para as diversas zonas típicas do país, fixados nos Decretos ns. 55.891, de 31.03.65, e 56.792, de 26.08.65.

A regulamentação do Estatuto da Terra sabiamente pôs cobro, pelo menos em linha de direito positivo, aos costumes rurais até então muito em voga, reflexo da força do mais forte sobre o mais fraco, o débil econômico, de se contratar o uso temporário da terra por curtíssimo prazo, normalmente 1 (um) ano, o que, obviamente, desestimulava o arrendatário ou o parceiro-outorgado de bem zelar pela conservação dos recursos naturais, sabedor *a priori* que em muito breve teria de deixar aquela terra (imóvel rural) e ir para outra por causa da finalização do contrato.

A partir daí, sendo clarividentes os termos da regulamentação, tanto na doutrina agrarista como na jurisprudência dos tribunais, passou-se a compreender o alcance ecológico dos dispositivos e o porquê dos prazos mínimos para os contratos de uso temporário da terra, não só pelo conteúdo normativo social protetivo do contratante mais fraco, mas também no mesmo grau e patamar de proteção ou, quem sabe, até mais elevado, a conservação dos recursos naturais renováveis, a fim de que o arrendatário não exercesse atividade predatória da natureza, até mesmo como forma de vingança pessoal contra o arrendador insensível às

³⁰³ O art.95 cuida do arrendamento e o art.96 cuida da parceria.

necessidades sociais dele, arrendatário, e ecológicas, da natureza.

Assim, de forma pacífica e torrencial, os tribunais passaram a entender que a cláusula contratual com prazo inferior ao imperativo cogente da legislação agro-ambiental, era juridicamente inexistente, tendo como efeito prático a desobrigação do arrendatário, ou parceiro-outorgado, de desocupar o imóvel rural arrendado antes de decorrido o prazo mínimo para o tipo de atividade contratada, com valioso ganho para a natureza. Bom para o arrendatário e melhor para os recursos naturais renováveis, protegidos por normas em princípio direcionadas à disciplina econômica.

Com certeza, outra não poderia ser a orientação doutrinária e jurisprudencial, pois a regulamentação Estatutária, além de fixar prazos mínimos para a vigência dos contratos de uso temporário da terra, prazos esses muito superiores aos usualmente utilizados no meio ambiente agro-rural (alínea a), em defesa dos recursos naturais renováveis, determinou ainda a observância das práticas agrícolas admitidas como corretas para os vários tipos de exploração intensiva e extensiva nas diversas zonas típicas do País e a observância das normas estabelecidas no Código Florestal (Lei n. 4.771, de 15.09.75), evidenciando que, sendo a vegetação reconhecidamente de utilidade para as terras que revestem, e, por isso, bem de interesse comum a todos os habitantes, não poderia, como efetivamente não pode o uso temporário da terra contrariar a normatização codificada.

Forte nos intentos da conservação dos recursos naturais renováveis (por conseguinte, da conservação da natureza), o Estatuto da Terra foi pródigo em repetir expressamente essa preocupação em várias outras passagens. Apenas exemplificativamente adianta-se em resumo algumas delas.

Por exemplo, ainda no Capítulo I, do Título I, logo no art.4º, verifica-se que as condições ecológicas e as possibilidades físicas do meio são parâmetros, dentre outros, para a definição de latifúndio por dimensão e latifúndio por exploração. E o parágrafo único, alínea b, do mesmo artigo cuidou de esclarecer que não seria considerado latifúndio “o imóvel rural, ainda que de domínio particular, cujo objetivo de preservação florestal ou de outros recursos naturais haja sido reconhecido para fins de tombamento, pelo órgão competente da administração pública”.³⁰⁴

Ao tratar da Reforma Agrária no Título II, o Capítulo III, que cuidou do modo de seu Financiamento, na Seção III, ao tratar do Zoneamento e dos Cadastros, por exemplo,

³⁰⁴ O art.26, da Lei n. 4.947/66, que fixa normas de direito agrário e dá outras providências, determinou que o tombamento fosse submetido ao julgamento do IBRA (hoje INCRA), no prazo de 60 (sessenta) dias de sua últimação. Creio que esse dispositivo perdeu eficácia, diante da instituição posterior do sistema nacional do meio ambiente.

determinou no art.45 o complemento dos trabalhos de zoneamento com levantamentos e análises para: (...) “II – recuperar, diretamente, mediante projetos especiais as áreas degradadas em virtude do uso predatório e ausência de medida de proteção dos recursos naturais renováveis e que se situem em regiões de elevado valor econômico”.

No Título III, referente à Política de Desenvolvimento Rural, ao abrir o Capítulo I, concernente à Tributação da Terra, estabeleceu no art.47 que essa política seria incentivada com a utilização dos instrumentos da tributação progressiva da terra, do imposto de renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural, ao cooperativismo e com a regulamentação do uso e posse temporários da terra, objetivando: (...) “I – desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra; II – estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis”.

No Capítulo II, do mesmo Título, ao versar a Colonização em duas Seções, nas duas evidenciou a preocupação com a questão ora comentada. Na Seção I, ao tratar da Colonização Oficial estabeleceu no art.57 que, entre outros objetivos, os programas de colonização oficial têm em vista: (...) “III – a conservação dos recursos naturais e a recuperação social e econômica de determinadas áreas”.

Na Seção II, ao disciplinar a Colonização Particular, determinou no art.61 que os projetos particulares, quanto à metodologia, deveriam ser aprovados pelo ex-IBRA, atual INCRA, e que “nenhum projeto de colonização particular será aprovado para gozar das vantagens desta Lei, se não consignar para a empresa colonizadora” dentre as obrigações mínimas, a “manutenção de uma reserva florestal nos vértices dos espigões e nas nascentes” (alínea c).

Pouco mais de nove meses depois do nascimento do Estatuto da Terra, foi instituído o Novo Código Florestal, pela Lei nº 4.771, de 15.09.65, que revogou o anterior, de 1934.³⁰⁵ Ao novo Código Florestal, não passou despercebida a função social da propriedade, nem obviamente a conservação dos recursos naturais renováveis e, por isso mesmo, repetindo os ditames do Código anterior, estabeleceu em seu art.1º que

³⁰⁵ O Código anterior foi aprovado pelo Decreto n. 23.793, de 23.01.1934, do Governo Provisório, valendo como lei, estribado nas atribuições conferidas ao Chefe do Governo pelo Decreto n. 19.398, de 11.11.1930. Não foi, portanto, baseado na Constituição de 1891, alterada na reforma de 07.09.1926. Dentre as alterações protagonizadas por essa reforma, durante o governo de Arthur Bernardes e sob vigência de estado de sítio, duas merecem ser citadas em razão do interesse público e social: a regulamentação da nacionalização das minas e jazidas e a autorização para o Congresso legislar sobre as relações de trabalho a fim de possibilitar as limitações exigidas pelo bem público. Deve-se assinalar, contudo, que, apesar de essa reforma, acenar teoricamente para a abertura do caminho para a socialização do direito, o regime constitucional continuou a ser visceralmente individualista, com a questão social sendo tratada como *um caso de polícia*.

“as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações da legislação em geral e especialmente esta lei estabelecem”.

Deve-se lembrar, neste passo, que as florestas e demais formas de vegetação existentes no imóvel rural são bens imóveis por natureza, a teor do art.43, I, do Código Civil (de 1916) e art.79 (do Código Civil de 2002), que dispõem, *verbis*: “São bens imóveis: I – o solo com a sua superfície, os seus acessórios e adjacências naturais, compreendendo as árvores e frutos pendentes, o espaço aéreo e o subsolo”. “São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente”.

Pois bem. A primeira matéria a ser alvo de disciplina no Código Florestal, depois da plataforma básica inserida no art.1º, obviamente por sua importância para o país, para o planeta, e *ipso facto*, para os proprietários rurais e para a sociedade brasileira em geral, foi a chamada área de preservação permanente (arts.2º e 3º). Deixou claro o diploma florestal, desde logo, que referidas áreas assim se qualificam pelo só efeito da lei (vontade emanada do poder soberano do povo expressada no art.2º), ou por força de ato declaratório do Poder Público (vontade do administrador limitada pelas hipóteses motivadoras fixadas no art.3º)³⁰⁶.

Assim, no art.2º considerou como de preservação permanente, pelo só efeito do Código, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d’água, desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será :
 - 1 - de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) metros a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - 3 - de 100 (cem) metros para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) metros a 200 (duzentos) metros de largura;
 - 4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d’água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
 - 5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d’água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros.
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios de água naturais e artificiais;
- c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados “olhos d’água”, qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;
- d) no topo dos morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

³⁰⁶ As áreas de preservação permanente declaradas por ato do Poder Público (art.3º) não constituem objeto desta tese.

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.³⁰⁷

É interessante notar que as áreas consideradas de preservação permanente pelo novo Código podem localizar-se em terra de domínio público ou privado, conforme a titularidade de cada qual, e correspondem não só àquelas áreas cobertas por florestas, mas também àquelas outras cobertas pelas demais formas de vegetação existentes no território brasileiro. São de preservação permanente as declaradas tais por ato do Poder Público (art.3º), que não são objeto desta tese, e as assim qualificadas pelo só efeito da lei (art.2º).

Por serem de preservação permanente, pelo só efeito da lei (art.2º), independentemente de ato administrativo declaratório do efeito de preservação, consideram-se, como regra geral, intocáveis pelo homem, no sentido de que são insuscetíveis de supressão e ou exploração econômica, por determinação direta da lei. Desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa, é permitido o acesso de pessoas e animais às fontes para obtenção de água³⁰⁸. Excepcionalmente poderá ser autorizada a supressão total ou parcial de florestas ou outras formas de vegetação nativa e, assim mesmo, apenas nos casos de utilidade pública ou interesse social devidamente caracterizados e comprovados em processo administrativo³⁰⁹, o que será comentado mais adiante.

Dada a importância transcendental da área de preservação permanente que, pode-se dizer, está para o planeta (casa da humanidade) assim como o alicerce está para a casa (do homem), o Código Florestal acabou por inserir a sua definição no texto da lei, até mesmo como forma de educação ambiental, evitando equívocos e confusões com a área de reserva legal, ou outro tipo de área ou espaço territorial sob regime especial. Assim, para os efeitos do Código, entende-se por área de preservação permanente a área protegida pelo só efeito da lei ou por ato declaratório do Poder Público, nos termos dos arts.2º e 3º, “coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Conseqüentemente, a área pode estar ou não coberta por vegetação nativa. Se não

³⁰⁷ Para evitar repetição, as alíneas a, c, g, h, foram apostas no texto com as alterações da Lei n. 7.803/89. Referida lei, que foi aprovada já na fase de democratização do país, aumentou os limites geográficos de proteção ambiental.

³⁰⁸ Essa ressalva fundamenta-se no inviolável direito à vida, assegurado na Constituição Federal.

³⁰⁹ Os casos de utilidade pública e interesse social para os fins do Código estão elencados nos incisos IV e V, do § 2º, do art.2º do Código Florestal. O § 2º foi acrescentado recentemente através da Medida Provisória n. 2166-67/2001.

for nativa, nem por isso perderá a condição de preservação permanente por força de sua localização e função ambiental. Esta função é múltipla, compreendida pelos verbos “preservar” e “assegurar”. Destina-se, com efeito, a preservar os recursos hídricos em sua acepção ampla, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade e o fluxo gênico, tanto da fauna como da flora. Destina-se, outrossim, a assegurar o bem-estar das populações humanas.

A área de preservação permanente, em verdade, é um rico armazém natural de recursos ambientais com localização estratégica na propriedade, mas com função ambiental que transcende os limites geográficos artificiais ou não desta, em prol da vida humana, vegetal e animal. Esse armazém de recursos ambientais, dotado de águas interiores, superficiais e subterrâneas, estuários, solo, subsolo, elementos da biosfera, fauna, flora e atmosfera, reveste-se de imprescindibilidade ao meio ambiente, considerado no seu conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas, justificando-se, assim, a proibição legal de sua supressão e uso econômico.

Além da área de preservação permanente, insuscetível de uso e de supressão, o Código Florestal instituiu no art.16 a chamada área de reserva legal ou área de reserva florestal, que é aquela área suscetível de uso, porém somente mediante manejo técnico. Ou seja, afora a área de preservação permanente ou outra especialmente protegida e a área de reserva legal, as demais áreas podem ser exploradas e inclusive derrubadas para implantação de culturas. Se inexistir área de preservação permanente ou outra especialmente protegida no imóvel, o proprietário pode desmatar a vegetação restante, desde que mantenha, a título de reserva legal, a porcentagem de área prevista para a região (em Goiás = 20% da propriedade. Se a propriedade tem 1.000 hectares, 200 constituem área de reserva florestal).

Comparativamente à área de preservação permanente, que é intocável, a área de reserva legal ou reserva florestal tem um grau de limitação menor, como assinalado. Nela é proibida a supressão da vegetação, não a sua utilização. Esta é permitida sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento do Código. Na pequena propriedade ou posse rural familiar é permitido o cômputo na área de reserva legal dos plantios de árvores frutíferas, ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas.

Não há dúvida de que a área de reserva legal florestal (ARL)³¹⁰ não se confunde com a área de preservação permanente (APP). Mesmo na redação original do art.16 do Código Florestal isto ficava muito claro, quando o dispositivo determinava: “As florestas de domínio privado, não sujeitas ao regime de utilização limitada e ressalvadas as de preservação permanente, previstas nos arts.2º e 3º desta Lei, são suscetíveis de exploração, obedecidas as seguintes restrições”. Seguiam-se nas alíneas que compunham o artigo (a,b,c,d) a permissão para derrubada da vegetação, desde que respeitados determinados limites mínimos de área, que deveriam permanecer com cobertura localizada, a critério da autoridade, insuscetível de derrubada ou como se diz mais recentemente, insuscetível de supressão.

Como se nota, desde a década de sessenta, com maior ênfase, e mesmo antes dela, o Brasil já dispunha de legislação razoável para a proteção e defesa dos recursos naturais (florestas e demais formas de vegetação), recursos esses também protegidos pelo “guarda-chuva” da função social da propriedade como um de seus requisitos elementares. Essa proteção legal implícita vai tornar-se expressa e fortalecida nas décadas seguintes (a partir de setenta)³¹¹, quando surgiu no mundo inteiro o despertar da conscientização para os problemas que afligiam o meio ambiente, carente, de um modo geral, em muitos países, de maior proteção das autoridades, dos legisladores, dos cientistas, do homem comum do povo, das associações ambientais, da sociedade civil, enfim. O Brasil não ficou imune a essas preocupações, discussões, ações, promovendo a criação e a transformação de órgãos e a aprovação de legislação específica.

5.2. A Proteção do Meio Ambiente (flora) na Lei n. 6.938/81 e na Constituição Federal de 1988

A partir da década de setenta verifica-se um significativo crescimento do desmatamento da cobertura florestal e demais formas de vegetação no Brasil. Não foi por coincidência também que, nessa década, começam no mundo inteiro as discussões sobre a necessidade de se ter o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em meio a tais discussões,

³¹⁰ Também não se confunde com a área de reserva florestal voluntária, que é constituída pela reserva particular do patrimônio natural (RPPN), instituída por proposta do proprietário privado e aprovação do órgão ambiental competente em processo administrativo e conseqüente inscrição no Cartório de Registro de Imóveis, na forma da lei.

³¹¹ Registre-se o paradoxo: a legislação ambiental se consolidou na década de oitenta, procurando assegurar proteção ao meio ambiente, mas, como se verá mais adiante nos trinta anos do período de 1970 a 2000 registrou-se no bioma Cerrado e em especial no Estado de Goiás um desmatamento de área superior ao realizado desde o descobrimento do Brasil até 1970 (cerca de quinhentos anos).

a Conferência Internacional de Poluição Ambiental, realizada pela Organização das Nações Unidas, em Estocolmo, na Suécia, em julho de 1972, adotou a Declaração do Meio Ambiente, na qual foram firmados 26 (vinte e seis) princípios, dentre os quais pelo menos 11 (onze) merecem destaques. Ei-los:

4. O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as presentes e futuras...

5. Os recursos naturais da Terra, inclusos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente as amostras representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou regulamentação segundo seja mais conveniente.

6. Deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada a capacidade da Terra para produzir recursos vitais renováveis.

4. O Homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar prudentemente o patrimônio representado pela flora e pela fauna silvestres, bem como pelo seu habitat, que se encontram atualmente em grave perigo em virtude de uma conjugação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao se planejar o desenvolvimento econômico deve atribuir-se uma importância específica à conservação da Natureza, aí incluídas a flora e a fauna silvestres.

(...)

8. O desenvolvimento econômico ou social é indispensável para assegurar ao Homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar na Terra condições favoráveis para melhorar a qualidade de vida.

(...)

13. A fim de lograr uma administração mais racional dos recursos e melhorar, assim, as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado da planificação do seu desenvolvimento a fim de assegurar-se a compatibilidade desse processo com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente em benefício de sua população.

(...)

14. O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio.

15. Deve-se aplicar o planejamento tanto na ocupação do solo para fins agrícolas como na urbanização com vistas a evitar efeitos prejudiciais sobre o meio e a obter o máximo benefício social, econômico e ambiental para todos.

(...)

17. Deve ser confiada às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com a finalidade de melhorar a qualidade do meio.

19. Como parte de contribuição que é lícito esperar da Ciência e da Tecnologia para o desenvolvimento econômico e social, devem elas ser utilizadas para descobrir, evitar e combater os riscos que ameaçam o meio, para a solução dos problemas ambientais e para o bem comum da Humanidade.

(...)

24. Todos os países, grandes ou pequenos, devem empenhar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade na solução das questões internacionais relativas à proteção e melhora do meio. É indispensável cooperar mediante acordos multilaterais e bilaterais e por outros meios apropriados a fim de evitar, eliminar ou reduzir e controlar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera possam acarretar para o meio, levando na devida conta a soberania e os interesses de todos os Estados.

Evidentemente, a Conferência de Estocolmo repercutiu imediatamente no Brasil, a ponto de ter sido criado três meses depois a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA)³¹², então vinculada ao Ministério do Interior (MI). Da Exposição de Motivos para a sua criação, através do Decreto n. 73.030 de 30.10.73, o governo brasileiro procurou enfatizar que:

administrar corretamente o potencial de ar, água, solo, subsolo, flora e fauna, *significa assegurar* para a atual geração e para os nossos descendentes, padrões de vida condizentes com os são objetivos nacionais *e possibilitar* entre outros aspectos, a ocupação efetiva e permanente do território brasileiro, a exploração planejada daqueles recursos de valor econômico, e o levantamento e estudo, em tempo hábil, do patrimônio vivo e inerte da natureza do Brasil.

Na busca de assegurar para a geração atual e para os seus descendentes padrões de vida condizentes com os são objetivos nacionais e possibilitar a ocupação e exploração planejada dos recursos naturais (ambientais) existentes, na década de oitenta o Congresso

³¹² A SEMA foi institucionalizada como órgão autônomo de administração direta, orientado para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais e foi extinta junto com a SUDEPE, pela Lei n. 7.735, de 22.02.89, que criou o IBAMA, entidade autárquica em regime especial, que absorveu as funções daqueles órgãos e da SUDHEVEA e IBDF.

Nacional aprovou a Lei n. 6.938, de 31.08.1981, constituindo o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e dispendo sobre a política nacional do meio ambiente (normas gerais), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação com vista ao uso racional dos recursos ambientais, inclusive, óbvio, o solo e a flora, onde se materializam as atividades agrárias. Essa lei foi recepcionada pela Constituição de 1988, em virtude da qual foram processadas alterações objetivando o seu aprimoramento, conforme Leis n. 7.804³¹³, de 18.07.1989, n. 8.028³¹⁴, de 12.04.1990, n. 9.960³¹⁵, de 28.01.2000 e n. 10.165³¹⁶, de 27.12.2000 e outras.

Referida lei estabeleceu, no art.2º, dez princípios da política ambiental com vista a alcançar o objetivo de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Dentre esses, citam-se alguns (oito) que interessam ao tema :

- I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII – recuperação das áreas degradadas;
- IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X – educação ambiental a todos os níveis, inclusive a comunidade.

A lei da política ambiental identificou os recursos ambientais: atmosfera, águas interiores, superficiais e subterrâneas, estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna, a flora e antecipou-se à doutrina, trazendo algumas definições de institutos próprios do direito ambiental e necessários à compreensão, inclusive de disciplinas afins. Assim, meio ambiente é considerado interdisciplinarmente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Degradação da qualidade ambiental é a alteração adversa das características do

³¹³ Dá nova redação a artigos e incisos e acrescenta outros na Lei n. 6.938/81. Determina no art.3º que nos dispositivos das Leis ns. 6.308, de 02.06.19/80; 6.902, de 21.04.1981 e 6.938, de 31.08.1981, substitua-se a expressão Secretaria Especial do Meio Ambiente por Instituto do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis.

³¹⁴ Dá nova redação a alguns artigos; revoga o art.7º; e acrescenta o parágrafo único ao art. 8º.

³¹⁵ Acrescenta os arts.17-A; 17-B; 17-E; 17-L; 17-M; 17-N.

³¹⁶ Altera a redação, acrescenta e revoga artigos.

meio ambiente; poluição é a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população, criem condições adversas às atividades sociais e econômicas, afetem desfavoravelmente a biota, afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente, lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos; e poluidor é a pessoa que, direta ou indiretamente, cause degradação ambiental.

Desenvolvendo o princípio relativo à racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar, o art.4º insere entre os objetivos da política ambiental a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida (incisos I e VI).

O art.5º estabelece que as diretrizes da política ambiental serão formuladas em normas e planos destinados a orientar a ação dos governos das várias esferas no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, de acordo com os princípios estabelecidos no art.2º, e o parágrafo único do artigo 5º arremata que “as atividades empresariais, quaisquer que sejam elas, públicas ou privadas, serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente”.

Ora, uma simples observação do arcabouço dessa política leva à conclusão necessária de que o mesmo (arcabouço) tem tudo a ver (e não poderia ser diferente) com a função social da propriedade sabiamente detalhada no Estatuto da Terra e depois reafirmada na Constituição Federal. Isto porque aquele Estatuto agasalhou-a em seu texto, na conformidade da Constituição então vigente (1946) e, ao fazê-lo, inseriu a conservação dos recursos naturais como um de seus requisitos elementares, norma agrária em branco que vai ser preenchida pelas disposições do Código Florestal e, em especial, aquelas determinantes da caracterização da propriedade com áreas destinadas à preservação permanente e à reserva legal em cada imóvel rural.

Em suma, o Estatuto da Terra exigiu o cumprimento da função social da propriedade e, para que esta se cumpra, estabeleceu como condição *sine qua non* a conservação dos recursos naturais disponíveis. Conjugado o Estatuto com o Código Florestal, verifica-se que este, ao reconhecer a utilidade da vegetação para as terras que reveste, determina, inarredavelmente, a individuação em cada propriedade, das áreas preserváveis e reserváveis. E, por fim, em harmonia com aquelas regras, a Lei n. 6.938/81 – lei da política ambiental – reafirma, como não poderia ser diferente, que “as atividades empresariais

públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (parágrafo único do art.5º).

Não foi por outra razão que a Constituição cidadã aprovada em 05.10.1988 veio contemplar a proteção e defesa do meio ambiente em várias passagens ao longo de todo o texto, valendo a pena lembrar o que mais diretamente tem a ver com o tema, ou seja, a formulação da ordem econômica e a formulação da ordem social em títulos apartados, que se fundem necessariamente numa interpretação integrativa, principalmente no que concerne à matéria da função social da propriedade e do meio ambiente.

Com efeito, a ordem econômica constitucional (art.170), 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, no que aqui interessa :

- (...)
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- VI - defesa do meio ambiente;
- VIII - busca do pleno emprego.

Desenvolvendo o conteúdo do inciso III, o art.186 da Carta Política evidencia que “a função social da propriedade é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos”:

- I – aproveitamento racional e adequado;
- II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Deve-se observar que, em essência, a ordem econômica constitucional na realidade procura dar concretude à realização de interesses maiores da própria República brasileira que, por estar instituída sob o manto do Estado Democrático de Direito, tem como fundamentos de sua existência a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art.1º, II, III e IV), como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional e promoção do bem de todos (art.3º, I, II e IV), e como princípio das relações internacionais a prevalência dos direitos humanos.

Estes valores também estão conectados com o intento da ordem social, que “tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. Tendo como base a atividade econômico-social empreendida na propriedade rural imantada da função social que lhe é inerente, ter-se-á por objetivo alcançar o bem-estar de todos através da sadia qualidade de vida proporcionada pela existência necessária de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como previsto no art.225, do Capítulo VI – Do Meio Ambiente, no Título VIII - da Ordem Social.

Portanto, a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, deve assegurar a todos existência digna, na esteira das diretrizes da justiça social e a observância dos princípios dessa ordem (função social da propriedade, defesa do meio ambiente, etc), e a ordem social alicerçada no primado do trabalho deve objetivar o bem-estar e a justiça social. Sendo a justiça social, conforme Montoro (1987, v.1, p.284), a “virtude pela qual os membros da sociedade dão a esta sua contribuição para o bem comum, observada uma igualdade fundamentalmente proporcional”, a propriedade passa a ser o direito colorido de função social para alcançar objetivos maiores para a sociedade, como é a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida.

Pelo que se verifica na análise constitucional, percebe-se que a defesa do meio ambiente é um dos princípios da ordem econômica (art.170, VI) e a função social da propriedade também o é (art.170, III). Além disso, observa-se no Capítulo da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária que a função social só é cumprida quando entre outros requisitos elementares o aproveitamento da propriedade se der racional e adequadamente e também ocorrer a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (art.186, II).

Por ser a defesa do meio ambiente um princípio da ordem econômica e um elemento da função social da propriedade e, na ordem social, um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida (art225), não pode o Estado sozinho ser responsável por sua conservação e preservação, já que grande parte dos recursos naturais interiores (solo, flora, água) são diretamente possuídos por quase quatro milhões de proprietários rurais privados³¹⁷. Essa inserção como princípio, como requisito e como direito universal de todos, alicerça a afirmativa de que sobre toda propriedade rural brasileira pesa uma hipoteca

³¹⁷ Dados do IBGE/1996 revelam que as terras brasileiras até esse ano estavam ocupadas por 3.603.624 de proprietários. As terras são ocupadas também por 99.280 arrendatários; 69.725 parceiros e 67.211 simples possuidores. Acesso em 04 de julho de 2004.

ambiental, como gravame necessário à garantia daquele equilíbrio ecológico que contém e que o homem teimosamente tenta desequilibrar.

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 agricultura, depreda as áreas de preservação permanente e/ou de reserva florestal, resta não cumprida a função social ambiental e, por conseqüência, legitima-se o poder Estatal de interferir nessa propriedade para fazer com que ela cumpra tal função.

III – A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS DISPONÍVEIS (DA FLORA) E A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA REGIÃO DO CERRADO E NO ESTADO DE GOIÁS (1970 A 2000)

1. As interferências do homem no meio ambiente natural

É sabido que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de interesse difuso, objetivamente indivisível e subjetivamente indeterminável, que deve ser preservado como condição essencial da própria existência dos seres vivos. As razões da necessidade de preservação do meio ambiente ligam-se à história do tempo geológico e à história do aparecimento da vida na terra. A Terra é um sistema vivo, com dinâmica evolutiva própria que respira, que possui partes sensíveis, que manifesta fenômenos naturais, mas que também sofre com as intervenções do homem, fato que reclama a necessidade de cuidados especiais principalmente quanto a esta atuação.

Como a paisagem rural predomina no cenário ambiental num país de dimensões continentais, como o Brasil, e, como o resultado de um meio ambiente equilibrado passa pelo cumprimento da função da propriedade, interessa saber, neste capítulo, se a função ecológica está sendo cumprida nos dias atuais no Estado de Goiás. Para tanto, serão comparados os dados sobre o uso do solo na região do Cerrado brasileiro e no Estado de Goiás, a fim de aferir a extensão e o alcance das explorações agrícolas e pecuárias, tendo presente que a atividade agrária deve incidir somente na área agricultável do imóvel, deixando intacta a

vegetação da área de preservação permanente e conservada a da reserva legal, que também não pode ser suprimida, embora possa ser utilizada sob manejo sustentado, depois de devidamente aprovado tal projeto.

Da clássica divisão da Terra entre núcleo, manto e crosta, esta é a sua parte mais sensível, porque diretamente em contato com os fenômenos interiores e exteriores e sob a subordinação dos interesses do principal predador, o ser humano. A crosta (litosfera), parcialmente recoberta pela hidrosfera e totalmente envolvida pela atmosfera, segundo o Atlas Geográfico Mundial (1995, p.23), é uma superfície que equivale a apenas 0,2% da massa terrestre, com espessura variável de 20 a 90 km nos continentes, embora em 2/3 deles sua cobertura seja caracterizada por rochas sedimentares que, em média, são inferiores a 2 km de espessura, enquanto a crosta oceânica, formada por rochas ígneas, basaltos e gabros, possui espessura média de 7 km.

Apresenta-se, portanto, de bom alvitre, antes de alinhar apontamentos e considerações sobre a exploração econômica, conservação e preservação dos cerrados, principalmente no Estado de Goiás, relembrar alguns dados importantes sobre o surgimento da vida na terra. Assinalar esses dados se faz necessário tendo em vista o desmesurado e contínuo desmatamento da cobertura vegetal terrestre nos dias que correm, sobre todos os biomas nacionais e, principalmente, no bioma Cerrado, insensíveis os que assim agem ao fato de que o tempo da terra, mais que histórico, é geológico, e se perde nas curvas da trans-longevidade.

Com efeito, a atmosfera primitiva ressentia-se da falta de oxigênio livre, e este lhe foi adicionado pela vida vegetal, que também transferiu dióxido de carbono às rochas e às águas oceânicas e continentais, permanecendo a composição atual (79% de nitrogênio e 20% de oxigênio) estável em função do mesmo mecanismo. De acordo com o Atlas Geográfico Mundial (1995, p.23), formas primitivas de vida (algas verde-azuladas) são encontradas em rochas com até 3,5 bilhões de anos e, embora ainda não se possa provar, a vida na Terra provavelmente começou há cerca de quatro bilhões de anos, estimando-se que o oxigênio tenha aumentado lentamente até atingir 1% da taxa atual há dois bilhões de anos atrás.

Conforme a mesma fonte, à medida que o oxigênio foi-se acumulando na atmosfera (impacto ambiental), a camada protetora de ozônio foi-se desenvolvendo, possibilitando o aparecimento de organismos vivos em águas rasas. Os organismos fotossintetizantes mais desenvolvidos levaram ao aparecimento de animais que respiram

oxigênio³¹⁸, surgindo há 475 milhões de anos os peixes; há 400 milhões as plantas terrestres, e entre 340 e 305 milhões de anos a Terra teria sido recoberta por densa vegetação e os anfíbios teriam saído do mar, dando origem aos répteis e aos primeiros mamíferos, há 250 milhões de anos, tendo ocorrido enorme expansão dos mamíferos há 65 milhões de anos.

De acordo com Barbosa (1995, p.14), o estoque genético da vegetação que caracteriza atualmente a flora do Cerrado, assim como os elementos solo, clima e fauna “estão intimamente associados com o soerguimento do pós cretáceo do planalto central brasileiro, ocorrido por volta de 65 milhões de anos atrás”, fato que “modificou o sistema de drenagem e conseqüentemente o clima e solo, acabando com uma geografia de mares rasos circundados por terrenos semi-desérticos e propiciando novas formas ambientais”, acrescentando ainda que, em época mais recente, “pode-se dizer que as oscilações climáticas do Pleistoceno Superior, entre 13 mil e 18 mil anos atrás, também influenciaram nesta delimitação atual”.

Os antecedentes históricos das intervenções da humanidade nos processos naturais modificando a superfície do planeta teriam sido iniciadas, primeiramente, com o domínio do fogo. Segundo Cordani e Taioli (2001, p.518), estimativas indicam que a exploração mineral teria sido iniciada há 40.000 anos, com a hematita minerada na África, para utilização como tinta nas decorações. Durante longos anos, a humanidade viveu no que se pode chamar de pré-história, não se verificando diferença nos usos e técnicas rudimentares praticadas na Europa, África, Oriente Médio e Oriente Extremo.

Registros mais antigos sobre o uso artificial da terra e sua exploração agrária identificam-no com o neolítico (idade da pedra polida), 8.000 anos a.C., com a chamada Revolução Agrícola. Surgem as civilizações camponesas e sedentárias e as primeiras aglomerações rurais na Palestina e na Anatólia (Turquia). Com elas aparecem várias inovações técnicas, como a irrigação de culturas agrícolas nas planícies da Mesopotâmia; a invenção da roda e da navegação a vela, a construção de casas de pedra, a metalurgia do cobre, enfim, várias técnicas que vão-se acumulando sucessivamente.

A história econômica mundial também relata o desaparecimento ou perda de importância de civilizações que exorbitaram no uso do solo, como aconteceu com os povos da Mesopotâmia que, ao utilizarem intensamente a irrigação e manejar imprópriamente o solo, causaram a salinização e degradação das terras agricultáveis que possuíam e, ainda, os povos maias que, na América Central, entraram em decadência justamente por causa da má

³¹⁸ Assim, há um bilhão de anos surgiram os primeiros indícios de vida multicelular. Há 700 milhões de anos surgiram animais mais complexos como medusas, vermes e moluscos primitivos. Os organismos desenvolveram partes duras que permitiram sua preservação como fósseis há aproximadamente 570 milhões de anos, processo este que coincidiu com um período de explosiva evolução da vida nos mares.

utilização dos solos, provocando intensa erosão e escassez d'água.

Milhares de anos mais tarde, as civilizações gregas e romanas, ambas beneficiárias de extensas costas marinhas, apropriam-se dessas técnicas e ampliam seu uso, inclusive quanto à transformação dos ventos e das águas em recursos energéticos através da navegação a vela e dos moinhos d'água, sem dispensar a energia muscular escrava como a principal força de tração terrestre. O campo é o espaço de produção por excelência, cabendo aos escravos produzirem para alimentar as cidades.

Na Idade Média, os moinhos de vento e a roda d'água são aperfeiçoados, e a tração animal é melhor aproveitada. A madeira torna-se grande fonte geradora de calor, transformada em carvão vegetal, alimentando os altos fornos do século XIV. Apesar disso, a agricultura continua sendo a base econômica da Europa sob o domínio do feudalismo, sistema em que os servos abdicam da liberdade em troca de segurança pelos senhorios, trabalham e produzem excedentes para os senhores, para o clero e para os exércitos. No século XV, o novo mundo é descoberto, os Estados nacionais vão se fortalecendo e, aos poucos, vão implantando o mercantilismo, na regulação da vida social da população que, até o século XVIII, vive majoritariamente no campo.

No crepúsculo do século XVIII, surge a fase do maquinismo, com os efeitos sociais sinteticamente anunciados anteriormente. Esses efeitos foram consequência direta do surgimento da sociedade urbano-industrial. A força humana e animal foram substituídas pela máquina; e o carvão mineral, recém-descoberto, passa a ser priorizado na utilização dos altos fornos, para a produção de ferro e construção de máquinas e ferrovias. O vapor produzido move indústrias, navios, locomotivas e provoca mudança na estratégia de localização das fábricas, processo que continua no século XIX, já que o uso do carvão só cede passo ao petróleo no século XX, com o desenvolvimento do motor a combustão interna.

O processo urbano-industrial na Europa provocou o aumento da população³¹⁹ citadina e o crescimento econômico do setor secundário³²⁰, tornando-se a agricultura e a pecuária um setor subordinado aos planejamentos da indústria e aos desejos de consumo da cidade. No século XIX, a revolução agrícola acompanha a revolução industrial dos países

³¹⁹ O aumento da população a partir do final do século XVIII foi alvo das preocupações de Thomas Robert Malthus, com a teoria das progressões aritmética e geométrica para a produção alimentar e crescimento da população. As previsões de Malthus foram contrariadas, em parte, pela produção geométrica de alimentos, em novas áreas, depois da revolução industrial, e do controle de muitas doenças, através de vacinas e outros meios de prevenção. (Cf. Hugon, 1970, p.119).

³²⁰ Conforme Huberman (1986, p.156 e 162), no início da revolução industrial “a produção de algodão, ferro, carvão, de qualquer mercadoria multiplicou-se por dez. O volume e o total de vendas, os lucros dos proprietários – tudo isso subiu aos céus”. E, na Inglaterra, em 1800, estavam em uso 30 máquinas a vapor em minas de carvão, 22 em minas de cobre, 28 em fundições, 17 em cervejarias e 8 em usinas de algodão.

européus desenvolvidos, fortalecendo-a ao longo desse século e pode-se dizer, mais ainda, ao longo do XX. Deu-lhe sustentação fornecendo-lhe insumos para a produção de bens de uso e de consumo, transferindo-lhe também recursos humanos para mover suas máquinas.

Portanto, a urbanização acompanha a industrialização que é acompanhada pela revolução agrícola. As transformações ocorridas na economia rural geram aumento da produtividade e, em consequência, ao mesmo tempo liberação de mão de obra que, disponível, dirige-se para as cidades. O estágio de incremento alcançado pela atividade agrária no campo supera parcial e progressivamente a dependência das condições limitativas da natureza (solo, chuva, etc) e de recursos humanos (necessidade imediata e preponderante deste trabalho), liberando uma grande massa de lavradores para outras atividades.

A infertilidade dos solos é curada com adubos; a dificuldade de semear e plantar é resolvida com máquinas que, com menos tempo, realizam o trabalho de muitos homens; pragas e doenças são tratadas com herbicidas e fungicidas; áreas agricultáveis de menor extensão são ampliadas por canais de irrigação e, ao final de contas, uma menor quantidade de homens camponeses produzem uma maior quantidade de alimentos e matérias primas para um número maior de homens nas cidades. O maior número de homens na cidade movimenta o comércio que, por sua vez, numa via de mão dupla, realimenta o campo com insumos e máquinas (tratores, adubos químicos, sementes selecionadas, herbicidas) com vista à maior produtividade.

No que concerne ao crescimento da população, a Inglaterra, um dos berços da revolução industrial, teve o seu contingente humano dobrado em apenas cinquenta anos, ou seja, de 1801 a 1851, passando de 8,9 milhões para 17,9 milhões de habitantes. A mesma coisa aconteceu na Alemanha, na Holanda e países escandinavos, pois, de uma maneira geral, o século XIX marcou o crescimento acelerado da população na Europa, constituindo-se, na opinião de Magnolli e Araújo (1997, p.116), “não por acaso” no século das grandes emigrações, com cerca de 50 milhões de pessoas deixando o velho continente em direção às Américas, Austrália e Nova Zelândia.

Num balanço das atividades transformadoras de cunho econômico e a preservação e conservação do meio ambiente, constata-se, sem dificuldade, que a maior produção do campo e a maior produção da cidade provocam grandes impactos no meio ambiente rural e urbano, mudando o cenário então existente e colocando a ecologia em desvantagem. Desvantagem porque é na natureza que as riquezas são retiradas e/ou transformadas pelo homem. No fundo, sede das riquezas minerais (carvão mineral, petróleo, etc), vegetais e animais (produtos agropecuários), foi sempre o palco recebedor da realização dos interesses

do homem na busca de novas riquezas. Mas, com o advento da revolução industrial, o poder de produzir em grande escala também produziu significativas alterações ambientais³²¹.

Alterações ambientais consistem:

no remanejamento, espontâneo ou induzido, físico ou funcional, de conjuntos de fatores ambientais da área de influência de atividades transformadoras, em decorrência de pelo menos uma intervenção ambiental. Uma alteração, determina, portanto, uma nova configuração do ambiente em que ocorre, reorganizando compartimentos e meios ambientais a partir da realização de relações antes inexistentes entre seus fatores constituintes ou da supressão de outras que até então se realizavam (MACEDO, 1995, p.26).

Para se ter idéia do histórico da ocupação humana do planeta em todos os tempos e dos efeitos da revolução industrial do final do século XVIII sobre a configuração ambiental, basta lembrar que há 10.000 anos atrás a população mundial era de apenas 5 milhões de habitantes; no início da era Cristã, soma 250 milhões de habitantes; em 1850, chega a 1 bilhão de habitantes; e em 2000, embora o século XX registre a estabilização da população européia, no mundo ela se aproxima de 6 bilhões de habitantes. O crescimento caracteriza uma curva exponencial, mostrando que a população levou quase dois milênios para chegar a 1 bilhão, mas chegou a 6 bilhões de habitantes em apenas um século e meio.

No que tange à exploração da terra, o crescimento das áreas desmatadas também foi significativo. Efetivamente, o incremento das novas áreas de vegetação derrubada para exploração agrícola e pecuária demonstra que o homem é um grande “agente geológico”. Basta constatar que, no século XIX, a área de terras aradas “cresceu 74% em relação ao século anterior”, e, no século XX, foram registradas taxas anuais de 1,7% na África, 1,4% na Ásia, e 0,9% nas Américas do Sul e Central (CORDANI e TAIOLI, 2001, p.518).

A revolução industrial passou a exigir maior quantidade de insumos para processamento nas máquinas. Essa necessidade exigiu maior capacidade produtiva do campo e para tanto, o modo de produção mecânico também chegou à zona rural. A liberação de mão de obra para as cidades facilitou os contatos entre grupos sociais, fomentando o aumento da população. O aumento da produção agrícola, o aumento da produção industrial e o aumento da população traduziram-se em significativas alterações do meio ambiente.

O modelo implantado na Europa, principalmente no século XIX, a partir do que se convencionou chamar de modernização da agricultura pelo uso de máquinas e produção em

³²¹ A intensificação das transformações da natureza foram alvo, dentre outros, das preocupações de Ernst Haeckel que, conforme já assinalado, em 1866 definiu pela primeira vez “Ecologia”, partindo de sua etimologia oikos = casa e logia = estudo. Hoje, pode-se dizer, conforme o glossário ecológico, que ela é a ciência que tem por objeto o estudo das interações dos seres vivos entre si e com o meio ambiente.

alta escala foi exportado para as colônias da Ásia, da África e da América, e o Brasil não ficou imune a essa influência. As grandes plantações de café, as grandes plantações de cana de açúcar e atualmente as grandes plantações de soja são retratos desse modelo. Assim, a mecanização da agricultura com preponderância para a produção de matérias-primas industriais alcança grande parte do território brasileiro, atingindo a região do Cerrado, no decorrer do século XX, trazendo dividendos econômicos para o Estado e deixando no seu rasto expressivos impactos ecológicos.

A devastação que vem ocorrendo no Cerrado há cerca de trinta anos é um dos exemplos dos muitos contrastes protagonizados pelo século XX que

foi uma época de progresso técnico e científico exponencial, de liberação das artes através de um modernismo exuberante e de disseminação da democracia e de direitos humanos em todo o planeta. Foi também um tempo triste e violento de guerras mundiais, de genocídios e de ideologias totalitárias que estiveram perigosamente próximas do domínio global. Embora preocupada com todo este tumulto, a humanidade conseguiu ao mesmo tempo depredar o ambiente natural e consumir os recursos não-renováveis do planeta com alegre irresponsabilidade. Dessa forma, abreviamos a destruição de ecossistemas inteiros e a extinção de milhares de espécies com milhões de anos de idade. Se a capacidade da Terra de sustentar nossa expansão é finita – e não tenho dúvida de que seja – estávamos ocupados demais para reparar nisso (WILSON, 2002, p.43).

É tempo de acordar para a realidade e repensar o mundo sob outras óticas que não a unilateralidade econômica. Nesse sentido, é preciso assegurar a preservação das áreas permanentes e de reserva legal dos cerrados, antes que o seu aniquilamento total se consolide. Como recursos naturais renováveis que são, não podem continuar a ser ignorados pelos planejamentos de ordem econômica sob a ótica de sua inesgotabilidade e à conta da externalidade do dano ambiental, como se fosse inerente ao processo de desenvolvimento.

Corretamente apontam Brandão e Rocha (2004, p.30), que o bioma Cerrado é considerado nos dias que correm, como “uma das vinte cinco áreas naturais” críticas do Planeta no que concerne à conservação, tendo em vista, “a riqueza ainda presente de formas de vida vegetal e animal, e dada a ameaça crescente dessa biodiversidade”. Assim sendo, e coerente com as observações de Wilson (2002, p.43), é necessário “pôr a Terra em ordem e determinar o que será necessário para oferecer uma vida satisfatória e sustentável a todos durante um período indefinido de tempo”. Essa tarefa pode começar por onde surgem as águas superficiais sul-americanas, a região do Cerrado.

2. Conceituação e Caracterização do Cerrado Brasileiro

A DOCTRINA ESPECIALIZADA ADMITE SEM CONTROVÉRSIA QUE O BIOMA CERRADO É A:

CATEGORIA DE HABITAT EM UMA DETERMINADA REGIÃO DO MUNDO, COMO POR EXEMPLO A FLORESTA PLUVIAL DA BACIA AMAZÔNICA, A MATA ATLÂNTICA E O CERRADO. É UMA UNIDADE DE COMUNIDADE BIÓTICA, FACILMENTE IDENTIFICÁVEL, PRODUZIDA PELA ATUAÇÃO RECÍPROCA DOS CLIMAS REGIONAIS COM A BIOTA E O SUBSTRATO, NA QUAL A FORMA DE VIDA DA VEGETAÇÃO CLÍMAX É UNIFORME. O BIOMA INCLUI NÃO SOMENTE A VEGETAÇÃO CLÍMAX, COMO TAMBÉM O CLÍMAX EDÁFICO (DO SOLO) E AS ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO, OS QUAIS SÃO DOMINADOS, EM MUITOS CASOS, POR OUTRAS FORMAS DE VIDA (LIMA E SILVA, 2002, P.31).

NO SEU PRIMEIRO SIGNIFICADO QUER DIZER FECHADO E, NESSE SENTIDO, VEGETAÇÃO DENSA. DISTANTE DO LITORAL, FICOU PRESERVADO ATÉ O PRIMEIRO QUARTEL DO SÉCULO XVIII, ENQUANTO A CONSTATAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE JAZIDAS DE METAIS EM SEU INTERIOR NÃO FOI ESPALHADA. DE ACORDO COM ALHO E MARTINS (1995, P.13), ATÉ O FINAL DO SÉCULO XIX AS FORMAÇÕES VEGETAIS DO BRASIL CENTRAL ERAM CONHECIDAS GENERICAMENTE PELA EXPRESSÃO TABULEIROS. NAS LOCALIDADES ONDE AS VEGETAÇÕES RASTEIRAS ERAM BEM DESENVOLVIDAS, CHAMAVAM-NAS DE TABULEIROS CERRADOS. AINDA NA METADE DO REFERIDO SÉCULO, TABULEIRO PASSOU A SER CHAMADO DE CAMPO E AS FORMAÇÕES VEGETAIS PASSARAM A SER DENOMINADAS CAMPO LIMPO, CAMPO SUJO E CAMPO CERRADO. E, MAIS RECENTEMENTE, O TERMO CERRADO TEM SIDO UTILIZADO PARA CARACTERIZAR A VEGETAÇÃO QUE OCORRE NA REGIÃO CENTRAL DO BRASIL.

Em sintonia com esse último relato, Eiten (1994, p.17-73) e Ribeiro e Walter (1998, p.100-101) informam que o termo cerrado sofreu uma evolução, de modo tal que, na atualidade, é empregado correntemente em três acepções : a) a primeira, que é mais abrangente, diz respeito ao **bioma** predominante no Brasil Central, devendo ser escrita com “C” maiúsculo (Cerrado); b) a segunda refere-se a cerrado em *sentido amplo*, que diz respeito a um dos **tipos** de vegetação que ocorrem no bioma, e que inclui fisionomias campestres, savânicas e florestais, indo desde o campo limpo até o cerradão; c) a terceira refere-se a cerrado em *sentido restrito* – ou, para alguns, “cerrado típico” – para designar uma das **formas** fisionômicas que compõem o tipo acima citado.

Nesta tese interessa examinar os impactos acarretados ao meio ambiente por força da atividade agropecuária, ou seja, os impactos dos desmatamentos e abertura ou consolidação de culturas e pastagens sobre o bioma; logo, empregar-se-á, muitas vezes, o termo Cerrado em sua primeira acepção. Em outras oportunidades referir-se-á também ao cerrado como um dos tipos de vegetação ocorrentes no bioma (segunda acepção) e,

ocasionalmente, usar-se-á a expressão cerrado (em sentido restrito) para indicar a forma fisionômica que compõe o tipo (terceira acepção).

Consoante Alho e Martins (1995, p.7), cerrado (sentido restrito) é uma “savana tropical na qual uma vegetação rasteira, formada principalmente por gramíneas, coexiste com árvores e arbustos esparsos”³²². Filgueiras et al (1998) afirmam que “a flora do estrato rasteiro é pouco conhecida, porém muito rica e quase 100% endêmica à região”, acrescentado que as famílias Gramineae e Leguminose dominam em número de espécies (38% conjuntamente) e em número de indivíduos (52% são as gramíneas). Souza Dias (1996, p.22) considera surpreendente que a gramínea *Echinolaena inflexa* responda por 1/3 dos indivíduos desse estrato nos Cerrados do Planalto Central, “espécie que com sistema fotossintetizante C3, teoricamente mais adaptada à sombra que ao sol”, permite sugerir “que os campos Cerrados de hoje se originaram de Cerrados densos/cerradões”.

A categoria herbáceo-arbustiva, de acordo com Farias (2002, p.9), inclui as plantas que constituem o **sub-bosque** das formações florestais (floresta galeria, floresta mesofítica, floresta calcárea, cerradão, etc), a **camada rasteira** das formações savânicas (cerrado *sensu stricto*, campo sujo, campo limpo, etc) e as áreas úmidas (campo úmido, campo murundum, veredas, etc).

Eiten (1994) esclarece que ervas são plantas cujos caules aéreos nunca desenvolvem cilindro contínuo e fechado de xilema secundário, isto é, apresentam apenas crescimento primário. Ao contrário dessas, as plantas lenhosas formam cilindro contínuo e fechado de xilema secundário. Já as espécies arbustivas, conforme prelecionam Rizzini (1976) e Farias (2002, p.9), são plantas lenhosas que se ramificam desde a base, sem contudo formar um tronco simples, ou tendo-o muito curto.

O bioma Cerrado é uma região tropical que perfaz uma área aproximada de 2.000.000 km², ou seja, de 200.000.000 hectares, equivalente a vinte e dois por cento (22%) do território nacional, situados nos Estados da Bahia (parte oeste e Chapada Diamantina), Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso (parte sul), Mato Grosso do Sul, São Paulo (encraves no centro-leste), Minas Gerais (centro-oeste e Serra do Espinhaço), Tocantins, Pará (encraves do centro-leste), Maranhão (sul e leste), Piauí (sudoeste e norte), Ceará (encraves nas Chapadas Araripe e Ibiapaba) e Rondônia (centro-leste). É uma região natural exclusivamente brasileira, “exceto por uma pequena área no nordeste da Bolívia (alto Mamoré)”, conforme assinala

³²² No mesmo sentido o Novo Dicionário Aurélio (1986, p.384): “tipo de vegetação caracterizado por árvores baixas, retorcidas, em geral dotadas de casca grossa e suberosa, espaçadas e que leva por baixo tapete de gramíneas”.

Sousa Dias (1996, p.11).

Está situado entre a Mata Atlântica, a Caatinga e a Amazônia, no interstício de 3° e 24°s de latitude e 41° e 63°w de longitude (68% dos quais entre 10° e 20°s de latitude, constituindo a segunda maior formação vegetal do país e da América do Sul (SOUZA DIAS, 1996, p.12)³²³. De acordo com o mesmo autor (1996, p.12), predominantemente localiza-se nas planícies e planaltos centrais (50,2% entre 300 e 600m de altitude; 22,5% entre 600 e 900m; 21,8% entre 0 e 300m; e somente 5,5% acima de 900m). As maiores altitudes são registradas na Chapada dos Veadeiros e na Serra do Espinhaço (acima de 1600 e 1700m).

No dizer de um pós-graduado em antropologia (BARBOSA, 1995, p.14), é a cumeieira da América do Sul, pois em seu interior nascem as vertentes que formam as bacias do rio São Francisco, Amazônica (rios Araguaia e Tocantins) e Prata (rios Grande, Paranaíba e Paraná). Seus solos, como já salientado, são antigos³²⁴, profundos e bem drenados; nutricionalmente são ácidos (cerca de 90%) e de baixa fertilidade (pobres em matéria orgânica e nutrientes como cálcio, fósforo, magnésio e fosfato), com altos níveis de ferro e alumínio.

Ao dissertar sobre as alternativas de desenvolvimento dos cerrados, Souza Dias assevera que:

cerca de 2/3 da região estavam cobertos primitivamente por savanas estacionais em solos bem drenados (os Cerrados), quase 1/4 eram cobertos por florestas de diferentes tipos (matas mesofíticas de galeria e de interflúvio, cerradões e carrascos), cerca de 10% estavam ocupados por savanas estacionais com fortes restrições hídricas (campos rupestres e litólicos, e campos úmidos e pantanais), restando 2,5% para os brejos permanentes (veredas, etc). Predominavam, assim, as formações abertas savânicas, o que enquadra a região entre as savanas tropicais do mundo (DIAS, 1996, p.19).

Adaptando estudos feitos por Azevedo e Adámoli, em 1988, o mesmo autor (1996, p.19) sugere a distribuição dos diferentes tipos de ecossistemas da região do Cerrado, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Distribuição Espacial Primitiva dos Diferentes Tipos de Ecossistemas da Região dos Cerrados

Tipo de Ecossistema	Área Estimada	%	Ocorrência Geográfica
----------------------------	----------------------	----------	------------------------------

³²³ Veja adiante Figura 1 sobre a Distribuição da Área Nuclear dos Cerrados do Brasil (IBGE, 1988, Mapa de Vegetação do Brasil, 1:5.000.000).

³²⁴ Estima-se que a formação geológica das rochas do Cerrado varia de 570 milhões a 4,7 bilhões de anos. De acordo com Ab'Saber, ex-Presidente da SBPC (WWF: 1995), a formação do Cerrado sul-americano data de mais de 45 milhões de anos.

	1000Hectares		
Cerrado (restrito)	108.000	53,0	Geral
Campos de cerrado	23.600	11,6	Geral
Cerradões	16.900	8,3	Geral e Transições
Campo úmido/pantanal	11.200	5,5	Geral e Araguaia
Matas de Galeria	10.200	5,0	Geral
Matas de interflúvio	10.200	5,0	Podzólicos eutróficos
Carrascos	8.200	4,0	Transições caatinga
Campo rupestre	5.100	2,5	1000m BA-GO-TO
Campo litólico	5.100	2,5	MG-BA-GO-TO
Vereda e Brejo	5.100	2,5	Geral

Fonte: Azevedo e Adámoli, 1988. Adaptação de Souza Dias (1996, p.19).

O clima é estacional, com duas estações bem definidas: seca (menos de 60mm) e úmida (chuvosa). A precipitação média anual é de 1.500mm, com variações entre as regiões. Nos meses de outubro a março concentram-se 90% das precipitações. Essa concentração agrava o problema da infertilidade do solo ao empurrar o cálcio para as profundidades, aumentando a deficiência daquele nutriente na superfície. A temperatura média é de 22°C ao sul, influenciada pelas altitudes mais elevadas e massas polares de ar, e 27°C ao norte, influenciada possivelmente pelas altitudes menos elevadas e pelas condições climáticas equatoriais.

Figura 1



Fonte : Fundação Pró-Natureza, Brasília, 1996

A origem do Cerrado tem sido alvo de discussões dos estudiosos. Todavia, atualmente admite-se que ela pode estar relacionada cumulativamente: a) à estacionalidade climática; b) à pobreza nutricional; c) à ocorrência de fogo. No que concerne às formas fisionômicas do cerrado *sensu lato*, campo limpo (com predominância de gramíneas), campo sujo (gramíneas e arbustos), cerrado (predominância de arbustos com espécies de 3 a 5 metros) e cerradão (florestas cujas copas se tocam e criam sombras, nas quais o estrato herbáceo-arbustivo é pobre e esparso), elas se distinguem entre si pela composição botânica e pela estrutura da vegetação.

Alguns dados quantitativos sobre essas várias fisionomias foram estimadas por Ribeiro, Silva e Batmanian (1985, p.15) e reproduzidos pelo WWF - Fundo Mundial para a Natureza, conforme Tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Diferenças na Composição Botânica entre Três Formas de Vegetação Savânica

Estimativa de árvores por hectare	Campo Sujo	Cerrado	Cerradão
Número de árvores por hectare	203	911	2.231
Cobertura de árvores (% de sombreamento)	6	34	93
Número de espécies de árvores por hectare	26	66	81

Fonte: WWF – Fundo Mundial para a Natureza, Brasília, 1995, p.15.

Como se vê, a abundância é mais significativa conforme se passa do campo sujo ao cerrado e deste ao cerradão. A estimativa do sombreamento também é percentualmente maior à medida que se passa de uma vegetação de campo sujo para o cerrado e deste para o cerradão. O sombreamento estimado no cerrado é de 34% e no Cerradão, 93%. Essa constatação denota a influência da vegetação como uma variável importante sobre o clima e a temperatura. A riqueza de espécies também se torna notável, tanto quanto se passa para a forma cerrado e mais ainda para a forma cerradão. A quantidade de espécies é 2,5 vezes maior no cerrado e 3,1 vezes maior no cerradão, comparativamente ao campo sujo. O campo limpo não aparece na Tabela, em razão de ser uma formação na qual não existem árvores.

Mendonça (*et al*) e Filgueiras (*et al*) (1998), lembrados na obra *Caminhando pelo Cerrado – plantas herbáceo-arbustivas*, demonstram que a proporção entre as plantas herbáceo-arbustivas e as árvores oscila entre 3:1 e 4:1. Isto significa que para cada espécie de árvore encontrada no cerrado existem entre três a quatro espécies de plantas herbáceo-arbustivas, fato que tem passado despercebido ou tem sido desprezado pelos especialistas da botânica, tanto que “existem pouquíssimos trabalhos dedicados exclusivamente ao seu estudo” (FARIAS, 2002, p.9-10). Aproveitando a estimativa de Ribeiro, Silva e Batmanian, ter-se-ia a estimativa, por hectare, no campo sujo de 609 a 812 plantas herbáceo-arbustivas, no cerrado de 2.733 a 3.644 herbáceo-arbustivas e no cerradão, de 6.693 a 8.924 herbáceo-arbustivas.

A utilidade generalizada dessas plantas para os mais variados fins (medicinais, ornamentais, comestíveis, forrageiras), o papel ecológico que exercem, a enormidade de plantas ainda não descritas e, ainda, as propriedades da maioria delas, por enquanto desconhecidas pelos cientistas das várias áreas do saber, indicam a necessidade de se intensificarem estudos sobre elas, providência que necessariamente deve ser abreviada, tendo em vista o acelerado e exacerbado antropismo das últimas décadas sobre o Cerrado.

2.1 Ocupação do Cerrado Brasileiro

Afirma Barbosa (1995, p.15) que os registros mais antigos da arqueologia brasileira apontam para a “presença de seres humanos há 11 mil anos atrás, na região do Cerrado”, os quais exploraram a flora e a fauna durante todos esses tempos segundo os usos e

costumes aborígenes, vale dizer, de acordo com o espírito preservacionista próprio da cultura indígena, o que explica a surpresa do escrivão de Cabral, Pero Vaz de Caminha, ao narrar a aventura do descobrimento da terra do pau-brasil, como se tivesse inventado o paraíso, tamanha a abundância e diversidade das espécies da flora e da fauna.

Portugal adotou o sistema de capitanias hereditárias para administrar a Colônia recém-conquistada e aplicou o regime de concessão de cartas de sesmarias para a titulação e exploração das terras. Fê-lo a partir de 1530 até 1822, quando D. Pedro I praticamente extinguiu o regime sesmarial, ao decidir um pedido do posseiro Manoel José dos Reis para ser conservado na posse das terras em que vivia há mais de 20 anos com numerosa família de filhos e netos, as quais jamais estiveram compreendidas em qualquer área de sesmaria medida expedida anteriormente.

Contrariando o parecer da Procuradoria da Coroa e Fazenda, que entendia que o posseiro usara formalmente o procedimento inadequado e que deveria formular outro pedido para que a terra lhe fosse concedida por sesmaria, D. Pedro I proferiu a seguinte decisão, em 17.07.1822: “fique o suplicante na posse das terras que tem cultivado e suspendam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa Nacional” (VALENTE, 1983, p.356-357).

As sesmarias eram expedidas com área de todo tamanho, até o final do século XVII. No final desse século, tendo reassumido a soberania das terras que haviam sido incorporadas ao domínio espanhol, de 1580 a 1640, Portugal, querendo recuperar o terreno perdido, passou a ser mais exigente na contemplação de novas “datas” de terras. Assim, na última década do século restringiu as dimensões das novas cartas a serem expedidas, limitando-as sucessivamente em 3 léguas e 2 léguas. Passou também a exigir o pagamento do foro e a demarcação prévia das áreas como requisito para a concessão. Já no século XVIII, portanto, a expedição de sesmarias ficava condicionada ao cumprimento dos requisitos de cultivo, demarcação, pagamento do foro e confirmação pelo Rei, sob pena de resolução.

Não tendo a Assembléia Nacional Constituinte tratado do assunto, a não ser a garantia em toda a plenitude do direito de propriedade privada, o Brasil só foi ter uma Lei de Terras em 1850³²⁵, tendo se tornado conhecido o período 1822-1850 como a fase áurea do posseiro. Essa lei proibiu a aquisição de terras do Governo Imperial por outro título que não fosse o de compra e venda. Ressalvava a hipótese de doação de terras devolutas, quando estas estivessem localizadas na longínqua faixa de 66 km de fronteira do Brasil com os países

³²⁵ Também em 1850 foi aprovada a Lei Euzébio de Queiroz, proibindo o tráfico de negros.

vizinhos e fizessem parte de planos de colonização.

Os negros que chegaram à Colônia no início do século XVI para trabalhar na Zona da Mata Nordeste, depois na cultura algodoeira no Maranhão (século XVII), depois nas Fazendas de Café do Vale do Paraíba e nas regiões de metais de Minas Gerais (final do século XVII), Goiás e Mato Grosso (século XVIII) alastraram-se por todo o Centro-Sul e ficaram libertos em 1888, quando formavam a maioria da população (13% negros e 40% mestiços), e os estrangeiros que migraram para o Brasil (desde o XIX) certamente não teriam facilidades para adquirir terras rurais públicas, pois estas, a partir de 1850, só seriam adquiridas a título oneroso, de acordo com a Lei de Terras (n.601).

É importante assinalar a evolução da entrada de alienígenas no território brasileiro³²⁶, principalmente no que concerne aos negros, pois foi com eles que Goiás e Mato Grosso, então territórios (minas) da Capitania de São Paulo, começaram a ser ocupados, no primeiro quartel do século XVIII, sob o comando dos Bandeirantes, à procura de ouro e esmeraldas, que acabaram sendo encontrados nas cercanias das atuais cidades de Cuiabá e Goiás.

Enquanto os índios, considerados *bestiae ferae*, ofereciam obstáculos à domesticação, os negros, sob a concepção do racismo ostensivamente praticado também não eram considerados pessoas, sujeitos de direito, mas simples coisas, objeto de domínio dos senhorios. Apesar disso, e embora só tenham sido libertos no final do século XIX, assumiram papel preponderante na construção da economia brasileira e, como se pode depreender, também tiveram presença marcante na ocupação e exploração da região do Cerrado, seja na mineração seja na agropecuária.

Consoante assinalado anteriormente, o Cerrado brasileiro começou a ser ocupado pelo homem “civilizado” no século do ouro (XVIII), com a abertura e assentamento de povoados nas regiões de Cuiabá e Goiás (1918 e 1922), após a descoberta de ouro e pedras preciosas. A ocupação do Centro-Oeste brasileiro explica-se e encaixa-se perfeitamente na política mercantilista da Coroa Portuguesa, alinhada, neste aspecto, ao figurino até então posto em prática em toda a Europa. O poder do rei havia suplantado os poderes regionais dos

³²⁶ Anota Magnoli e Araújo (1997, p.134-136), que a imigração branca teve início timidamente em 1818 com a vinda de suíços e alemães para o Rio de Janeiro e italianos, alemães, poloneses e ucranianos para a região sul, em 1822. O maior surto registrou-se a partir de 1850 até as primeiras décadas do século XX para substituir a força escrava nas lavouras de café, principalmente no Estado de São Paulo (70%), sendo a maioria italianos, espanhóis e portugueses. Em 1908 e 1925 a 1935 vieram os japoneses para São Paulo (75%) e Pará. A imigração sofre queda com a imposição da quota de 2% em 1934 e a preferência dada a agricultores em 1938 (80%). Assim, na década de 50 importa novo contingente (a maioria italianos); nas décadas de 80 e 90 recebe principalmente coreanos, chilenos, bolivianos, paraguaios e peruanos e registra, na década de 80, pela primeira vez na sua história, saldo migratório negativo.

senhores feudais e os Estados nacionais viam no entesouramento uma forma de enriquecimento e fortalecimento das nações. Não por acaso, as moedas tinham lastro vinculativo ao ouro.

O ciclo do ouro no Centro-Oeste, entretanto, durou pouco (cerca de cinquenta anos) e coincidiu também com o ocaso do mercantilismo. De acordo com Palacín e Moraes (2001, p.23), em Goiás a mineração “foi um negócio próspero até 1750, um empreendimento arriscado mas ainda rendoso entre 1750 e 1770, um negócio ruinoso depois desta data”. A produção era entregue quase totalmente a Portugal, que a repassava principalmente à Inglaterra, em troca de manufaturas. Ao Estado de Goiás restaram, ao fim e ao cabo, as estradas e caminhos construídos, os pequenos arraiais e a Vila Boa e, conforme a mesma fonte (2001, p.26) excluídos os índios, uma população de “mais de 50.000 habitantes, em 1800”. À Capitania de Mato Grosso, o saldo sócio-econômico não discrepou dessa realidade, pois a região como um todo, à míngua de uma matéria prima básica para a economia, mergulhou no marasmo.

O saldo econômico para Portugal foi significativo. Mas maior foi o saldo político, afinal transferido ao Brasil com a independência, em 1822. Com efeito, antes da exploração minerária do Cerrado, as fronteiras do império luso-brasileiro limitavam-se à linha do Tratado de Tordesilhas, que abrangeriam no sentido norte-sul Belém (a futura Brasília) e Florianópolis. A exploração minerária iniciada em 1718 em Cuiabá e em 1722 em Goiás quebrou esse limite. Em 1749, são criadas as Capitanias de Goiás e Mato Grosso e, em 1750, é firmado o Tratado de Madri, pelo qual a Espanha reconhece o domínio português sobre as terras do Cerrado a oeste de Tordesilhas e boa parte da Amazônia. Vitória diplomática portuguesa que vai refletir-se na configuração do atual território brasileiro.

Com a decadência da mineração, o Cerrado passou a ser ocupado através da pecuária extensiva e agricultura de subsistência por alguns aventureiros que preferiram ficar na zona rural e nas cercanias dos pequenos arraiais e vilas até então criadas, a retornar às suas origens. Ser mineiro era sinônimo de *status* e motivo de honra (dono de minas e de escravos); ser roceiro era sinônimo de profissão menos digna (dono de terras e escravos). Sob esse aspecto, a decadência da mineração também exerceu influência psicológica negativa sobre a população, que deixava de ser uma sociedade de mineiros para tornar-se uma sociedade menor, de roceiros.

Essa cultura preconceituosa incrustada na consciência popular, somada à estratégia da metrópole de estimular a exploração minerária quase com exclusividade nesta

região, explicam o pauperismo da economia do Centro-Oeste por ocasião da decadência da mineração, no final do século XVIII. Considerados estes fatores, a ocupação, nesse século, teve grande peso político e menor peso econômico. O saldo político-econômico, entretanto, teve o condão de trazer à tona a existência de uma grande e rica região do território nacional passível de exploração econômica, no futuro, embora considerada por muito tempo como região pobre, de terras imprestáveis para a agricultura.

Os grandes acontecimentos políticos do século XIX (Independência e República) também não trouxeram maiores repercussões à economia da região, apesar da autonomia política e administrativa conferida aos Estados e das expedições do Marechal Rondon para o oeste do Brasil, em 1893. O Centro-Oeste (e a região do Cerrado como um todo) continuou exibindo a vastidão de sua geografia, a pobreza de sua economia e uma fraca demografia. Um dado importante dá uma noção da época. Enquanto a região Nordeste respondia, em 1872, por 46% da população brasileira (9.930.478 habitantes), o Centro-Oeste respondia por 2,2% (Goiás com 1,6% e o Mato Grosso com 0,6%), com uma população de 220.812 habitantes (160.395 em Goiás e 60.417 no Mato Grosso). Em 1890, no alvorecer da República, a população do Centro-Oeste continuava empacada nos magros 2,2%³²⁷. As bordas da região do Cerrado, periféricas às demais regiões, não tinham melhor sorte.

No século XX, a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil chega a Campo Grande-MT, em 1920; a Estrada de Ferro Goiás chega a Leopoldo de Bulhões-GO, em 1931, e a pedra fundamental da cidade de Goiânia é lançada em 24.10.1933, ficando interligadas as regiões sul das duas unidades (Goiás e Mato Grosso) a São Paulo, centro econômico do país³²⁸. Nas décadas de 40³²⁹ e 50³³⁰ surgem as colônias agrícolas em Goiás e Mato Grosso. Na década de 60³³¹ inaugura-se a nova capital da República (Brasília), que pouco a pouco vai sendo

³²⁷ Cf. para maiores detalhes Goiás em Dados 2003. Taxa Média de Crescimento Anual de 1872 a 2000. Seplan, 2003, p.13).

³²⁸ Em 1934 foi criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, incumbido de fazer levantamentos demográfico, econômico e social e em 1937 o Conselho Brasileiro de Geografia, transformado em 1938 em Conselho Nacional de Geografia.

³²⁹ Em 1946 o IBGE fez a primeira divisão oficial do território brasileiro, à luz do conceito de região natural (consideração dos fatores clima, vegetação e relevo), criando as regiões sul, leste, nordeste, norte e centro-oeste, incluindo nesta última o Distrito Federal, em 1961.

³³⁰ Nesta década o governo federal inicia a criação de regiões de planejamento e desenvolvimento: Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953, e a Superintendência do Nordeste (SUDENE), em 1959.

³³¹ Em 1966 a SPVEA é substituída pela SUDAM, destinada a receber projetos de investimentos privados, agropecuários e minerários, beneficiados com incentivos fiscais e creditícios, uma região abrangente de 60% do território nacional. Em 1967 são criadas mais duas Superintendências: a SUDECO e a SUDESUL. Em 1969 o IBGE altera a divisão das macro-regiões (sul, sudeste, nordeste, norte e centro-oeste), agregando os aspectos sócio-econômicos e aglutinando no sudeste os estados de São Paulo, Rio e Janeiro e Minas Gerais,

alcançada pela malha rodoviária e ferroviária do país, e a migração começa a ser incrementada para o Distrito Federal e seu entorno, provocando a urbanização sem industrialização.

A década de 70 é o grande marco da expansão da agricultura e da pecuária no Cerrado³³². Fica para trás a idéia de que seu solo não tinha capacidade de produção agrícola, muito menos comercial; que, enfim, só se prestava à pecuária extensiva. Crescem os investimentos do Governo em infra-estrutura; a pesquisa auxilia a correção do perfil dos solos e cria sementes e mudas adaptáveis ao Cerrado; intensifica-se o uso da mecanização, de fertilizantes e agrotóxicos; institui-se o programa POLOCENTRO; facilita-se o crédito subsidiado e, por extensão, o Programa de Integração da Amazônia³³³ acaba por refletir na região do Cerrado.

O POLOCENTRO, programa do Governo criado em 1975, teve grande impacto sobre o Cerrado. Em face dele foram selecionadas doze áreas-polo para as quais foram destinados créditos subsidiados para custeio, investimento e infra-estrutura (com juros baixos e sem correção monetária). Segundo estimativas do WWF – Fundo Mundial para a Natureza (1995, p.20), o Programa foi responsável pela incorporação de 2,4 milhões de hectares, 31% das áreas adicionadas pelos produtores rurais do Cerrado aos seus estabelecimentos, no período de 1975 a 1980. O Programa aprovou 3.373 Projetos de 1975 a 1982, investiu US\$ 577 milhões e previa como meta a exploração de 60% da área com lavoura alimentar básica e o restante com pastagem plantada, meta afinal não cumprida, pois a pastagem plantada superou a lavoura temporária e a predominância desta recaiu sobre a soja.

A partir da década de 80 já é notória a agricultura intensiva em grandes propriedades do Cerrado e o PRODECER – Projeto Nipo-brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado é institucionalizado com a finalidade de expandir a agricultura comercial no oeste de Minas, em Goiás, Mato Grosso do Sul, Bahia, Tocantins (Porto Nacional) e Maranhão

concentradores de indústria e mão de obra. Foram criadas também 360 micro-regiões homogêneas, com base em estudos setoriais sob os aspectos ecológicos, demográficos, agricultura, indústria e rede de transporte.

³³² Essa expansão já tinha acontecido nos outros biomas do sul e nordeste anteriormente. Conforme Dourojeanni e Pádua (2001, p.47-48), a floresta de araucária correspondia a 37% da área do Estado do Paraná em 1890 e a 1,5% em 1978; a floresta remanescente da mata atlântica na Bahia correspondia a 85,4% da área original em 1945, a 14,9% em 1974 e a 6,0% em 1990.

³³³ Em 1970 o Decreto-Lei n. 1.106 instituiu o Programa de Integração Nacional (PIN), objetivando integrar a Amazônia às demais regiões do País e o Decreto-lei n.1.164/71 declarou indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas na faixa de 100 km de largura em cada lado do eixo das rodovias construídas, em construção ou projetadas na Amazônia Legal. Em 1971 foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que aproveitou a divisão territorial em micro-regiões homogêneas do IBGE para definir o módulo rural da propriedade capaz de dar sustentação econômico-social a uma família de agricultores.

(Balsas).

Este Programa tinha por objetivo assentar agricultores experientes do sul e sudeste no bioma Cerrado. Com financiamento da Agência Japonesa de Cooperação e Desenvolvimento Internacional (JICA), contrapartida do Governo brasileiro, e administração nipo-brasileira privada, o Programa executou uma primeira etapa de assentamentos em 1980, no oeste de Minas Gerais. Uma segunda etapa foi implementada em 1987, com a expansão dos assentamentos para Goiás, Mato Grosso do Sul e Bahia. Uma terceira etapa foi prevista para o município de Porto Nacional-TO e Balsas-MA, com a execução de dois projetos totalizando 80.000 hectares.

Outras políticas implementadas pelo Governo repercutiram na ocupação do Cerrado. Os preços mínimos, por exemplo, até 1980 foram iguais para todas as regiões do país e até 1984 tenderam a ser menores que os preços de mercado. Em meados dessa década houve pressão do Fundo Monetário Nacional e do Banco Mundial para que fossem eliminados os subsídios na agricultura. Em consequência, em 1985 os preços mínimos tiveram aumentos reais apreciáveis e o Governo passou a adquirir volumes expressivos de soja, milho e arroz, beneficiando os agricultores das áreas remotas do PRODECER.

Também a ação da EMBRAPA, com pesquisa e desenvolvimento da tecnologia, ajudou a expandir e de certa forma modernizar a agricultura, com resultados positivos quanto à produção e produtividade. O que se questiona, entretanto, são os impactos causados no ambiente, uma vez que essa tecnologia é voltada para as grandes e médias propriedades que contam com acesso subsidiado, bom nível de escolaridade de seus titulares, restando preterida a pequena propriedade e, em consequência, a busca do pleno emprego como princípio da ordem econômica e a construção da dignidade da pessoa humana como fundamento da República.

Estudos publicados em 1995 pela WWF – Fundação Mundial para a Natureza, com representação em Brasília, classifica a região do Cerrado em três Zonas agro-econômicas. A Zona I, com uma agricultura comercial moderna e consolidada, vale dizer, agricultura de média intensidade, elevado nível de tecnificação e produtividade significativa, comparada com os níveis nacionais, é formada pelos Estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso (sul), Distrito Federal, Minas Gerais (oeste e Triângulo Mineiro) e Goiás (centro, sudeste e sudoeste). Essa Zona já despontava em 1985 como a maior produtora de soja, milho, café e feijão do Cerrado; tinha importante participação na produção de arroz e mandioca; e posição majoritária no número de rebanho bovino da região.

A Zona II caracteriza-se como agricultura periférica em expansão, ou seja, em 1985 apresentava densidade reduzida de bovinos, baixo nível de intervenção na agropecuária, ressalvada a região de Barreiras (BA), onde já se notava dinamismo e modernização. A tendência natural, no entanto, é a incorporação desta Zona à Zona I, o que se constatará, certamente, com a publicação de dados mais recentes. É formada pelos Estados de Mato Grosso (Barra do Garças, Nova Xavantina, Canarana e Água Boa), partes do Tocantins, Goiás, Minas Gerais e Bahia. No final da década de 90, o Mato Grosso já despontava como o maior produtor de soja do país.

A Zona III é caracterizada por uma agropecuária incipiente. Abrange os Estados do Maranhão, Piauí e partes do Tocantins e Mato Grosso. Em 1985, grande parte de seu território ainda não estava incorporada aos estabelecimentos rurais, ressalvada a região de Balsas (MA), área do PRODECER, onde foram realizados investimentos objetivando inclusive a exportação, pela malha rodoviária e ferroviária, via Belém e São Luís. O crescimento extraordinário da soja³³⁴, contudo, deixa entrever que a incorporação desta zona à Zona II é uma questão de tempo.

2.2. uso DO SOLO com lavouras e pastagens no cerrado brasileiro

O Ministério do Meio Ambiente³³⁵ observou em seu Relatório Nacional sobre Diversidade Biológica do Brasil que o cerrado é o bioma que mais tem sofrido os impactos do avanço da fronteira agropecuária. Aludido Relatório afirma que:

(...) Até 1985, a própria política governamental estimulou (...) um avanço das fronteiras agropecuária e mineradora com pouca atenção para os aspectos ambientais. Mais do que isso, estimulou com incentivos fiscais uma ocupação que implicou a conversão de áreas florestais em áreas de agropecuária, em grande parte dos casos, no Cerrado e na Amazônia.

(...) Nas últimas décadas, o processo de expansão das atividades econômicas e sociais no Centro-Oeste e Amazônia foi estimulado também pela abertura e pavimentação de rodovias de acesso ao Centro e Norte, principalmente a partir da década de 70, com a implantação do programa Pólo-nordeste e a abertura da rodovia BR 364, que fez a ligação do Centro com o Estado de Rondônia.

(...) A expansão da agropecuária, à taxa de 3% ao ano, em termos de superfície, já determinou a conversão de 40% da área para manejo econômico, com perda total da vegetação originária; em mais de 50% do bioma os ecossistemas naturais

³³⁴ A soja era inexistente no Cerrado em 1960. Em 1985 respondia por ¼ da produção nacional de grãos (WWF, 1995, p.27). Por sua vez, a produção nacional de grãos saiu de 54,5 milhões de toneladas em 1990 para 99,7 milhões em 2000. (Cf. Manual Goiás em Dados 2003, Seplan-GO, 2003, p.32).

³³⁵ Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade do Brasil, publicado em 1998, p.42, 44 e 45.

remanescentes estão submetidos a algum tipo de manejo econômico; em muitas áreas, subsiste a prática das queimadas na entressafra (para renovação de pastagens ou na abertura de lavouras e pastos) que levam à perda de diversidade biológica e à erosão do solo.

É correta a observação do Ministério quanto ao fato de o Cerrado ter sido o bioma que maiores impactos ambientais sofreu nos últimos anos devido à expansão da agropecuária. Com efeito, a ocupação das áreas do Cerrado no período de 1970 a 2000 registra um extraordinário crescimento dessas atividades e, destarte, a supressão de extensas áreas da cobertura vegetal, o que acende a discussão sobre a sustentabilidade do Cerrado brasileiro e justifica o seu estudo no âmbito das ciências ambientais, com vista à adoção de providências que revertam o quadro atual, ou pelo menos, minimize as suas conseqüências. A evolução ocorrida é mostrada em quadro comparativo por S. Shiki (1997, p.147), transcrita por Theodoro (2002, p.152), conforme se vê na Tabela 3 infra:

Tabela 3 – Ocupação das áreas do cerrado e projeção em milhões de hectares

Área	Anos				
	1970	1980	1985	1994	2000 ³³⁶
Lavoura	4,1	7,9	9,5	11,5	12,5
Pastagem plantada	8,7	21,7	30,9	46,4	56,9
Ocupada não utilizada	7,5	9,6	10,3	11,6	12,3
Total ocupada (com a produção)	20,3	39,2	50,7	69,4	81,7 ³³⁷
Total do Estabelecimento	82,0	104,5	109,4	114,4	118,0
Pastagem/Total do Estabelecimento (%)	10,6	20,8	28,2	40,6	48,2
Lavoura/Total do Estabelecimento (%)	5,0	7,6	8,6	10,1	10,6

Fonte : Shiki (1997:147); Theodoro (2002:152).

Uma comparação entre os censos agropecuários de 1970 e 1985 demonstra que neste último a *área total ocupada nos vários tipos de uso* foi aumentada em 30,4 milhões de hectares, ou seja, em 15 anos experimentou um crescimento de 149,7%. De 1985 a 1994 (nos 9 anos seguintes), a *área total ocupada* teve um aumento de 18,2 milhões de hectares, ou seja,

³³⁶ Os dados de 2000 são estimativas feitas por Shiki em 1997.

³³⁷ Na obra *Dilemas do Cerrado*, p.152, está grafado, por equívoco, o total ocupado de 118,0 milhões de hectares, daí por que foi feita a necessária correção no texto.

36,80%. De 1994 a 2000, a estimativa projetada é de um crescimento de 12,3 milhões de hectares, correspondente a 17%. Em síntese, a *área total ocupada com a produção* passou de 20,3 milhões de hectares em 1970 para 50,7 milhões em 1985, 69,4 milhões em 1994 e estimada de 81,7 milhões de hectares em 2000. Isso significa que nestes 30 anos desmatou-se 4,3 vezes mais do que toda a área até então desmatada no Cerrado e incorporada à agricultura e pecuária durante os quase quinhentos anos de história do Brasil.

Multiplicando-se a área total estimada para a ocupação com os diversos usos, inclusive a em descanso, porque já antropizada, pelo número de árvores que se pode encontrar por hectare no campo sujo, no cerrado e no cerradão, pode-se também estimar o número de árvores que o homem destruiu no Cerrado nos últimos trinta anos do século XX. Tomando a média de 203 árvores por hectare no campo sujo conclui-se, em estimativa, que foram derrubadas 16.585,1 bilhões de árvores.

Sendo evidente que no total de área ocupada pela agropecuária foram desmatados também cerrados (média de 911 árvores por hectare) e cerradões (média de 2.231 árvores por hectare), estima-se que o número total de árvores derrubadas é muito maior³³⁸. Além disso, não se pode desconsiderar a proporção de 3:1 e 4:1 entre as plantas herbáceo-arbustivas e árvores, o que autoriza afirmar que um número três a quatro vezes maior de herbáceo-arbustivas (de 49.755,3 bilhões a 66.340,0 bilhões) foram destruídas junto com as árvores. Destarte, não é sarcasmo afirmar que se destruiu um paraíso verde, absolutamente abundante e rico em diversidade.

Essa diversidade, cujos estudos de identificação e classificação mal começaram, já apresenta, no entanto, números que refletem a abundância e diversidade da biota do Cerrado. Com efeito, já foram identificadas neste bioma, entre árvores e arbustos, 774 espécies, das quais 429 endêmicas. Ratter *et al* identificaram, no ano de 2000, em 33 áreas de Cerrado *sensu stricto* do Estado de Goiás, 280 espécies lenhosas (Estado Ambiental de Goiás 2001, p.68-69). Da mesma forma, já foram descritas nas áreas do Cerrado, 180 espécies de répteis, 113 de anfíbios, 837 de aves e 195 de mamíferos (Estado Ambiental de Goiás 2001, p.70), muitos deles considerados espécies características deste bioma.

Com relação ao *total das áreas dos estabelecimentos rurais* (o tamanho dos imóveis declarados como propriedade ou posse legítima dos ocupantes), nota-se que ele cresceu 27,4% no primeiro período (quinze anos: 70-85); 9,5% no segundo (nove anos: 85-94); e 3% no terceiro (seis anos: 94-2000). Enfim, de uma área de 82,0 milhões de hectares

³³⁸ Preferiu-se, porém, a estimativa pela menor composição de árvores/hectare tendo em vista que o bioma também é composto por campo limpo.

declarada em 1970, chega-se a uma estimativa de 118,0 milhões de hectares apropriados pelos agricultores e/ou pecuaristas, em 2000, com um acréscimo de 36,0 milhões de hectares (superior à área do Estado de Goiás).

A forma de intervenção mais significativa deu-se em relação às *pastagens plantadas*, o que não chega a ser novidade em face da cultura rural brasileira que, historicamente, dedica-se de forma predominante à pecuária no interior do país. Sua proporção em relação à área dos estabelecimentos passou de 10,6% em 1970 para 28,2% em 1985, 40,6% em 1994 e 48,2% em 2000. Já a área de lavouras passou, no mesmo período, de 5,0% para 8,6%, depois para 10,1% e, finalmente, para 10,6% da área total dos estabelecimentos, em 2000. Apesar do aumento de 100% nos trinta anos e do grande avanço da soja a partir de 1980, a área de lavoura continua sendo bem menor do que a de pastagens. Praticamente 50% do Cerrado está tomado por pastagens plantadas.

As áreas em pousio, isto é, aquelas áreas já utilizadas e que no momento do censo encontravam-se em descanso, perfaziam 7,5 milhões de hectares em 1970, passando para 10,3 milhões em 1985, 11,6 milhões em 1994 e 12,3 milhões de hectares em 2000. Percentualmente esse tipo de área aberta permaneceu estável, em relação à área dos estabelecimentos dos imóveis rurais (9,1% em 1970), (9,1% em 1985), (10,1% em 1994) e (10,4% em 2000). Todavia, o aumento da área geográfica em descanso³³⁹ é significativo, pois subiu de 7,5 milhões para 12,3 milhões em 2000, correspondendo a diferença a um aumento de 64%, isto é, quase 5,0 milhões de hectares.

Vale ressaltar, ao final desta seção, como aliás o fez o WWF (1995 : 35), que, no período 1970-1985, enquanto a área de lavoura cresceu 5,4% ao ano; a área de pastagem 8,4% ao ano; o rebanho bovino 5,5% ao ano, e o estoque de tratores³⁴⁰ 13,6% ao ano; a expansão do pessoal ocupado (mão de obra empregada) contentou-se com o minguado crescimento de 2,7%. O que significa que a tecnologia proporciona aumento do uso da força mecânica no campo e diminui o emprego da mão de obra na atividade. Os desempregados rurais ou vão morar de favor com outras famílias de rurícolas, ou vão ocupar as várzeas das margens dos ribeirões nas periferias das cidades do Cerrado, com os conhecidos males daí advindos para a saúde da família e para a qualidade do ambiente.

³³⁹ Alguns especialistas defendem a tese, refutada por outros, de que se deveria proporcionar uma moratória à abertura de novas áreas e melhor aproveitar as áreas em descanso.

³⁴⁰ Em 1970 havia 12.282 tratores na região do Cerrado, número que passou em 1985 para 94.354 tratores. A relação de trabalho por cada 100 hectares caiu de 7 para 4 trabalhadores na abertura de novas áreas; e de 44,7 para 24,5 trabalhadores na lavoura.

3. Informações e Dados Gerais sobre o Estado de Goiás (E DISTRITO FEDERAL)

O Estado de Goiás possui uma área atual de 340.086,598 km² (ou seja, 34.008.659,80 hectares), predominantemente constituída por cerrados. Originariamente constituiu uma mina da Capitania de São Paulo. Elevada a Capitania, sua área incorporava a micro-região do Triângulo Mineiro³⁴¹. Como Estado federativo, cedeu parte do território para instalação do Distrito Federal e, recentemente, sua parte norte (desde o paralelo 13º) foi incorporada ao Estado do Tocantins. Mesmo assim, constitui a sétima maior área estadual da nação, correspondendo a 3,99% do território brasileiro, a cerca de 17% da área total do bioma Cerrado e a 21% da região Centro-Oeste.

Seu território é cortado ao norte pelo paralelo 13ºs e ao sul pelo 19ºs, a leste pelo meridiano 46ºw e a oeste pelo 53ºw.³⁴² Desde a primeira divisão macro-regional do Brasil, situa-se no Centro-Oeste, limitando-se com os estados de Minas Gerais, Bahia (ao sul e leste), Tocantins (ao norte), Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (a oeste). Possui atualmente cinco meso-regiões: Noroeste, Norte, Centro, Leste e Sul, que contêm dezoito micro-regiões e duzentos e quarenta e seis municípios. Seus solos dominantes são os latossolos, com fertilidade baixa a média. “Os podzólicos vermelho-amarelos, terra roxa estruturada, brunizém avermelhado e latossolo roxo são os solos de alta fertilidade do Estado, estando concentrados no Mato Grosso de Goiás e nas regiões Sul e Sudoeste” (SEPLAN-GO, 2004, p.13).

De acordo com Znamenskiy³⁴³ (1965, p.11) que coletou setecentos e cinquenta amostras de solos em cinquenta e cinco municípios goianos, os exemplos “confirmam que até 71% das terras examinadas tiveram a reação pH entre 5,5 e 7,0”, o que possibilita o aproveitamento dessas terras “para o cultivo de diversas plantas econômicas”, como arroz, algodão, milho, fruteiras e hortaliças. Os solos muito ácidos com pH 4,0 a 5,0 e também os solos neutros e mesmo ligeiramente alcalinos “foram encontrados em minoria dos casos”, entretanto alguns solos “são ácidos e enfraquecidos quanto ao conteúdo de matéria orgânica,

³⁴¹ Integrada ao Estado de Minas Gerais em 1833, conforme anota Maia (2005, p.46). O principal arraial do Triângulo Mineiro, então sul de Goiás, era Desemboque, que entrou em decadência e deu margem a criação da atual cidade de Uberaba.

³⁴² São seus extremos: ao norte a latitude de 12°23'46''s e longitude 50°08'37''w; ao sul a latitude de 19°29'42''s e longitude de 50°50'42''w; a leste a latitude de 14°32'16''s e longitude 45°58'36''w; e a oeste a latitude de 17°37'07''s e longitude de 53°14'53''w. (Cf. Goiás em Dados 2003. Goiânia: Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento, 2003, p.12).

³⁴³ Doutor em Ciências Agronômicas e ex-Diretor do Departamento da Produção Vegetal da Secretaria de Agricultura do Estado de Goiás.

bem como dos principais nutrientes”, vale dizer, fósforo, cálcio e potássio.

O professor Horieste Gomes também em tempo anterior ao desmembramento do Estado do Tocantins, analisa a fertilidade do solo goiano, tendo por base cinco micro-regiões, e faz a seguinte classificação:

- 1ª – Sul: com solos férteis nos terrenos onde afloram rochas vulcânicas: vales do rio Paranaíba e seus afluentes.
 - solos de fertilidade mediana em terras de cerradões;
 - solos fracos nas terras de campos cerrados (cerrado baixo).
- 2ª – Mato Grosso de Goiás: solos mais férteis onde domina a cobertura vegetal de mata.
 - solos férteis aluvionais no vale do rio Araguaia e seus principais afluentes;
 - solos fracos nas terras de campos limpos e campos cerrados.
- 3ª – Planalto: solos argilosos com coloração vermelha apresentando fertilidade que varia de baixa a mediana.
- 4ª – Centro: solos arenosos com presença de aluviões em matéria orgânica: fertilidade de média a boa.
- 5ª – Norte: solos bastante arenosos na porção centro-norte, entre o vale do Tocantins e a Belém-Brasília, onde afloram os babaçuais, com fertilidade de fraca a média.
 - solos férteis entre a Belém-Brasília e o vale do Araguaia, onde afloram as matas de mogno (GOMES, 1967, p.50-51).

A hidrografia do Estado agasalha as nascentes dos rios Araguaia e Tocantins, que fluem para o norte, até alcançar o Amazonas; as bacias dos rios Preto e Urucuia, que correm para o leste, até o rio São Francisco, e a bacia do rio Paranaíba, afluente do Paraná, vertendo para o sul. Na bacia do Tocantins localizam-se duas grandes hidrelétricas recém-construídas, formando dois grandes lagos com 1.897km² (ou 189.700 hectares), e, na bacia do Paranaíba, encontram-se quatro grandes hidrelétricas, formando quatro lagos represados com 2.009km² (ou 200.900 hectares) de área inundada.

A maior bacia hidrográfica é a do rio Paranaíba, que cobre 43,9% das terras do Estado, sendo seus principais afluentes os rios São Marcos, Corumbá, Meia Ponte, dos Bois, Claro, Verde ou Verdão e Corrente; seguem-se as bacias do Tocantins, com 29,7%, tendo como principais afluentes os rios Das Almas, Maranhão, Tocantinzinho, Corrente e Paranã; a do Araguaia, com 25,3%, que tem como afluentes principais os rios Caiapó, Claro, Pilões, Vermelho e Crixás-Açu; e a do São Francisco, com 1,1%, tendo como afluentes os rios Preto e Urucuia. De acordo com a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, o Estado apresenta as características hidrológicas retratadas na Tabela 4 abaixo:

Tabela 4 – Características Hidrológicas do Estado de Goiás

Característica Hidrológica	Valores
-----------------------------------	----------------

Vazão total média	4.762 m3/s
Vazão média específica	14 l/s km2
Precipitação média(1961/1990)	1.544 mm
Evapotranspiração	1 a 66mm

Fonte: SEMAR (1999). Estado Ambiental de Goiás 2001, p. 49.

As quatro bacias oferecem alternativas para irrigação e esta vem crescendo significativamente. Para que se tenha noção desse crescimento, basta assinalar que ela passou de minguados 560 hectares em 1983, para 116 mil hectares em 1996, com o número de pivôs centrais aumentando de sete para 1.500 em 2001, e com um adicional preocupante: desse total apenas 883 receberam outorga na forma da lei.³⁴⁴

A altitude média é de 647 metros; as maiores altitudes são registradas na Meso-região norte, na Micro-região da Chapada dos Veadeiros, onde também se encontra a “maior reserva particular do patrimônio natural (RPPN) do Estado, com 7.500 hectares (FALCONI, 2003, p.2060-2085). O clima predominante é o tropical, com duas estações típicas, verão úmido e inverno seco, e as precipitações variam de 1200 a 2500mm, no período de setembro a abril, com maior concentração no verão.

A vegetação predominante é o cerrado, onde podem ser encontradas, entre outras espécies, pequiizeiros, lobeiras, mangabeiras, barus, buritis, carobas, quineiras, pau-papel, escorrega-macaco, jatobá-do-cerrado, pau-terra-da-folha larga, caraíba ou ipê-do-cerrado, etc. Também são encontradas em menor escala florestas tropicais, onde com algum esforço podem ser encontradas as espécies peroba, mogno, imbuia, cedro, jequitibá, angelin, aroeira e gonçalo.

Sua população, de cerca de 50.000 pessoas em 1800, aumentou para 255.284 em 1900, e atingiu 5.003.228 em 2000, quando, proporcionalmente, continuou apresentando baixa demografia (2,9% do país). Entretanto, é a maior do Centro-Oeste (43,08%). Apresenta em 2000 uma taxa de urbanização de 89,27%, fenômeno decorrente principalmente da mecanização do campo a partir de 1970. A taxa de crescimento no período de 1991-2003 é superior à nacional (2,34% contra 1,56%). No entorno do eixo Goiânia – Brasília (inclusive) encontram-se mais de 5.000.000 de habitantes.

Na agropecuária, o Estado passou de sétimo colocado em 1990, para quarto produtor nacional de grãos, com crescimento acima da média brasileira. Também é campeão

³⁴⁴ Estado Ambiental de Goiás 2001, p.63. Informa a Agência Goiana do Meio Ambiente que 30% dos equipamentos de irrigação estão em Luziânia e Cristalina. Outros municípios que merecem destaque são: Morrinhos, Acreúna, Itaberaí, Santa Fé, Goiatuba, Vicentinópolis e Cabeceiras.

em produtividade, pois em 2002 esta “ficou em 3.071 kg/hectare – 19,53% acima da media nacional” (SEPLAN-GO, 2003, p.39). Sua pecuária conta com o quarto maior plantel de bovinos do país e a segunda maior bacia leiteira.

Suas exportações apresentam superávit de US\$ 43,5 milhões em 1990 e US\$ 322 milhões em 2002, cabendo assinalar que 72% das exportações são constituídas por produtos básicos e 18% por produtos industrializados. Goiás, portanto partiu da decadência do ouro no século XVIII e do marasmo da economia agrária do século XIX³⁴⁵, para uma economia competitiva no final do século XX. Com a maioria dos índices em alta, só resta mostrar idêntico desempenho na ecologia, o que não tem acontecido como se verá adiante.

3.1 uso DO SOLO com lavouras e pastagens no Cerrado goiano

Em 1819, quando D. João VI já tinha retornado a Portugal e o Estado de Goiás ainda experimentava a decadência da exaustão da atividade minerária, o botânico francês Auguste Saint’Hilaire, que já percorrera todos os estados do Sul e Sudeste brasileiros coletando amostras da flora, veio a Goiás, procedente de Minas Gerais, com a mesma finalidade. Durante 99 dias percorreu as terras onde se situam atualmente os municípios de Luziânia, Santo Antônio do Descoberto, Corumbá de Goiás, Pirenópolis, Jaraguá, Goiás, Povoado de Pilões, Itaberaí, Silvânia, Caldas Novas, Santa Cruz, Ipameri e Catalão.

Referido trajeto foi repetido por outro botânico, o prof. José Ângelo Rizzo, no período de 1968 a 1974, recolhendo 16.000 plantas, depositadas posteriormente no herbário da Universidade Federal de Goiás, onde permanecem servindo de objeto de estudo. Os trabalhos de campo prosseguiram em laboratório nas décadas seguintes, valendo a pena ressaltar algumas passagens de suas observações, uma vez que, no tempo, elas coincidem com o início da grande expansão da agropecuária no Estado de Goiás.

Demais disso, elas retratam uma realidade preocupante desde então, cujas previsões vieram a ser confirmadas nas décadas seguintes. Como se verá adiante, no centro de suas observações, posteriormente transformadas em publicações didáticas da Universidade Federal de Goiás, está a informação de que, ao longo de suas viagens, deparou, nos vários trechos, com a destruição da cobertura vegetal para as mais diversas finalidades (RIZZO,

³⁴⁵ Goiás fechou o século XIX com 23 municípios na parte sul e 9 na parte norte (hoje Tocantins), num total de 32 municípios. (Cf. FALCONI, Luiz Carlos. Imóvel Rural: o cumprimento da função social nos Estados de Goiás e Tocantins – 1946-1989. Dissertação de Mestrado, Goiânia:UFG, 1994, p.238).

p.19-21, passim).

Diz ele sobre o percurso referente a divisa de Minas Gerais e Luziânia:

ao refazermos esse trecho do percurso deparamos com um considerável índice de destruição da cobertura vegetal, em consequência do aproveitamento das terras para o plantio de culturas e a formação de pastagens. A intensa derrubada de florestas de galerias tem provocado uma mudança fisionômica da vegetação e a perda de muitas essências nativas de interesse comercial, paisagístico etc. (...) A exploração de recursos naturais como madeira, argila, areia, cascalho etc, empregados na edificação de Brasília e de outras cidades do entorno, e a retirada da cobertura vegetal de extensas áreas para o cultivo da soja e de outras culturas acarretaram grandes prejuízos aos rios e ribeirões da região e provocaram a completa desfiguração da paisagem (RIZZO, 1996, p.21).

No trecho de Luziânia a Santo Antônio do Descoberto informa ter encontrado o rio Descoberto com uma poluição “bastante acentuada e uma sensível diminuição dos peixes” (RIZZO, 1996, p.19 passim). De acordo com suas observações “as principais causas são a pesca predatória e a destruição dessas florestas localizadas às suas margens”. E no trecho Corumbá a Pirenópolis observou que “ao lado da alteração da cobertura vegetal, o município de Pirenópolis sofre há décadas a desfiguração dos seus morros, ocasionada pela extração das conhecidas ‘pedras de Pirenópolis’”.

No trecho de Pirenópolis a Jaraguá, o botânico francês registrou, na viagem de 1819, entre o rio das Almas e o córrego Jaraguá “pequenos trechos com árvores características do cerrado, sendo o restante constituído de matas”. Na viagem de Rizzo, este constatou que a “cobertura vegetal foi retirada para dar lugar à formação de pastagens e culturas, restando às margens dos rios e ribeirões alguns resquícios de vegetação primitiva”.

Percorrendo o itinerário Jaraguá a Goiás, o botânico francês escreveu ter encontrado “um trecho que apresentava árvores esparsas e pouco desenvolvidas, penetrando em seguida em grandes matas, numa região conhecida como mato grosso da província de Goiás”. Ao refazer esse percurso, a impressão causada ao botânico goiano foi a de que o mato grosso goiano referido pelo colega francês “hoje poderia ser chamado de ‘braquiária goiano’, em razão da derrubada das matas para formações de pastagens”.

A caminho do antigo povoado de Ouro Fino, que o botânico francês já encontrara em decadência, Rizzo registra um fato que lhe chamou a atenção, “a derrubada das matas em torno de Ouro Fino e às margens do rio Vermelho, para a formação de pastagens e o desenvolvimento de práticas agrícolas”, o que, tendo em vista que as nascentes se localizam “em local de declive bastante acentuado, com a retirada da cobertura vegetal, inevitavelmente,

surgirão processos erosivos marcantes”³⁴⁶.

Nas cercanias da cidade de Goiás, o Prof. Rizzo constatou que as sucessivas derrubadas às margens do rio Vermelho, ao longo de décadas, “vem provocando uma diminuição gradativa do número de peixes, em razão da destruição do seu abrigo e alimento”, situação idêntica à que ocorre nos rios Bagagem, Bacalhau, Agapito e outros próximos à cidade, os quais, além de sofrerem alteração pela supressão das matas, sofrem as conseqüências ecológicas da “retirada de areia para uso na construção civil”. Nem os morros que circundam a cidade escaparam do desmatamento pois “tiveram grande parte de sua cobertura vegetal retirada para formação de pastagens”.

Esse manejo inadequado, de certa forma, já havia sido observado também por Saint’Hilaire como se nota da seguinte passagem:

logo que deixei a cidade comecei a subir um pouco, atravessando um terreno coberto de arbustos, os quais, por serem ramalhudos desde a base e muito juntos uns dos outros, me fizeram lembrar os carrascais de Minas Novas. Os troncos dessas plantas, entretanto, eram mais grossos, seus galhos mais retorcidos e suas folhas maiores. Um exame mais atento me fez ver que esses arbustos eram os mesmos que constituíam a maior parte das árvores encontradas nos campos, os quais deviam provavelmente seu estado de degenerescência não só à natureza do solo pedregoso e arenoso, mas principalmente ao fato de terem sido cortados centenas de vezes pelos negros da cidade. Além disso, seus novos rebentos vieram sendo consumidos constantemente pelo fogo durante a queima dos pastos. Tratava-se, sem dúvida, de uma capoeira dessas árvores raquíticas que pontilham comumente os campos. Uma clara prova de que a natureza do solo não é a única culpada da degeneração dessas árvores é o fato de que, a certa distância da cidade, encontrei todos os tipos de vegetação comuns nos campos, embora o terreno ali fosse ainda mais arenoso e pedregoso. Vi algumas espécies que não conhecia e não tenho dúvida de que, se estivéssemos em outra estação, eu teria uma proveitosa coleta de plantas. (SAINT’HILAIRE, 1975, p.59).

No percurso da Serra Dourada a Mossâmedes, o botânico goiano constatou que as “matas circundantes da antiga aldeia foram praticamente derrubadas para as lidas agrícolas e a criação de gado”. Partindo de Mossâmedes rumo ao povoado de Pilões e ao rio Claro, depois de atravessar o rio Fartura, encontrou “uma grande queimada dos campos, provocada com a finalidade de favorecer uma melhor pastagem, quando do deslocamento dos possíveis donos de uma região para outra”, prática ainda persistente nos dias atuais, tanto quanto as margens do rio Fartura “estão hoje com a sua cobertura vegetal quase destruída”.

No retorno à cidade de Goiás e Pirenópolis, passando por outro caminho, através do mato grosso goiano, como fizera Saint’Hilaire, Rizzo coletou vinháticos, caraíba, buriti,

³⁴⁶ Em visita de campo aos lugares Ouro Fino, Ferreiro, Barra e Serra Dourada, no ano de 2003, realizada pelos doutorandos e professores do Curso de pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de Goiás, constatou-se que as previsões de erosão nas margens do rio Vermelho, em Ouro Fino, estão confirmadas.

escorrega-macaco, nó-de-porco ou cega-machado e, ao chegar a Itauçu, onde nasce o rio Meia Ponte, observou que este rio que “tinha suas margens cobertas por densas florestas” agora mostrava um cenário em que a vegetação havia sido retirada “para o aproveitamento da madeira e para a formação de lavouras”, e que o rio que abastece Goiânia “encontra-se hoje bastante poluído por dejetos de usinas de açúcar, curtumes, indústrias químicas e esgotos das cidades por onde passa”, apesar de estarem sendo feitos esforços “para reverter tal situação”.

No trajeto de Pirenópolis a Silvânia, passando por grandes propriedades cercadas por aroeira e entre campos, cerrados e florestas de galerias coletou jatobá-do-cerrado, mangaba e aderne, constatando que “a maioria dos cerrados foram destruídos para a plantação de soja e extração de madeira para carvoarias”. Relata ainda o Prof. Rizzo que “os rios da região estão poluídos, em razão dos herbicidas usados nas lavouras e transportados para os cursos d’água pelas chuvas” e que as florestas de galerias “sofreram, também, alterações para extração de madeira”.

Repetindo o itinerário de Saint’Hillaire, que desejava conhecer as águas minerais de Caldas Velhas e Caldas Novas, o Prof. Rizzo narra que verificou a presença de sucupira-branca, gonçalo, carvoeiro e pau-terra, que o trajeto “é constituído, principalmente, por cerrado e florestas de encosta e galerias” e que “grande parte da cobertura vegetal foi retirada para formação de pastagens e lavouras”.

No caminho de Caldas Novas a Santa Cruz de Goiás, coletou cedro, jatobá-da-mata e jacarandá-branco. Com relação à cidade de Santa Cruz, informa que as matas que existiam em seu redor foram derrubadas e “o terreno foi todo revolvido à procura do ouro” e que “a cobertura vegetal da zona percorrida é constituída principalmente por cerrado, cerradão e florestas de galerias, hoje bastante alteradas em função das atividades agropastoris”.

Saint’Hilaire finalizou sua estada em Goiás percorrendo o trecho entre Santa Cruz e a divisa de Minas Gerais, nas proximidades de Catalão, registrando a fertilidade do solo, cujas terras afirmou serem ótimas, e a existência de matas do local conhecido por Riacho até as margens do rio Paranaíba. Neste local fez o seguinte registro:

no meio das matas que o Paranaíba contorna e das quais falei ainda há pouco, tinham-se cortado as árvores em um espaço de alguns hectares, para aí fazer-se uma plantação. Segundo o costume, pusera-se fogo aos troncos abatidos e ele se comunicara à floresta. Vi árvores gigantescas queimadas pela base do tronco, cair com fracasso e quebrar, na queda, aquelas que o fogo ainda não atingira. Assim, por alguns alqueires de milho, arrisca-se, por falta de precauções, a perder uma floresta inteira; e não está longe o tempo em que os brasileiros se queixarão de não

possuírem matas (SAINT'HILAIRE, 1975, p.235-236)³⁴⁷.

Refazendo o trecho, o Prof. Rizzo (1996, p.76) verificou a presença das espécies jequitibá, peroba e folha-de-bolo, e coletou jacarandá-canzil, faveira e outras, numa vegetação “constituída de cerrado nas partes mais altas e de matas nas depressões”. Informa também que “a cobertura vegetal, anteriormente constituída principalmente por matas próximas ao rio Paranaíba, foi quase toda retirada para o cultivo de cereais e a formação de pastagens”, e que essas extensas áreas “são utilizadas para o plantio de cana-de-açúcar, que abastece as usinas produtoras de açúcar e álcool”.

Rizzo completa seu trabalho declarando-se convencido da necessidade de providências quanto à recomposição ou restituição das características primitivas e estar ciente de que essas medidas implicam “gastos elevados e grandes esforços para atingir esse objetivo”. Mesmo assim, espera que seu trabalho possa “despertar a consciência ecológica da sociedade” e que as autoridades possam agir com maior eficácia “na área da preservação do meio ambiente, evitando os graves problemas decorrentes da destruição dos recursos naturais e das diversas formas de poluição”.

Reprisa-se que os depoimentos do Prof. Rizzo reproduzem uma realidade que apenas começava a se esboçar. E se na década de setenta ela já era motivo para preocupações, com certeza, na virada do milênio, elas devem ser redobradas, uma vez que o grau de complexidade é maior com o aumento geométrico dos desmatamentos que, a essa altura, já colocam em risco a existência das áreas de preservação permanente e reserva legal. Os apelos do incansável botânico não foram ouvidos; ao contrário, o cenário se agravou. Os programas de governo, as conquistas tecnológicas e o espírito empreendedor dos agricultores e pecuaristas, juntos, cuidaram de acelerar a antropização do cerrado goiano, olvidando que é muito menos oneroso conservar do que repovoar as áreas destruídas.

Como nova fronteira do cerrado, Goiás se inclui na política agrícola para esta região. Beneficia-se dos mesmos instrumentos de incentivos fiscais e de crédito. Com a diferença de que se situa na Zona I do Cerrado, onde os processos de mecanização já se encontram em fase adiantada de consolidação, com localização privilegiada em relação aos grandes centros industriais (São Paulo, Rio e Belo Horizonte) e ao centro político maior da Nação, a Capital da República. Esses fatores favorecem a exploração das terras em maior escala, em comparação com as regiões periféricas do bioma.

³⁴⁷ A afirmação da parte final do botânico francês pode ser comparada com a Tabela 5, página 165, adiante, pois em 1996 Goiás possuía somente 13,5% de matas naturais.

A expressão fronteira pode ser tomada em sentido de espaço social e histórico, ou de espaço social e político. Como espaço social e político, é definida

(...) como um espaço não plenamente estruturado, potencialmente gerador de realidades novas. (...) é, pois, para a nação, símbolo e fato político de primeira grandeza, como espaço de projeção para o futuro, potencialmente alternativo. Para o capital, a fronteira tem valor como espaço onde é possível implantar rapidamente novas estruturas e como reserva mundial de energia. A potencialidade econômica e política da fronteira, por sua vez, torna-a uma região estratégica para o Estado, que se empenha em sua rápida estruturação e controle. (BECKER, 1997, p.11).

Pode-se dizer, assim, que Goiás é a porta da fronteira, na divisa com os grandes centros e com todas as macro-regiões. Encaixam-se bem as qualificações de fato político de primeira grandeza, espaço geográfico capitalista para implementação de novas estruturas, espaço de projeção para o futuro, potencialmente alternativo; e espaço estratégico para o Estado porque o seu solo, dentro das tecnologias já praticadas, responde imediatamente, apresentando-se do ponto de vista econômico e político como fonte exemplar de recursos naturais disponíveis para o atendimento dos anseios de exportação e superávit da balança comercial.

Na virada do milênio, o Estado está integrado ao que se convencionou chamar de Centro-Sul (região que exclui a Amazônia, o nordeste, o norte de Minas Gerais, o norte do Mato Grosso e o Norte do Tocantins) e que aglutina “70% da produção nacional e a maior parte da produção industrial e agropecuária do país” (MAGNOLI e ARAÚJO, 1997, p.149). O problema de Goiás está passando do econômico para o ecológico, pois, tendo respondido rapidamente aos programas do governo, aos inventos tecnológicos e aos empreendimentos do capital, transformou a fronteira agrícola numa área extraordinariamente antropizada, e agora chega a colocar em risco a incolumidade física das áreas de reserva florestal e de preservação permanente, além de dificultar a escolha de novas áreas para a criação de unidades de conservação.

Tais afirmações podem ser corroboradas por dados publicados pelo IBGE e transcritos pela Secretaria do Planejamento do Estado de Goiás em 2003 (Goiás em Dados 2003, p.25), referentes aos censos agropecuários de Goiás para os anos de 1970 e 1995-1996, os quais mostram os seguintes resultados:

**Tabela 5: Dados Comparativos dos Resultados dos Censos
1970 - 1995-1996 – Goiás**

Utilização das Terras (hectare)	ANO AGRÍCOLA 1970	ANO AGRÍCOLA 1995-1996	PORCENTAG EM
Área total ocupada (hectare)	35.783.038	27.472.648	
Lavoura permanente	78.459	55.787	0,20%
Lavoura temporária	2.484.350	2.119.066	7,71%
Lavoura em descanso	-	257.641	0,94%
Pastagem natural	19.423.118	5.137.285	18,70%
Pastagens plantadas	4.362.064	14.267.411	51,93%
Matas naturais	4.911.062	3.774.654	13,74%
Matas plantadas	24.598	72.652	0,26%
Produtivas não utilizadas	3.869.843	545.549	1,99%
Outros usos	-	1.242.603 ³⁴⁸	4,52
Tratores	5.692	43.313	
Efetivo da pecuária			
Bovinos (cabeças)	7.792.839	16.488.390	
Suínos (cabeças)	1.680.387	1.004.074	
Aves (cabeças)	7.003.000	13.281.000	

Fonte: IBGE. Elaboração SEPLAN-GO/SEPIN-Gerência de Estatísticas Econômicas

Registre-se que a Tabela do IBGE publicada pela SEPLAN-GO consigna a *área ocupada* de 35.783.038 hectares em 1970, 43.126.867 hectares em 1975 e 47.583.128 hectares em 1980, superior à atual área do Estado de Goiás (34.008,669,80 hectares). Isto significa que esses dados englobam informações dos Estados de Goiás e Tocantins, que até então formavam uma única unidade federativa³⁴⁹. O Tocantins, entretanto, mais distante do centro industrial do sul e longe do litoral norte e nordeste, sempre foi a região menos desenvolvida do Estado. Basta confrontar as duas estruturas fundiárias em 1989, conforme dados cadastrais da Diretoria de Cadastro e Tributação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

**Tabela 6 – Imóveis com Menos e com Mais de 100 Hectares
(Goiás e Tocantins)**

³⁴⁸ A área utilizada por outras formas (outros usos) foi acrescida na edição Goiás em Dados 2004, p. 18.

³⁴⁹ Antes do desmembramento político do Tocantins pela Constituição Federal de 1988, o Estado de Goiás tinha área de 642.036 km² (= 64.203.600 hectares).

Imóveis de Goiás		Imóveis do Tocantins	
Com menos de 100 hectares	57,7%	Com menos de 100 hectares	26,9%
De 100 a menos de 500 hectares	31,1%	De 100 a menos de 500 hectares	47,0%
De 500 a menos de 1.000 hectares	6,0%	De 500 a menos de 1.000 hectares	12,4%
De 1.000 a menos de 10.000 hectares	5,1%	De 1.000 a menos de 10.000	13,4%
De 10.000 e mais	0,1%	De 10.000 e mais	0,3%

Fonte: INCRA, Divisão de Cadastro e Tributação, 1989.

Como se nota, a predominância dos imóveis rurais em Goiás, logo após a separação, era de prédios com área até 100 hectares (57,7%). Entretanto, no Tocantins a predominância era dos prédios entre 100 e 500 hectares (47,0%). As propriedades entre 500 e 1.000 hectares em Goiás correspondiam a 6,0% de seu território, enquanto no Tocantins esse tipo de imóvel correspondia a 12,4%, o dobro do sul. Os latifúndios de mais de 1.000 a 10.000 hectares em Goiás respondiam por 5,1%, enquanto no Tocantins respondiam por 13,4%, mais do que o dobro.

Com relação ao grau de utilização da terra, conforme a mesma fonte³⁵⁰, os imóveis goianos com área superior a 1.000 hectares com aproveitamento inferior a 60% correspondiam a 25,8%, enquanto no Tocantins correspondiam a 52,8%. Os imóveis goianos com área superior a 20 módulos fiscais e aproveitamento inferior a 60% correspondiam a 29,9%, enquanto no Tocantins correspondiam a 57,1%. O Tocantins desmembrou-se com cinco micro-regiões, ficando para Goiás onze micro-regiões, com maior população, maior infra-estrutura e melhor aproveitamento econômico das terras.

Fácil, portanto, compreender os dados do Censo agropecuário de 1970 (que correspondem, hoje, às duas unidades federativas), comparados com o censo de 1995-1996. A comparação oportuniza alguns pontos interessantes. Com efeito, a área de pastagem plantada em 1970 (por Goiás e Tocantins) atingia mais de 4,3 milhões de hectares, no entanto, em 1995-1996, o Estado de Goiás sozinho elevou-a para mais de 14,2 milhões de hectares, 3,3 vezes mais, ou um aumento de 330%. Essa pastagem corresponde a 41,9% do seu território. As pastagens plantadas e as lavouras cultivadas (e em descanso) em 1970 correspondiam a 6,9 milhões (dentro do universo de 64,2 milhões), ou seja, 10,7%, enquanto em 1995-1996

³⁵⁰ Estatísticas Cadastrais Anuais. Brasília: Diretoria de Cadastro e Tributação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 1989.

alcançaram 16,7 milhões (dentro do universo de 34,0 milhões), portanto, 49,1%.

Um resumo da Tabela 5 sobre o uso do solo em 1995-1996 mostra um total de:

Áreas de lavouras em geral	2.432.494 hectares
Áreas de pastagens em geral	19.404.696 hectares
Áreas de matas em geral	3.847.306 hectares
Áreas produtivas não utilizadas	545.549 hectares
Sub-total	26.230.045 hectares
Outros	1.242.603 hectares ³⁵¹
Total da área ocupada	27.472.648 hectares

Os dados lançados na Tabela 5, comparados com os dados do Censo Agro-Pecuário de 1995-1996, do IBGE³⁵², e transformados estes em porcentagem por Meso-regiões do Estado de Goiás, oferecem o seguinte diagnóstico da distribuição dos diversos usos do solo e da vegetação remanescente:³⁵³

Tabela 7 - Utilização do Solo – Estado de Goiás - Meso-regiões

Percentual em Relação ao Total de Cada Tipo de Uso					
Atividade	Centro	Leste	Noroeste	Norte	Sul
Lavoura Permanente	36,1	17,4	8,0	6,4	32,1
Lavoura Temporária	12,0	10,4	2,2	3,7	71,7
Área em Descanso	11,8	18,5	9,8	23,0	36,9
Pastagem Natural	12,2	22,1	13,9	21,3	30,5
Pastagem Plantada	15,4	10,8	21,7	10,2	41,9
Mata Natural	9,0	13,6	23,4	15,3	38,7
Mata Plantada	1,6	8,0	0,1	42,8	47,5
Produtiva Não Utilizada	8,8	17,1	19,9	33,6	20,6

Fonte: IBGE: Censo Agropecuário 1995-1996. Elaboração do autor.

Como se pode notar, a Meso-região sul³⁵⁴ apresenta os maiores percentuais de uso

³⁵¹ Goiás em Dados 2004. Goiânia: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás, 2004, p.18.

³⁵² Censo Agropecuário 1995-1996 (v.25, p.200-209).

³⁵³ Tabela organizada pelo autor.

³⁵⁴ No sul encontram-se seis micro-regiões: Catalão, Meia Ponte, Pires do Rio, Quirinópolis, Sudoeste e Vale do Rio dos Bois; no centro encontram-se cinco micro-regiões: Anápolis, Goiânia, Ceres, Anicuns e Iporá; no noroeste encontram-se três micro-regiões: Araguaia, Rio Vermelho e São Miguel do Araguaia; no norte

do solo com lavouras temporárias (71,7%). Também tem o maior percentual de áreas de lavouras em descanso (36,9%) e o maior percentual de pastagens, sejam plantadas (41,9%) ou naturais (30,5%). Tem, ainda, a maior área de matas naturais (38,7%) e plantadas (47,5%). Somente não tem a maior percentagem de área de lavoura permanente (32,1%), perdendo para a Meso-região centro, que tem 36,1%. Como consequência do melhor desempenho percentual, não tem a maior área produtiva não utilizada. Esta fica na Meso-região norte (33,6%). A Meso-região sul conta com 20,6% quase empatada com a Meso-região noroeste (19,9%).

Chama a atenção o dado sobre as áreas de matas naturais remanescentes em 1996, que perfaziam tão somente 3.774.654 hectares, ou seja, 11,0% do território goiano³⁵⁵. A preocupação parte do princípio de que a área total ocupada era de 27.472.648 hectares. Descontando-se a área de reserva legal (= 5.494.536 hectares), obrigatória nos termos do Código Florestal e art.129 da Constituição Estadual de 1989, tem-se uma área aproveitável (agricultável) de 21.978.112 hectares, apenas 0,9% superior à ocupada com a agropecuária (21.837.190 hectares).

Mas não é só. Os goianos, no uso da soberania popular que lhes conferem as Constituições Federal e Estadual, determinaram ao Poder Executivo a criação de unidades de conservação que assegurem a integridade de, no mínimo, vinte por cento do seu território (= 6.801.731 hectares) e a representatividade de todos os tipos de ecossistemas nele existentes, bem como a promoção da regeneração das áreas degradadas de interesse ecológico, objetivando especialmente a proteção de terrenos erosivos e de recursos hídricos, bem como a conservação de índices mínimos de cobertura vegetal (art.128, incisos I e II).

Deduzindo-se da área territorial do Estado (= 34.008.659 hectares) a área de preservação para a criação de unidades públicas de conservação, mais a área de reserva legal, tem-se que a área agricultável do Estado não pode ultrapassar 21.712.392 hectares. No entanto, somente a área utilizada com lavouras e pastagens já ultrapassou 21,8 milhões de hectares. Conseqüentemente, há necessidade de as administrações públicas federal e estadual e também a sociedade exercerem o papel fiscalizador que lhes atribui a lei, em relação às propriedades rurais, e a função sócio-ecológica que devem atender, a fim de serem cumprida essa função com dividendos favoráveis para a sadia qualidade de vida através de um meio ambiente equilibrado.

encontram-se duas micro-regiões: Chapada dos Veadeiros e Porangatu; e finalmente no leste encontram-se duas micro-regiões: Entorno de Brasília e Vão do Paraná.

³⁵⁵ A área de mata natural total declarada encontra-se 9,0% no centro, 13,6% no leste, 23,4% no noroeste, 15,3% no norte e 38,7% no sul.

A propósito, vale a pena registrar a seguinte observação de técnicos do órgão ambiental de Goiás:

O desenvolvimento agrícola das regiões sudoeste, sudeste e leste do Estado, onde a monocultura passou a ser predominante, **com o desmatamento chegando até às margens dos rios e córregos**, aparentemente está provocando um grande desequilíbrio das condições climáticas dessas regiões, com conseqüente diminuição dos índices pluviométricos se comparados com o período de 1961/1990.

Outro fator importante percebido, e que também apresenta uma grande diferença, é que no período de 1961/1990, foram observados períodos chuvosos mais leves e prolongados na estação chuvosa do ano. No triênio 1998/1999/2000, foram observados menos dias totais de chuvas no decorrer do ano, ocorrendo chuvas mais fortes, concentradas, e conseqüentemente trazendo maiores prejuízos aos solos agricultáveis das diversas regiões do Estado. Esse fenômeno ocorreu principalmente no ano de 2000, com chuvas fortes em curto período de tempo, provocando erosões e levando ao assoreamento de nascentes de água e córregos situadas nas áreas agricultáveis do Estado. (Estado Ambiental de Goiás, 2001, p.46)

No que concerne à pecuária, Goiás e Tocantins possuíam 7.792.839 cabeças, em 1970, número que passou em 1995-1996 para 16.488.390 cabeças (só em Goiás), o qual em 2001 atingiu 19.132.372 de cabeças (o quarto rebanho e a segunda bacia leiteira do Brasil), conforme dados do IBGE³⁵⁶. Esse aumento de mais de 2,6 milhões de cabeças de gado entre 1996 e 2001 deixa entrever que os pecuaristas transformaram boa parte dos 5.137.285 hectares de pastagens naturais de 1996 em pastagens plantadas, a fim de compatibilizar a capacidade suporte ao maior rebanho empastado em 2001. A relação entre o rebanho de 2001 e a pastagem de 1996 resulta numa média de 0,9 cabeça por hectare.

O extraordinário crescimento da área plantada com pastagem nas propriedades, acompanhado do expressivo aumento do rebanho, não tem sido capaz de transformar a maioria das propriedades rurais em empresas exemplares. Esse fato é preocupante uma vez que a maioria das áreas rurais goianas são destinadas à atividade pecuária (70%), e a conservação dos solos e das culturas carecem de melhor manejo técnico que propicie não só melhor produtividade, como também melhor preservação ambiental. Isso, no fundo, recoloca a questão diante do tão falado desenvolvimento sustentável. A propósito, afirmam, *ipsis litteris*, o médico veterinário Magalhães Ribeiro e o engenheiro agrônomo Veras de Araújo:

Um fato de ocorrência nacional, mas que pesa muito e decisivamente na realidade goiana, com relação ao setor, é que o produtor rural, de um modo geral, só pensa em formar ou reformar sua pastagem, quando a terra já está esgotada e o pasto degradado. Naquela época, plantava-se o Jaraguá e tudo estava resolvido. Depois veio a febre das braquiárias, plantadas sem as devidas técnicas de correção e adubação do solo. Muitos, como acontece ainda hoje, gastaram dinheiro e tempo

³⁵⁶ Republicação da Seplan-GO (2003, p.35, 37 e 41).

procurando e comprando sementes do ‘CAPIM MILAGROSO’, isto é aquela espécie, que produz bem, tanto no verão quente e chuvoso, quanto no inverno frio e seco em terras de baixa qualidade (RIBEIRO e ARAÚJO, 2004, p.541).

Depois de comentar as vicissitudes pelas quais tem passado o cerrado goiano por falta de manejo e conservação adequadas, e de lembrar que a natureza leva cerca de 400 anos para formar um cm² de terra agrícola, também o engenheiro agrônomo Vaz Costa assim se expressa:

cuidemos do nosso solo-cerrado, enquanto é tempo, porque a unidade homem-natureza é indispensável e “um outro mundo agrícola é possível”, mas algo tem de ser feito, por todos, já! E “sonho que se sonha juntos já é sinal de solução”, dizem os poetas e profetas. Conservar o cerrado é útil. É necessário. É indispensável. Conveniente seria, se cada goiano agisse como um “Big Brother Goiás do Cerrado”, sempre de olhos abertos e voltados 24 horas/dia para ele, com ciência e consciência, monitorando tudo que está acontecendo. Urge formar uma consciência tríplice – governo, sociedade e agropecuaristas – compromissada na defesa intransigente do aproveitamento racional do cerrado, evitando-se, ao máximo, a conquista do restante que ainda está virgem (COSTA, 2004, p.566).

Acompanhando o crescimento expressivo da pecuária \rightarrow quantidade de pastagens e rebanho \rightarrow , e o crescimento da produção de grãos, especialmente soja e milho, e, ainda, da cana de açúcar, o número de tratores existentes em 1970 que era de 5.692 unidades, isto é, um trator para cada 6.286,54 hectares, ou um trator para cada 25,4 propriedades, passou em 1995-1996 para 43.313 unidades (7,6 vezes mais) ou seja, um trator para cada 634,28 hectares ocupados (ou 131,04 alqueires goianos), ou, ainda, um trator para cada 2,5 propriedades em média.

Essa estimativa pode ser aprimorada à luz dos dados cadastrais da estrutura fundiária publicados pelo IBGE e INCRA, pois é significativo o número de minifúndios, propriedades familiares e pequenas propriedades³⁵⁷ no Estado. Assim, considerando que dos 111.791 estabelecimentos rurais existentes no Estado em 1996, aqueles com área inferior a 100 hectares representam 60,4% dos imóveis, tem-se que 39,6% (44.269 estabelecimentos) possuem área superior a 100 hectares, onde o uso de trator se faz mais necessário. Como o número total de tratores era de 43.313 unidades, pode-se estimar com maior acerto que há no Estado, em média, um trator para cada propriedade de área igual ou superior a 100 hectares, o que indica maiores chances de novos desmatamentos das áreas de vegetação nativas nesses estabelecimentos. Além disso, em 1994-1995 havia no Estado 21.327 plantadeiras, 6.033

³⁵⁷ Do total de 111.791 estabelecimentos rurais existentes em 1996, 49,2% tinham área maior que 10 e menor que 100 hectares, e 11,2% tinham área inferior a 10 hectares, valendo dizer que os imóveis inferiores a 100 hectares respondem por 60,4% de todos os prédios rurais. (Goiás em Dados 2003, p.26).

colhedeiras, 32.381 arados mecânicos e 19.651 de tração animal. (IBGE, 1995-1996, v.25, p.70-71).

E de fato não há sinalização de que novos desmatamentos deixarão de ocorrer, apesar de a antropização já ter ultrapassado o limite da área legalmente agricultável do Estado. Pelo contrário, há sinalização de que continuarão, e com o aval do Estado. Com efeito, a Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás (2003, p.41) declara que o Estado possui ainda 5.000.000 de hectares de cerrados disponíveis para a agricultura e, considerando a área ocupada com lavouras (em torno de 3.000.000 de hectares) e os ganhos em produtividade nos últimos cinco anos (19,24%), conclui que “Goiás tem condições de triplicar a produção de alimentos nos próximos dez anos”. Embora a afirmativa correlacione produção com produtividade, com certeza grande parte desse aumento da produção será gerado em novas áreas abertas, até porque a Secretaria ressalta a existência de 5 milhões de hectares para destinação à agricultura.

Também em entrevista à imprensa local, o ex-Presidente das Centrais Elétricas de Goiás e atual Presidente da Valec Construtora, Senhor Joaquim das Neves, informa que a consolidação da ferrovia norte-sul, no território goiano acrescentará mais treze usinas de açúcar e álcool às onze já existentes, com vendas e exportações garantidas principalmente para o Japão. De 1980 a 2000, a área plantada de cana cresceu 6,7 vezes. Nos anos seguintes continuou crescendo. As onze usinas existentes colheram em 2000 mais de 138 mil hectares. Certamente o aumento do número de usinas refletirá na progressão geométrica dos desmatamentos de novas áreas para produção.

Portanto, o dado é que a antropização das terras no Estado de Goiás já chegou no limite entre o econômico e o ecológico. O que se tem a fazer doravante é promover a concretização de manejos e técnicas adequadas que privilegiem a produtividade sem incompatibilizar a natureza com suas raízes ecológicas. Enquanto os setores técnicos preconizam essas medidas e reclamam por maior apoio institucional para que elas sejam concretizadas, os setores políticos apregoam o aumento da produção de olho na balança de pagamentos dos cofres públicos, com desatenção aos intentos da conservação e preservação. Não se ouve com o mesmo entusiasmo do aumento da produção, o anúncio da multiplicação das áreas de unidades de conservação, absolutamente deficitárias no Estado.

3.2 Uso DO SOLO, COBERTURA VEGETAL E PERDA DE COBERTURA VEGETAL NO Distrito Federal

Em princípio não haveria razão para introduzir o Distrito Federal neste trabalho, partindo do pressuposto de se tratar de uma unidade federativa autônoma. Entretanto, o Distrito Federal está encravado dentro do Estado de Goiás, de onde se desincorporou, e a construção de Brasília, por sediar a capital da República, acabou trazendo conseqüências econômicas e sociais para o Estado de Goiás, bastando lembrar, apenas de passagem, que grande parte de sua população economicamente ativa reside em Goiás, na região do Entorno de Brasília, de onde se desloca para o trabalho na capital federal. Pode-se dizer que as terras do DF inserem-se no espaço goiano como fato econômico, social, cultural e ambiental.

Justifica-se, portanto, a inserção como forma de trazer maiores dados e informações para o bojo do trabalho e auxiliar no estudo do confronto da ocupação do Cerrado com a agricultura e a pecuária e seus reflexos sobre o meio ambiente. Além do mais o meio ambiente não tem fronteiras; propaga-se direta e imediatamente desinteressado pelas convenções geográficas estabelecidas pela organização política e estas, entre as duas unidades, são quase totalmente artificiais, determinadas através de marcos geodésicos, sem maior interferência de pontos naturais (rios, lagos, serras, etc), o que fortalece a tese da inexistência de fronteira ambiental.

Os dados também levam a uma reflexão sobre a ocupação dos mais de meio milhão de hectares do Distrito Federal que, apesar de se tratar de uma unidade eminentemente político-administrativa, incumbida de reger os altos destinos do País, vem se transformando num concorrente no campo industrial, com a concessão de incentivos fiscais a empresas de fora, e no campo da agricultura tem expandido largamente o desmatamento da cobertura vegetal, para implantação de novos empreendimentos.

O Distrito Federal tem uma superfície de 5.783 km², ou 578.300 hectares, dos quais 90% são cobertos por fitofisionomias características do cerrado (BRAGA e PIRES, 2002, p.33). Limita-se pelos diversos lados com o Estado de Goiás e com o Estado de Minas Gerais numa estreita faixa a sudeste. Sua origem histórica é recente. Mas é responsável sócio, econômico e politicamente pela grande expansão da ocupação do Cerrado. Sua população rarefeita em 1960, passa de 2.000.000 de habitantes em 2.000 e estima-se que chegará a 2.500.000 habitantes em 2010 (GANEN e LEAL, 2002, p.59). Por sua causa, também, a população da microrregião goiana Entorno de Brasília, uma das 18 microrregiões do Estado,

atingiu 887.279 habitantes em 2002, ou seja, 17,03% da população estadual³⁵⁸.

No que concerne à exploração agropecuária das terras do Distrito Federal, as Tabelas 8 e 9, adiante, oferecem uma visão do cenário antes e depois da criação de Brasília, constando da primeira a cobertura vegetal e o uso do solo e, na segunda, a perda de cobertura vegetal, dados de 1954 a 1998.

Tabela 8 – Cobertura vegetal e uso do solo no Distrito Federal - % de área

Classes de Legenda	1954	1964	1973	1984	1994	1998
Mata	18,82	16,25	15,14	12,57	11,94	9,94
Cerrado	37,84	34,18	30,29	18,11	17,29	9,91
Campo	43,28	47,35	43,79	38,22	24,90	22,45
Corpo d'água	0,02	0,70	0,82	0,99	1,02	0,92
Área Agrícola	0,02	0,44	6,06	20,80	36,79	46,32
Área Urbana	0,02	0,80	2,10	3,68	4,84	6,57
Reflorestamento	0,00	0,00	0,00	3,33	2,06	1,59
Solo Exposto	0,00	0,28	1,80	2,31	1,16	2,30
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Unesco (2000); DUARTE (2002, p.19).

Tabela 9 – Perda de cobertura vegetal no DF no período de 1954 a 1998

Classes de Legenda	Área (hectare) perdida	% do Original
Mata	51.644	47,20
Cerrado	162.380	73,80
Campo	121.108	48,13

³⁵⁸ Essa microrregião (com 20 municípios) mais a região metropolitana de Goiânia (com 11 municípios) respondem por 50% da população de Goiás.

Total Perdido	335.132	57,65
Uso antrópico da Área desmatada		
Corpo d'água	5.369	-
Área Agrícola	269.366	-
Área Urbana	38.179	-
Reflorestamento	9.236	-
Solo Exposto	13.335	-

Fonte : Unesco (2000); DUARTE (2002, p.19).

A Tabela 8 mostra a redução das áreas de mata, cerrado e campo (terminologia da Unesco), progressivamente, desde 1954 até 1998. Como se vê, a área de mata representava 18,81% em 1954 e, em 1998, apenas 9,94%; a de cerrado representava 37,84% e caiu em 1998 para 9,91%; a de campo representava 43,28% e caiu para 22,45% em 1998. Em síntese, as áreas de mata, cerrado e campo, que representavam 99,94%, seis anos antes da fundação de Brasília, ficaram reduzidas a 42,3% no crepúsculo do milênio.

A redução da vegetação resultou na perda de áreas naturais, conforme Tabela 9: para uso agrícola 269.366 hectares, para uso urbano 38.179 hectares e solo exposto 13.335 hectares, num total de área perdida em diversidade de 320.880 hectares. Tornaram-se, ainda, antropizados 5.369 hectares com a formação de corpos d'água e 9.236 hectares com reflorestamento, totalizando 335.132 hectares de área transformada. Vale dizer, em 44 anos a vegetação perdeu 57,65% de sua originalidade.

Como se afirmou anteriormente, a área total do Distrito Federal é de 578.300 hectares, dos quais 42% são unidades de conservação, como afirmam Ganem e Leal (2002, p.58), embasadas em dados do Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do DF, publicados em 1996. Afirmam, ainda, a ecóloga e a pedagoga em face de informações colhidas junto ao Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal, em 2000, que tais espaços de conservação

são unidades federais e distritais, englobando várias categorias com diferentes objetivos de manejo – Parque Nacional, Área de Proteção Ambiental, Estação Ecológica, Reserva Ecológica, Área de Relevante Interesse Ecológico e Floresta Nacional, além dos parques. É importante mencionar que a maioria dos parques não está incluída neste cálculo de superfície protegida do DF, pois apenas nove possuem poligonal definida (GANEN e LEAL, 2002, p.58).

Assim sendo, a situação no Distrito Federal também é preocupante, pois, contando

com 42% do território conservado através de unidades públicas, excluídos desse cálculo os Parques situados nas urbes, e com a maioria das poligonais das unidades de conservação ainda não implantadas, pode acontecer que, ao implantá-las, as unidades serão reduzidas ou serão incorporadas áreas com outras destinações, uma vez que a agricultura, os corpos d'água represados, as áreas urbanas, o solo exposto e as áreas reflorestadas já ocupam 58,37% do território, restando remanescente apenas 42,30% da vegetação. Uma vez medidos os Parques urbanos, ainda sem divisas materializadas, e as unidades situadas fora das cidades fatalmente haverá problema, porque as outras destinações já estão postas e expostas.

4. Algumas considerações sobre os efeitos da Exploração agropecuária do Cerrado

Comentando as conseqüências da ocupação do Cerrado em geral e do Distrito Federal em particular, traduzidas invariavelmente em perdas sucessivas e alarmantes da biodiversidade, Duarte (2002, p.18) observa que:

Os padrões de produção sobre os quais se deu o crescimento econômico nos cerrados são dificilmente sustentáveis em longo prazo, uma vez que concentram a renda e a estrutura fundiária, produzem impactos ambientais cumulativos e perigosos, são estimuladores do êxodo rural e da ocupação desordenada de novas áreas rurais e urbanas, resultando em exclusão e em condições socioeconômicas e ambientais negativas, sobretudo para as camadas mais pobres da população. Em alguns municípios, a agricultura, nos moldes do padrão “moderno” transplantado principalmente pelos migrantes sulistas do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, provocou o êxodo rural dos pequenos produtores locais; em outros, a migração de sulistas, especialmente de São Paulo, e de estrangeiros alimentou um processo de ocupação urbana acelerada e desorganizada, que também impactou negativamente o meio ambiente e provocou a especulação imobiliária, a desagregação e a expulsão da produção nativa.

O Ministério do Meio Ambiente também já percebeu as distorções provocadas pela ocupação desordenada do bioma Cerrado através das atividades agropecuárias, conscientização que precisa ultrapassar as fronteiras desse órgão para alcançar outras esferas da administração federal e estadual e realizar-se como instrumento de conciliação das políticas econômicas e ambientais. Constata o Ministério que:

os novos problemas na ocupação dos cerrados são produto de um modelo que privilegia a produção em larga escala, tecnológica e energeticamente intensiva – e portanto excludente – e que é descuidado em relação às suas conseqüências ambientais. Aos pequenos produtores, com grande dificuldade ou incapacidade de se inserirem no mercado, resta a sobre-exploração dos recursos naturais, como forma

de compensar a desigualdade técnica de seus processos³⁵⁹.

No que concerne aos aspectos demográficos do Cerrado e às conseqüências da explosiva urbanização das cidades que aí se situam, observa o mesmo documento do Ministério que:

a população urbana do Centro-Oeste cresceu 780% em apenas três décadas o que mostra o forte impacto do crescimento populacional da população urbana, fruto do êxodo rural e das migrações inter-regionais (...) Nas periferias das grandes cidades, a massa de imigrantes que não mais consegue tirar seu sustento da terra produz e reproduz forte impacto ambiental e social (...) Sem dúvida, o problema mais grave das cidades e para as cidades nos cerrados está na água (...) Efluentes humanos, lixo, agrotóxicos e fertilizantes contaminam progressivamente os recursos hídricos já escassos para o abastecimento humano. Com o desmatamento e o assoreamento, somados à irrigação sem controle, torna-se cada vez menor o volume de água disponível para as cidades (MMA, 1998, p.18).

São corretas as observações do Ministério. Com efeito, a exploração do Cerrado brasileiro configura a ocupação da fronteira. Isto implica levar o Poder Público a criar condições para que se ocupem espaços até então vazios ou pouco ocupados, na tentativa de incorporá-los ao chamado processo produtivo, com a geração de alimentos para o mercado interno e externo, sem perder de vista o objetivo de *superavit* nas contas públicas para pagamento de dívidas, principalmente a externa. De olho nesses objetivos, o poder público direciona a política agrícola.

A chamada agricultura comercial, moderna, produtivista, racionalista, com ares de revolução verde, obedece a um modelo agro-exportador, no que não difere da história agrícola do país, que sempre foi um “laboratório” exportador de alimentos. Dentro desse modelo, o mais importante é produzir sempre muito, cada vez mais, resultado que leva ao lucro, produz divisas, quando há exportação, e, no rasto, produz também concentração fundiária, de renda e malefícios ambientais.

Para produzir muito, o modelo impõe a ocupação de grandes extensões de terra e a especialização num determinado tipo de cultura, com vista a atingir contínuos ganhos de produtividade. Assim se deu com a cana de açúcar, com o café, com a pecuária extensiva e, mais recentemente, com a cultura de pastagens plantadas, de um lado, e a monocultura da soja, de outro, todas exigentes de grandes áreas para alcançar o objetivo da rentabilidade e do lucro. Portanto, concentrando a renda e a propriedade nas mãos dos que têm recursos financeiros para adquirir terras na fronteira, investir em máquinas agrícolas e insumos em

³⁵⁹ Cf. Ministério do Meio Ambiente. Documento de apoio ao *workshop* para discussão e elaboração do Plano de Ação para os Ecossistemas do Cerrado. Brasília (1998).

geral. A agricultura e a pecuária tiveram índices de produção crescentes nos últimos trinta anos, mas, ao contrário, o índice de mão de obra ocupada reduziu-se significativamente.

A concentração da propriedade gera a saída do pequeno proprietário, sem perspectiva de competir, para a cidade, ou o sobre-uso dos recursos naturais como forma de compensar a desvantagem dos meios de produção, ao mesmo tempo que a utilização de máquinas agrícolas tornam a propriedade cada vez menos dependente de mão de obra, razão por que um número crescente de empregados rurais perdem o emprego e migram para as cidades do Cerrado, ocupando os vales dos ribeirões, vivendo em condições indignas e colaborando para o aumento da poluição.

A produção nacional de grãos, e também a do Cerrado, têm alcançado sucessivos recordes de safra³⁶⁰ e de produtividade. Esse crescimento esteve ligado ao aumento da área plantada, que triplicou nos últimos trinta anos. Entretanto, a área de lavoura continua sendo bem menor do que a área de pastagem plantada, visto que esta cresceu sete vezes no período. Isto ajuda a explicar a redução do uso de mão de obra na atividade agropecuária, uma vez que, historicamente, a pecuária absorve pouca mão de obra e a agricultura recém-implantada, que poderia resolver esse problema, não o resolveu, porque suas prioridades são outras.

A situação do Cerrado, em geral, e do Estado de Goiás e Distrito Federal, em particular, não são diferentes. Em todas as regiões do Cerrado, de uma maneira geral, a variável ecológica tem papel inferior ao papel econômico. O solo é tido como um substrato que pode ser modificado por fatores externos objetivando o aumento da produção e da produtividade, menosprezando-se os aspectos ambientais. Nesse sentido, o solo pode ser contaminado e sua capacidade de suporte também é preterida, com a agravante de desenvolver-se a atividade em grandes extensões de área com monocultura. A riqueza de espécies do Cerrado é simplesmente trocada em muitas situações por um único tipo de cultura.

As áreas de preservação permanente e as áreas de reserva florestal legal em muitos casos não são respeitadas³⁶¹. As unidades de conservação públicas são insuficientes

³⁶⁰ Porém, nem tudo são flores. Devido às características do cerrado, inclusive o seu alto grau de erodibilidade, aliado ao manejo praticado no período entre 1975 a 1990 as lavouras provocaram perdas anuais de solo por hectare, para as principais culturas, em torno de 24,8t para o algodão; 25,1t para o arroz; 20,1t para a soja e 12,0t para o milho. Nos anos mais expressivos as lavouras e pastagens chegaram a perder 54 milhões de toneladas de solo e aproximadamente 60 milhões de quilos de adubos formulados. (Cf. COSTA, V., 2004, p.558).

³⁶¹ De acordo com o Código Florestal, a área de reserva legal em cada propriedade rural, no Estado de Goiás, deve ser de 20%. A Constituição Estadual também determina que 20% da área do seu território deve ser destinada à criação de unidades de conservação. No entanto, as matas naturais existentes em 1996 correspondiam a meros 3.774.654 hectares (= 11% do território) e as unidades de conservação criadas até 2001, somavam, apenas 465.492 hectares (= 1,3% do território).

em número e área e também é pequeno o número de áreas de reservas particulares do patrimônio natural criadas.³⁶² Não bastassem os malefícios externalizados aos solos com altas taxas de fertilizantes químicos e pesticidas, as derrubadas da vegetação em muitos casos ultrapassam a área legitimamente aproveitável e adentram as áreas “indisponíveis para uso”, degradando ainda mais o meio ambiente, tendo em vista que essas áreas devem, estrategicamente, ser preservadas de uso ou ser utilizadas segundo manejo restrito aprovado pela autoridade competente.

É certo que não haverá outro planeta Terra a ser construído, pois a engenharia humana não seria capaz de construir outro paraíso igual ao que recebeu, naturalmente, sem fazer força. Por isso, o objetivo constitucionalista programático do desenvolvimento sustentável não pode transformar-se apenas em discurso teórico, ao qual as situações vão-se amoldando para emprestar validade às ações praticadas em desfavor do meio ambiente. É certo também que o planeta sucessivamente afrontado pela antropização dará resposta a tais agravos, por força da reação da própria natureza. Mas como ser racional que é, o homem não pode nem deve esperar por esse dia. Ao contrário, deve antecipar-se para salvaguardar a casa que é sua e, ao mesmo tempo, de todos, enquanto meio ambiente, bem de natureza difusa, subjetivamente indeterminado e objetivamente indivisível.

Deve fazer isso em todas as regiões, em todos os biomas. Conseqüentemente, alguns caminhos são alvitados para a recuperação ou manutenção do que ainda existe no Cerrado. Assim, é necessário que este ecossistema seja contemplado na Constituição Federal como patrimônio nacional, nivelando-se no mesmo patamar de proteção com a Amazônia, o Pantanal, a Mata Atlântica e a Serra do Mar. Isso poderá viabilizar a destinação de recursos financeiros para a conservação do ambiente, o combate à atual crise enfrentada pelos poderes públicos e criação, em seguida, por iniciativa do Executivo, da Secretaria Nacional do Cerrado, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

Nos últimos trinta anos do milênio, a área de ocupação das terras do Cerrado com a produção agropecuária cresceu quatro vezes mais do que durante toda a sua história. Enquanto em todos os tempos os desmatamentos na Amazônia alcançaram 13% da área do bioma, no Cerrado eles atingiram 48% e não há evidência de que tal situação seja modificada — pelo menos, voluntariamente —, nos próximos anos. Destarte, o Poder Público deve identificar, declarar e incorporar efetivamente ao domínio da União ou do Estado, ou do

³⁶² Até 2002 foram criadas no Estado 42 RPPN com 21.652,40 hectares. (Cf. FALCONI, Luiz Carlos. A Evolução Temporal e Espacial das RPPN no Estado de Goiás de 1990 a 2000. *Revista Estudos*, v.30, Goiânia: UCG, n.9, set.2003, p.2076).

Município, ou do Distrito Federal, como unidades de conservação, as áreas ainda remanescentes com diversidade significativa, na região do Cerrado, integrando-as ao respectivo sistema nacional e promovendo condições para a criação dos corredores de proteção.

Essa integração pode concretizar-se tanto pela criação de unidades novas, como pela ampliação de unidades já existentes, aproveitando, com a urgência que o caso requer, as poucas áreas intactas restantes no bioma. No caso do Estado de Goiás, a situação é também crítica e merece atenção especial, tendo em vista que as áreas de mata (florestas) ainda remanescentes em seu território atingem apenas 11% da área da Unidade Federativa, enquanto a área de unidades de conservação criadas até 2001 atinge o míngua percentual de 1,3%.

Torna-se necessário, portanto, que as providências do Poder Público sejam abreviadas, até porque, mesmo que fossem desapropriadas todas as florestas remanescentes, ainda assim a conservação da natureza vegetal restaria deficitária em termos de área, tendo presentes os estudos levados a efeito e que desaguaram na determinação constitucional goiana de um mínimo de 20% de área de conservação para todo o Estado.

Constatada a impossibilidade de determinar moratória por cinco anos na abertura de novas áreas para agricultura ou pecuária, dado aos calculáveis prejuízos que isso poderia gerar a alguns empresários que não teriam condições reais de cumpri-la, devem os órgãos competentes encetar campanhas amplas de educação ambiental e gestão empresarial para que os proprietários façam melhor uso das áreas em descanso, tendo em vista o grande estoque desse tipo de área em 2000 e que, historicamente, as áreas alteradas excedem às efetivamente utilizadas.

Igualmente em campanha de educação e gestão ambiental, procurando interação com a sociedade civil e, em especial, com as associações de classe, sindicatos e cooperativas, deve ser enfatizado o valor da consorciação e integração das atividades agrícolas com as de pecuária, como já comprovado em diversos países que assim procederam, ação que, bem planejada, proporcionaria elevação da produtividade com dispensa da abertura de novas áreas para o mesmo fim, com a vantagem de reduzir o uso de agrotóxicos, melhorar a qualidade dos alimentos e amenizar o impacto sobre o meio ambiente.

Os avançados níveis tecnológicos que atingiram as empresas do agronegócio, com repercussões na elevação da produção e da produtividade, fato denotativo de que esses agentes têm capacidade para continuarem progredindo por si mesmos, acena para a necessidade de mudança na diretriz da política da pesquisa, alterando o seu foco de modo a voltá-la prioritariamente para as propriedades de até 100 hectares, inserindo-as no patamar da

competição globalizada, o que reflexamente repercutirá na política de empregos, tendo em vista que nesta faixa de propriedades encontra-se a maior concentração de mão de obra contratada.

É necessário também mudar o foco da orientação técnica dos extensionistas rurais que, tradicionalmente, foram ensinados a trabalhar e a orientar a grande produção, preterindo a assistência técnica ao pequeno produtor rural. A formulação de uma política voltada para a agricultura familiar leva a orientação técnica a se moldar à política desejada e os técnicos da extensão rural deverão ser os impulsionadores da nova orientação gerada pela EMBRAPA e outros institutos de pesquisa, oferecendo condições ao agricultor de permanecer na terra que cultiva e não a trocar o campo pela cidade, como aconteceu com a grande maioria, no período objeto desta pesquisa.

As áreas de preservação permanente do Cerrado, cabeceira das grandes bacias hidrográficas da América do Sul, devem ser rigorosamente monitoradas, e nos locais onde não existam mais, - destruídas que foram pela ilícita ação do homem -, devem ser reflorestadas com essências nativas, como determina o Código Florestal. De igual forma, utilizando imagens de satélite, o órgão competente deve constituir processo piloto com a notificação dos proprietários rurais da região, começando pelas situações mais graves, intimando-os a comparecer ao órgão, a fim de se iniciar o processo de escolha e/ou adequação da *área de reserva florestal* e sua regularização nos termos e sob as penas da lei.

A exploração das terras do cerrado, para fins agrícolas e pecuários, como a exploração agropecuária nos demais tipos de bioma, pode envolver estudos de uma gama de áreas do conhecimento científico. À geologia interessa o estudo das características geológicas da região do bioma, no planalto e planícies do centro-oeste brasileiros e regiões periféricas, além de outras descontínuas da região central. À geografia interessa o estudo da região como uma parte do país, situado no continente americano, os seus acidentes físicos, o clima, a produção, a população, a divisão política, as interfaces com a história, etc. À geopolítica, o estudo do Cerrado guarda relevância tendo em vista os vários aspectos e condições de sua geografia em relação com os problemas econômicos e políticos da região que agasalha a Capital da República e cinco capitais de Estados.

À engenharia, o estudo guarda pertinência com a construção e edificação rural, compreendendo também a engenharia agrônoma com os estudos dos princípios norteadores do desenvolvimento de uma agricultura racional; com a engenharia agrimensória guarda pertinência com a medição das terras, definição de limites, implantação de marcos divisórios e picadas para caracterização e embasamento do direito de propriedade no Cartório de registro

de imóveis; com a cartografia inter-relaciona-se na projeção das áreas em cartas geográficas; com a engenharia de alimentos guarda pertinência de estudos cabendo a esta zelar pela melhor qualidade dos produtos a serem consumidos e com a engenharia ambiental o estudo do cerrado impõe a sistematização de estudos que compreendam as especificidades do bioma e suas relações com os ecossistemas e a indicação de normas para a preservação e conservação ambiental.

O cerrado é um amplo laboratório para estudos da biologia, tendo em vista a grande diversidade de seres vivos existentes na região, que ocupa 1/5 do território brasileiro. Essa diversidade oferece oportunidade de estudos para a botânica, que muito tem a contribuir na classificação dos vegetais, da mesma forma à limnologia no estudo das águas doces e de seus organismos, condições de salubridade e potabilidade, à química na classificação dos solos e na compreensão das reações químicas destes e dos vegetais, à veterinária como objeto de estudo e medicina dos animais irracionais e à zoologia em estudos básicos que ofereçam subsídios ao manejo de animais silvestres.

Por fim, a vasta região do Cerrado e os impactos causados pela atividade humana através da agricultura e da pecuária, acarretando significativas perdas para a biodiversidade, recomenda o seu estudo sob as luzes da interdisciplinaridade também sob o enfoque da ecologia, à qual segundo o Glossário de Ecologia (1987) interessa o estudo “das relações dos seres vivos entre si e com o meio ambiente”(TAUK, 1995, p.163), por conta do que se preocupa com a depredação, destruição e extinção de espécies de plantas, de animais e, nesse contexto, o maior motivo de preocupação centra-se no homem, o grande agente geológico da atualidade, colocando o problema sob a perspectiva do ambiental.

No campo das ciências sociais, o uso agropecuário do cerrado pode ser objeto de estudo da antropologia, da sociologia, da economia, da história, do direito. Ao direito cabe recolher os conhecimentos das várias áreas de conhecimento envolvidas e sistematizar normas próprias de conduta para a convivência harmônica dos homens em sociedade. Essa convivência tem por pressuposto a existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem o qual a vida humana não se sustentaria por muito tempo. O equilíbrio do meio ambiente é diretamente proporcional ao equilíbrio dos diversos recursos ambientais: atmosfera, águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Assim sendo, quando o ordenamento jurídico determina que a ocupação do solo deve preservar as áreas da flora que se encontram em locais estratégicos da propriedade, porque indispensáveis à manutenção da própria estrutura em que se encaixa, é preciso que a

disposição legal seja obedecida, primeiro porque é norma cogente, de ordem pública, e segundo porque traduz um modo essencial de preservação do ambiente dentro do qual a própria sociedade se insere e sem o qual não sobrevive. Se a lei determina que as áreas de preservação permanente não podem ser suprimidas, assim devem permanecer *ad eternum*, pois tudo que ali nasceu ali deve morrer, ou ser naturalmente renovado como acontece se o homem não intervir inadequadamente.

Quando o ordenamento jurídico determina que nas áreas de florestas amazônicas a reserva florestal legal deve ser de 80%, as de Cerrado 35% e as de campo 20%, e nas demais regiões do país a reserva legal da vegetação deve corresponder a 20%, cuja área não pode ser suprimida mas pode ser explorada de forma sustentada, isto significa que elas têm também a sua função ecológica a cumprir dentro da propriedade (uma célula geográfica e geológica dentro do planeta) e desse cumprimento depende o equilíbrio do meio ambiente, como condição indispensável à saudável qualidade de vida.

Como visto neste capítulo, a exploração agropecuária do Cerrado no Estado de Goiás já atinge os limites entre a economia e a ecologia. A quantidade de terras antropizadas já alcançou patamares que não devem ser ultrapassados, sob pena de penetrar nas áreas que, a bem do equilíbrio ecológico devem permanecer totalmente intocáveis ou utilizadas dentro de técnicas de manejo que possibilitem a conservação das espécies para o futuro. Além das providências alvitradas anteriormente, cabe ao Poder Público tomar outras medidas para as hipóteses em que o proprietário destruidor da reserva florestal ou da área de preservação se mostre insensível aos apelos da ecologia para recomposição da vegetação destruída.

Como é sabido, nem sempre as sanções previstas pelo Código Florestal ou pela Lei Básica do meio ambiente (advertências, embargos, interdições, multas, etc) têm tido a eficácia necessária no sentido de alcançar o objetivo nuclear e indispensável: a recomposição das áreas virgens destruídas. Nesses casos, o Poder Público não pode passar um atestado de incompetência ou de impotência, que importaria em compactuar com o mal feito, com a marginalidade, com o ilícito, com o enriquecimento sem causa, às custas de recursos naturais renováveis que devem ser preservados e ou conservados *ex vi legis*.

As áreas de preservação permanente, como o próprio nome indica, são insuprimíveis e inexploráveis economicamente (restrição absoluta), e as áreas de reserva legal (florestas e demais formas de vegetação), por serem estratégicas para o desenvolvimento sustentável, contêm restrições relativas ao uso), o que se justifica porque ambas são indispensáveis ao pleno gozo de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A destruição da vegetação nessas áreas denota *prima facie* o descumprimento da

função ecológica da propriedade embutida no conceito maior de função social da propriedade. O descumprimento da função sócio-ambiental pode ocasionar, a teor da Constituição Federal, a desapropriação da propriedade por interesse social, pois o direito de propriedade não coloca entre as faculdades do proprietário o poder de destruir as áreas especialmente protegidas, que evidentemente não fazem parte da área agricultável ou aproveitável.

IV – A DESAPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL POR DEPREDÇÃO DA FLORA NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E DE RESERVA LEGAL FLORESTAL

1. Discussão sobre a Área Agricultável e a Propriedade Produtiva

A Constituição Federal de 1988 acolheu a doutrina da função social da propriedade e ampliou explicitamente o seu conceito, de forma a não deixar qualquer dúvida de que na função social se compreende a função ecológica ou ambiental, que decorre naturalmente do imóvel rural revestido de florestas e demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade objetiva para as terras que revestem e de interesse subjetivo comum a todas as pessoas como recursos ambientais indispensáveis à conformação do meio ambiente equilibrado e saudável.

A exploração da propriedade rural deve configurar, um “aproveitamento³⁶³ racional e adequado” e uma “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”, conforme critérios e graus de exigências estabelecidos em lei. Ao assim se expressar, a Constituição Federal deixa entrever a existência, no perímetro da propriedade, de recursos naturais indisponíveis para uso, ou com restrições de uso, tais como as áreas de preservação permanente e as áreas de reserva legal, ao complementar, no inciso II, do art.186, que o aproveitamento racional e adequado deve ser acompanhado da utilização adequada dos recursos naturais que estejam **disponíveis**, e somente destes.

Realmente, do ponto de vista jurídico, a propriedade rural configura um prédio rústico de área contínua onde se identificam espaços de predominância econômica e de predominância ecológica. Daí resulta a existência de parte (disponível para uso) destinada à exploração econômica (área agricultável ou aproveitável mediante licença); de parte relativamente indisponível para uso, destinada à reserva legal florestal (área não agricultável, mas explorável sem supressão da vegetação, desde que previamente aprovado o projeto de manejo); e parte absolutamente indisponível para uso, vedada a supressão da vegetação, como sói acontecer com a área de preservação permanente.

A área aproveitável, também chamada de área agricultável do imóvel, é aquela

³⁶³ Aproveitamento. 1. S.m. Ato ou efeito de aproveitar (-se). 2. Bom emprego ou aplicação. Aproveitável. Adj. 2 gen. 1. Que se pode aproveitar. 2. Digno de ser aproveitado. (Cf. HOLANDA FERREIRA, 1986, p.149).

parte do prédio rústico passível de destinação econômica, ou seja, de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal. É sobre essa área líquida, e não sobre a área total do imóvel, que se apura o grau de utilização da terra (GUT). Ela concentra, portanto, os recursos naturais disponíveis. Da área total do imóvel deduzem-se as áreas não aproveitáveis (não agricultáveis), conhecendo-se a área (líquida) agricultável. O grau de utilização é medido pela porcentagem entre a área utilizada e a área utilizável (agricultável) do imóvel, e o grau de eficiência na exploração é medido pela relação entre a produtividade obtida pelo proprietário em correlação com os índices previstos em tabela oficial.

A Lei n. 8.629, de 25.02.1993, que regulamenta dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária, estabelece no art.10 que, para os fins nela previstos, consideram-se não aproveitáveis:

- I – as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes;
- II – as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;
- III – as áreas sob efetiva exploração mineral;
- IV – as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente. (grifei)**

As áreas não aproveitáveis também são expressamente explicitadas na Lei n. 9.393/96 sobre a tributação agrária, a qual em harmonia com a lei ordinária de reforma agrária, dispõe no inciso IV do art.10 de maneira idêntica, esclarecendo no inciso II que as áreas não aproveitáveis são também áreas não tributáveis. Com efeito, de acordo com o inciso IV, são consideradas aproveitáveis as áreas que forem passíveis de exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, excluídas as áreas não aproveitáveis.

O mesmo inciso IV considera não aproveitáveis as áreas ocupadas por benfeitorias e ainda as áreas a) **de preservação permanente e de reserva legal**, previstas na Lei n. 4.771, de 15.09.1965, com a redação da Lei n. 7.803, de 18.07.1989; b) as de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas na alínea anterior; c) as comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual; d) as áreas sob regime de servidão florestal. (grifei)

No que aqui interessa, verifica-se que a legislação agrária faz remissão expressa ao Código Florestal para reafirmar que as áreas de preservação permanente, as áreas de

reserva florestal e demais áreas protegidas pela legislação ambiental como recursos naturais conserváveis ou necessários à preservação do meio ambiente são consideradas não aproveitáveis, vale dizer, a vegetação em área de preservação permanente não é passível de exploração e muito menos de supressão, e a área de reserva florestal não pode ser objeto de exploração, salvo se através de projeto de manejo aprovado, que conserve a vegetação no seu estado original.

A regra posta nos referidos diplomas não é novidade, pois já aparecia no Estatuto da Terra – Lei n. 4.504, de 30.11.64 –, na Lei n. 6.746, de 10.12.79, que deu nova redação aos arts.49 e 50 do Estatuto da Terra, na Lei n. 5.868, de 12.12.1972, que criou o sistema nacional de cadastro rural e nos respectivos decretos que regulamentaram essas leis. Em todos esses diplomas, as áreas aproveitáveis e as áreas não aproveitáveis para fins de agropecuária ou extrativismo são tratadas separadamente, em artigos distintos, exatamente por conterem destinações diferentes.

Diga-se de passagem que a Lei n. 6.746/79, entre outras medidas, introduziu a figura do módulo fiscal municipal no mundo jurídico e incentivou o maior uso econômico da área agricultável e melhor produtividade, através de reduções no valor do imposto territorial (ITR) até 90%, aplicáveis em relação ao grau de utilização da terra agricultável (até 45%) e em relação ao grau de eficiência na exploração (até 45%), bem como tentou punir a utilização em grau insuficiente através da aplicação do coeficiente de progressividade da alíquota.

Tendo presente a existência de um espaço territorial econômico e de um espaço necessariamente ecológico na propriedade, pode-se ir além para comentar a regulamentação estabelecida para a novel figura instituída – a propriedade produtiva da Constituição Federal –, o que levará a concluir que o fato de receber o nome pomposo de **produtiva** não implica reconhecer como tal uma propriedade onde se constate a depredação das áreas de preservação permanente e/ou de reserva legal, como se observa em muitas propriedades pelo Estado de Goiás e do Cerrado da interlândia brasileira e como atestam as estatísticas do IBGE.

O art.6º e §§ 1º e 2º da referida Lei n. 8.629/93 conceitua como **produtiva** a propriedade que, explorada **econômica e racionalmente**, atinja, simultaneamente, grau de utilização da terra igual ou superior a 80%, e de eficiência na exploração igual ou superior a 100%, segundo índices fixados pelo órgão competente. São consideradas como efetivamente utilizadas: I - as áreas plantadas com produtos vegetais; II – as áreas de pastagens nativas e plantadas, observados índices de lotação; III – as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices oficiais e a legislação ambiental; IV as áreas de exploração de florestas nativas de acordo com plano aprovado; e V - as áreas sob processos técnicos de

formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes tecnicamente conduzidas e comprovadas mediante Anotação de Responsabilidade Técnica.

O art.9º trata da função social da propriedade e repete os quatro requisitos do art.186 da Constituição Federal referentes aos aspectos econômico, social e ecológico a serem atendidos, explicitando nos §§ 1º ao 5º a compreensão do conteúdo de cada um deles. Em torno da questão da propriedade produtiva, interessam neste trabalho apenas os §§ 1º, 2º e 3º, os quais consideram:

racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados no art. 6º;

adequada a utilização dos recursos naturais **disponíveis** quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade;

preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas. (grifei)

Em primeiro lugar, deve-se assinalar que o art.9º, § 1º faz remissão ao art.6º da lei que, por sua vez, chama de produtiva aquela propriedade explorada racional e economicamente. Obviamente não poderia ser de outro modo. Inadmissível que a própria lei expressamente contemplasse uma exploração anti-econômica ou pior, irracional. A racionalidade faz parte da cientificidade de que a economia moderna não abre mão. Portanto, antes e acima de tudo, a exploração deve ser racional e econômica. Exemplificativamente, deve-se dizer que não é racional a exploração que liga uma corrente de ferro em dois tratores, uma na ponta direita e outra na ponta esquerda, e saem ambos arrebentando as árvores do Cerrado, principalmente se localizadas nas áreas de reserva legal e de preservação permanente.

Efetivamente, o art.6º considera **produtiva** a propriedade que, explorada **econômica e racionalmente**, atinja graus de utilização com a produção agrícola, pecuária, extrativa, etc e de eficiência em produtividade considerados mínimos (80% para o GUT e 100% para o GEE). Deve-se perceber que 100% é o percentual de saída para a eficiência e de chegada para a utilização da terra, pois a utilização tem um limite natural que confina com as áreas ecológicas. Ultrapassar esse limite é ilícito que fere os interesses maiores da ordem pública da conservação e preservação ambiental e, por via de consequência, da função sócio-ambiental da propriedade.

Explicando melhor: a produtividade pode ser de 100% se empatar com os índices

da tabela oficial (modicamente calculados)³⁶⁴, mas pode ser bem superior a esse percentual, como acontece com muitos produtos colhidos, e a soja no cerrado é um bom exemplo. Nada impede que o agricultor, pecuarista ou extrativista consiga obter produtividade melhor do que os índices da tabela (100%), até porque, consideradas as diversidades de solo, eles devem ser fixados oficialmente contemplando essas situações e, na dúvida, ficam aquém da produtividade rotineira.

Já a utilização da terra não pode ultrapassar o percentual de 100%, porque esta é a área agricultável máxima. Por isso mesmo não se exige do produtor que atinja o grau máximo de utilização. A uma, porque seria dificultar a possibilidade de inserir a propriedade no rol das produtivas. A duas, porque se deixa uma folga para a vegetação nativa primária. Legalmente, basta que o produtor utilize 80% da área agricultável. Se assim fizer, terá uma reserva de vegetação voluntária e informal de 20%. Mas, se explorar toda a área agricultável, digna de ser aproveitada \neg o que a lei não impede \neg , ficará no limite da produção e da conservação.

Pode ser que, por inconsciência ecológica ou por gula econômica, o que é mais provável, seja ultrapassada a área agricultável. Se ultrapassar os 100%, como lamentavelmente sabe-se que existem casos pelo Cerrado afora (e certamente além dele também)³⁶⁵, estará o agricultor praticando exploração predatória, fato suficiente para descaracterizar o cumprimento da função social e ecológica da propriedade. Na contramão das disposições legais e constitucionais, estará materializando, ele próprio, a prova da exploração irracional e anti-econômica que, a médio e longo prazos, trarão as nefastas conseqüências do desequilíbrio ecológico.

A *mens legis*, portanto, revela a necessidade de a exploração da terra ser feita de modo a trazer benefícios individuais para o proprietário, que pode escolher como, quando e onde plantar dentro da área agricultável, e coletivos para a sociedade interessada na conservação e preservação dos recursos naturais renováveis. Por isso mesmo, a exploração, enquanto atividade lícita, deve incidir sobre a área disponível para uso e ser racional, ou seja, ter a consciência da necessária conservação da área de reserva legal, denotativa de desenvolvimento sustentável e da manutenção das áreas de preservação permanente, por exemplo, as matas ciliares, as nascentes dos rios, os topos dos morros, etc.

³⁶⁴ Tendo por base a produtividade média oficializada para as várias microrregiões em 1975.

³⁶⁵ Cf. entre outras, as seguintes fontes: Revista Família Cristã n.810, jun./2003, p.26 e n.824, ago./2004, p.22/26. Estado Ambiental de Goiás 2001. Goiás em Dados 2004. Direito Ambiental em Evolução, v. I, 2.ed., e v.II, Curitiba: Editora Juruá, 2000 e 2002. Lei n. 8.171, de 17.01.1991, que obrigou os proprietários rurais a recompor a Reserva Legal, plantando em cada ano, pelo menos 1/30 da área total para complementar a Reserva. Igualmente a Medida Provisória n. 2.166-67/2001, art. 44, inciso I. Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), sobre desmatamento na Amazônia, publicados pela Revista Veja de 2 de julho de 2003, p.37.

Um exemplo pode clarear a exposição. Suponha-se que na propriedade **P**, de 3.000 hectares, cortada pelo rio **R**, num percurso de 1.000 metros, com largura de 20 a 30 metros em toda a extensão, e servida por uma estrada não pavimentada de 10 por 2.000 metros de largura e comprimento, situada no município **M**, fora da Amazônia Legal (onde a reserva florestal compulsória é 20%), se encontre a seguinte exploração: 1.500 hectares de pastagens plantadas e quantidade de rebanho compatível com a lotação; 1.000 hectares plantados com soja e 300 hectares plantados com milho, num total de 2.800 hectares utilizados.

Deduzindo-se a área de reserva legal (597,60 hectares), a área de preservação permanente (10 hectares), e a área da estrada (2 hectares), tem-se que a área não aproveitável a ser deduzida é de 609,60 hectares, e que a área digna de aproveitamento agropecuário sem projeto é de 2.390,40 hectares. Logo, a área utilizada pelo proprietário **N** (2.800 hectares) já ultrapassou, e muito, a área passível de exploração econômica, o que denota que as áreas de preservação permanente e de reserva legal foram indevidamente desviadas da sua vocação ecológica. As áreas de reserva e preservação permanente, correspondentes a 609,60 hectares, estão reduzidas a menos de 200 hectares, tendo sido depredados 409,60 hectares.

Como não poderia deixar de ser, o grau de utilização da terra é medido em função da área utilizada com a agropecuária e da área agricultável do imóvel. A área agricultável, obviamente, não se identifica com a área total do imóvel. Se assim fosse, o direito de propriedade se tornaria absoluto, como nos Códigos oitocentistas, sem qualquer correspondência com a ideologia contemporânea da função social e com os interesses públicos e sociais da conservação e da preservação ecológica das áreas especialmente protegidas por lei e insuscetíveis de alteração pela vontade unilateral do proprietário.

Sintetizando, tem-se que a função sócio-ambiental objetiva a conciliação econômica e ecológica, e há de se ter como racional e adequada a utilização econômica agropecuária e ou florestal ou extrativista que se contiver nos limites da área agricultável. No exemplo dado, a área agricultável era de 2.388 hectares, mas o proprietário, extrapolando esse limite, praticou uma agricultura predatória das áreas protegidas, a ponto de deixar como reserva e preservação cerca de 6% da área da propriedade. Esta, com certeza, não é uma propriedade produtiva. Antes, configura o que se pode chamar de propriedade destrutiva. E a propriedade destrutiva, ao contrário da produtiva, é passiva de desapropriação por interesse social.

Tratando-se de propriedade destrutiva, afasta-se o reconhecimento do cumprimento da função social, pois o direito de propriedade fundamentado nessa função

carrega para o proprietário deveres positivos de caráter econômico e de caráter ecológico, incumbindo-lhe a tarefa de produzir alimentos ou matérias primas (econômica) e de conservar os bens da natureza (ecológica), insuscetíveis de supressão ou de uso limitado por elementares à formação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como acontece com a área de preservação permanente e com a reserva legal.

À luz da Constituição Federal de 1988, já não há mais dúvida da existência desses aspectos positivos no conteúdo do direito de propriedade, pois

a função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-la em benefício de outrem e não, apenas de não a exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não meramente de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade. Vinculação inteiramente distinta, pois, daquela que lhe é imposta mercê de concreção do poder de polícia (GRAU, 2004, p.259).

No Estatuto da Terra, como já se observou, os imóveis rurais classificam-se em minifúndio, latifúndio (por extensão e por exploração) e empresa rural. Esta última classificação identifica o imóvel onde se encontram cumpridos todos os requisitos da função social (econômicos, sociais e ecológicos) e os dois primeiros correspondem aos que não os cumprem. O minifúndio naturalmente não atende à função social porque desprovido de atributos naturais e econômicos motivadores de exploração compatível com as necessidades da família do agricultor e de progresso social e econômico.

O latifúndio por extensão, na hipótese oposta, recebe essa classificação por possuir mais de 600 módulos fiscais, vale dizer, ter capacidade para agasalhar 600 famílias de agricultores. Nestas circunstâncias, constitui-se por si só numa aberração política e jurídica que atenta contra o princípio da justa distribuição da propriedade e da construção da justiça social, tendo parecido ao legislador estatutário ser incompatível, do ponto de vista social, a posse de imóvel rústico de área contínua com tal extensão, o que estimularia a concentração fundiária e implica, em muitos casos, em abarcar área maior do que muitos municípios brasileiros.

Existe, ainda, o latifúndio por exploração que se caracteriza por ter área igual ou superior ao módulo fiscal e ser, na dicção da lei, “deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural”³⁶⁶. Considerou o legislador estatutário que, tendo área igual ao módulo rural ou superior a ele, o imóvel rural reuniria as condições necessárias (econômicas e ecológicas) para possibilitar o progresso social e

³⁶⁶ Lei n. 4.504 de 30.11.1964, art. 4º, inciso V, alínea b. Decreto n. 84.685, 06.05.1980, art.22.

econômico ao agricultor e sua família, sem prejuízo da preservação dos recursos naturais renováveis.

Latifúndio por exploração – segundo a regulamentação do Estatuto da Terra – não é apenas o imóvel de área igual ou superior ao módulo, explorado de maneira deficiente (GUT e GEE inferiores a 80% e 100%). Assim se caracterizava também o imóvel inadequadamente explorado, de modo que essa inadequação impedia a sua classificação como empresa rural. Tanto poderia ser considerado latifúndio por exploração o imóvel com exploração abaixo daqueles patamares, como o imóvel no qual se verificava que as relações sociais não se ajustavam integralmente às exigências legais trabalhistas, ou não favoreciam o bem-estar dos trabalhadores, ou ainda se realizava destruindo o meio ambiente.

Comparando-se a classificação do latifúndio por exploração com a propriedade produtiva da Constituição de 1988, nota-se que esta é social e juridicamente mais “pobre” do que aquela. Seu espectro é menor. O latifúndio por exploração assim se caracterizava por ferir quaisquer dos requisitos da função social – econômico, social (estrito senso) ou ecológico. Qualquer das inadimplências impedia a classificação como empresa rural e, destarte, o reconhecimento da função social atendida. Com a propriedade produtiva pretendeu-se reduzir a função social ao requisito meramente econômico.

Mas, ainda que assim se entenda, exploração econômica não é sinônimo de exploração irracional, pois a racionalidade como base da ciência moderna deve ser a diretriz de todas as atividades humanas responsáveis. Não se pode admitir que a classificação de produtiva seja alcançada a qualquer custo, com a constatação apenas dos níveis percentuais matemáticos formulados pela técnica do cálculo. Como ressalta óbvio da interpretação sistemática da legislação agrária e ambiental, os percentuais de utilização da terra e de eficiência na exploração estão diretamente relacionados com a área agricultável do imóvel, aquela passível de utilização racional e econômica, o que resulta evidente porque o direito de propriedade contemporâneo não é absoluto a ponto de admitir a exploração agrária das áreas com destinação ecológica.

A propósito, é bom lembrar que, mesmo no século XIX, quando vigente o Estado liberal e possivelmente pouco se pensasse em República brasileira, a Lei Imperial n. 601, de 18.09.1850, ao dispor sobre os modos de aquisição da propriedade através da legitimação de posse de terras devolutas e da revalidação de sesmarias concedidas pelo Governo e exigir como condição *sine qua non* da legitimação ou da revalidação a cultura efetiva da terra, demonstrava, por outro lado, de forma cristalina, ser inaceitável cultivar a terra desbragadamente. Ao contrário, o uso se impunha com limites, segundo a concepção da

época, em benefício de terceiros e do interesse público e social.

Enfim, a lei exigia que a terra fosse cultivada, mas não exigia a cultura a qualquer preço, pois colocava a cultura como fator econômico e a morada habitual como fator social e, ao mesmo tempo, exigia a racionalidade da exploração. Nesse sentido, determinava o art.6º que:

Art.6º. Não se haverá por princípio de cultura para a revalidação das sesmarias ou outras concessões do Governo, nem para a legitimação de qualquer posse, os simples roçados, derribadas ou queimas de matos ou campos, levantamentos de ranchos e outros atos de semelhante natureza, não sendo acompanhados da cultura efetiva e morada habitual exigidas no artigo antecedente.

O direito de propriedade obtido através de compra e venda do Governo sujeitava-se a limites previamente estabelecidos. O art.16, com efeito, estipulava a obrigação para o proprietário de “ceder o terreno preciso para estradas públicas de uma povoação a outra, ou algum porto de embarque”, dar “servidão gratuita aos vizinhos quando lhes for indispensável para saírem a uma estrada pública, povoação ou porto de embarque” e “consentir a tirada de águas desaproveitadas e a passagem delas”, podendo, em todos os casos, somente exigir indenização.

Não se pode dizer que o diploma legal desconhecesse certos direitos coletivos. Com efeito, se na atualidade impõe-se o respeito aos direitos difusos de todos os membros da sociedade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que se consegue, dentre outros modos, pela conservação e preservação das áreas de florestas e vegetações das partes estratégicas da propriedade, também naquela época a lei impunha o respeito ao direito coletivo das comunidades menores ou maiores relativamente aos campos comuns, como se vê na regra do § 4º do art.5º:

§ 4º. Os campos de uso comum dos moradores de uma ou mais freguesias, municípios ou comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a prática atual, enquanto por lei não se dispuser o contrário.

Depois de comemorado o sesquicentenário da Lei de Terras e passados mais de setenta anos do primeiro Código Florestal e da Constituição de 1934, quando o Estado liberal cedeu passo ao Estado Democrático de Direito e a propriedade absoluta cedeu passo à propriedade com função social e ambiental, não se admite em meridiano raciocínio que a propriedade rural esteja imune a condicionamentos que resguardem os direitos sociais, coletivos e difusos, como são aqueles orientados pela ecologia, cujas preocupações se

iniciaram também no século XIX. A propriedade, seja produtiva ou improdutiva, está contida num espaço de interesse privado e de interesse público que impõe rigorosamente o respeito aos recursos naturais existentes e ao meio ambiente.

Conforme a matriz contida no Estatuto da Terra, a propriedade na qual se constata a depredação dos recursos ambientais das áreas protegidas é tida como latifúndio por exploração, uma vez que a inadequada exploração (uso) dos recursos naturais veda a classificação do imóvel como empresa rural. Tanto quanto o não atendimento de qualquer um dos elementos da função social. Na leitura da Constituição de 1988 e frente à instituição da propriedade produtiva, da pequena e da média propriedade, tem-se que indiretamente ficaram instituídos outros tipos de propriedades.

Assim, tem-se a propriedade improdutiva quando sua exploração se dá de modo insuficiente, a ponto de não alcançar 80% e 100% em utilização e eficiência, respectivamente. Comparando-a com as outras classificações constitucionais instituídas em face da dimensão geográfica (pequena e média propriedade), também se pode falar em grande propriedade improdutiva por oposição à média propriedade que contém, no máximo, quinze módulos. Nessa linha de raciocínio, não sendo produtivo e ultrapassando quinze módulos, o imóvel rural é tido como grande propriedade improdutiva.

Tem-se, ainda, a propriedade destrutiva, que é aquele prédio rústico de área contínua explorada inadequadamente – na linguagem do Estatuto da Terra –, ou irracionalmente, na dicção da lei ordinária (Lei n. 8.629/93) reguladora da Constituição, de 1988, quando ocorre a quebra do equilíbrio ecológico com a destruição das áreas de preservação permanente e reserva legal. Aliás, voltando ao diploma constitucional e à regulamentação da Lei n. 8.629/93, tem-se que os §§ 1º, 2º e 3º do art.9º, devem ser interpretados sistemicamente e em combinação com o art.6º, pois o aproveitamento racional e adequado (§1º) liga-se umbilicalmente à adequada utilização dos recursos naturais disponíveis (§ 2º) que, por sua vez, exige a preservação do meio ambiente (§ 3º).

Combinando esses parágrafos com o art.6º, observa-se que a exploração agrária restringe-se obviamente à área aproveitável, operação que implica simultânea conservação da reserva florestal e manutenção da área de preservação permanente. Se a exploração agrária ultrapassa o grau máximo de utilização (GUT maior do que 100%), tem-se como corolário inafastável que ela invadiu indevidamente as áreas de preservação permanente e de reserva florestal obrigatória, fato que a coloca na classificação de propriedade destrutiva.

O aproveitamento racional e adequado (§ 1º, do art.9º), que deve alcançar o grau de utilização mínimo de 80% e de eficiência mínima de 100%, pode incidir somente sobre a

área aproveitável. Eventual dúvida sobre isso é aclarada e afastada com a leitura do próprio § 1º, ao fazer remissão ao art.6º, que trata da propriedade produtiva. E este artigo dispõe expressamente também no § 1º que o aproveitamento igual ou superior a 80% deve ser “calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a **área aproveitável total do imóvel**”. (grifei)

O § 2º do art.9º auxilia também a interpretação, ao considerar como exploração racional e adequada aquela que aproveita os recursos naturais **disponíveis**. Como já se argumentou, recursos naturais **disponíveis** são os que a lei admite ao uso e gozo agrário. São os dignos de aproveitamento, no magistério de Buarque de Holanda. São, enfim, todos aqueles concentrados na área agricultável, denominada na lei agrária de área aproveitável. A própria lei deixa bem claro que os recursos naturais disponíveis não se confundem com os recursos naturais não disponíveis, ao especificar os primeiros nos §§ 1º e 3º do art.6º e os segundos nos incisos I a IV, do art.10. O inciso IV, do art.10 refere-se especificamente às áreas de preservação permanente e reserva legal como áreas não aproveitáveis para os fins agrários, o que se compreende em função de serem elas destinadas aos propósitos ecológicos pelo Código Florestal.

Não é só isso. O § 2º do art. 9º, ainda dispõe que é considerada adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando “a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade”. Ora, a vocação natural da terra revestida de vegetação de preservação permanente não tem nada a ver com a exploração de pastagens plantadas ou com a plantação de soja ou milho, até a beira do rio, como atesta a Agência Ambiental goiana, ou de café no pico dos morros, ou de qualquer plantação no lugar destinado a reserva legal indispensável ao desenvolvimento sustentável³⁶⁷.

É óbvio que tais áreas por sua própria natureza são frágeis, facilmente depredáveis quando não utilizadas com o mínimo de cuidado necessário. Daí a razão de serem classificadas como áreas preserváveis e conserváveis e consideradas ainda como indispensáveis à manutenção e ao desenvolvimento da vida em todas as suas formas. Do desrespeito a elas surgem as desertificações e erosões das terras e o assoreamento dos rios, fatos prejudiciais aos interesses privados do proprietário e mais ainda aos interesses difusos da sociedade, que deve ter garantido o seu direito ao meio ambiente equilibrado. Assim, o uso

³⁶⁷ Entre tantos casos, poderia citar-se também o denunciado pelo jornalista Mauro Chaves relativamente ao município de Nazaré Paulista-SP, em que as matas ciliares que cobrem 12 municípios cedem lugar aos eucaliptais que produzem lenha. (Cf. Revista Família Cristã n. 810, jun./2003, São Paulo: Paulinas, p.26).

contínuo da terra nas áreas estratégicas para a natureza são o remédio errado para o paciente certo.

A terra é um corpo vivo. Por isso, as agressões do agente geológico humano revertem-se em problemas para a produtividade, como são casos as erosões, as desertificações e os assoreamentos, tudo em detrimento da contabilidade do agricultor irresponsável e, pior, em prejuízo da sociedade privada da melhor qualidade ambiental por falta de recursos naturais absolutamente indispensáveis. Conseqüentemente, a utilização das áreas protegidas como reserva florestal e de preservação permanente conspira contra “a vocação natural da terra” e não mantém “o potencial produtivo da propriedade” (§ 2º) no médio e longo prazos.

De tudo se conclui que os §§ 1º, 2º e 3º, do art.9º são indissociáveis. Efetivamente o aproveitamento racional e adequado da propriedade passa pela adequada utilização dos recursos naturais (solo, flora, água), cuja exploração necessariamente deve respeitar a vocação natural da terra, a fim de manter o seu potencial produtivo. Quando o aproveitamento econômico se dá em cima das áreas de preservação permanente e de reserva legal, essa exploração não pode ser chamada de aproveitamento racional e adequado, antes e acima de tudo porque houve uma inadequada utilização dos recursos naturais indisponíveis, desrespeitando-se *ipso facto* a vocação natural da terra e preterindo o seu potencial produtivo.

Além do mais, o aproveitamento racional e adequado da propriedade, envolvendo a adequada utilização dos recursos naturais disponíveis deve, segundo o § 3º do mesmo artigo, manter as “características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas”. A propriedade destrutiva é o palco onde se faz tudo ao contrário do que determina esse parágrafo.

Com efeito, destruindo-se as áreas de preservação permanente e de reserva legal, a propriedade não mantém as características próprias do meio natural. Trocando a diversidade biológica por um único tipo de cultura (pastagem, soja, milho, eucalipto), não mantém a qualidade dos recursos ambientais que, mais do que perder a qualidade, perdem a existência. Destruindo-se as áreas de preservação permanente e de reserva legal, que são a própria medida do equilíbrio ecológico, destrói-se implacavelmente, numa mesma tacada, o equilíbrio ambiental da propriedade com repercussões mais amplas no médio e longo prazos.

A tese de que o proprietário tem direito de explorar a área aproveitável, mas não tem o direito de destruir as áreas não aproveitáveis para a agropecuária, porém de fundamental importância para o meio ambiente, e que, por isso mesmo, devem ser protegidas

também pelo proprietário, é respaldada pelo comentário do abalizado Benjamim³⁶⁸ que, em análise de situação menos grave de alteração provocada no meio ambiente pelo uso de recursos naturais, assevera corretamente que:

na perspectiva ambiental contemporânea – na esteira da aceitação da tese de que o domínio não mais se reveste de caráter absoluto e intangível, de que outrora se impregnava –, é bom ressaltar que, entre os direitos associados à propriedade, não está o poder de transformar o “estado natural” da *res* ou de destruí-la. Nenhum proprietário tem direito ilimitado e inato de alterar a configuração natural da sua propriedade, dando-lhe características que antes não dispunha, carecendo para tal do concurso do Poder Público. Assim, p.ex., não integra a possibilidade de, a seu querer, aterrará-la, modificando seu estado natural e função ecológica.

Por conseguinte, não tendo o proprietário autonomia para decidir sobre a alteração das áreas não aproveitáveis (para a agricultura) em área de produção, o cotejo do arcabouço constitucional em vigor e da respectiva regulamentação legal ordinária agrária e ambiental autoriza a defesa da tese da existência da propriedade destrutiva no ordenamento jurídico brasileiro, que é aquela que atenta contra a conservação ou a preservação dos recursos naturais renováveis e do meio ambiente.

No que interessa à tese, portanto, pode-se vislumbrar na classificação da propriedade rural, além da pequena e da média, no mínimo, três tipos de propriedades distintas: propriedade produtiva, propriedade improdutiva e propriedade destrutiva. Não se pode admitir como racional e adequada a exploração econômica que vira as costas para a proteção ambiental das áreas de preservação permanente e de reserva legal (protegidas pela lei), ignorando o seu malfeitor que o grau de utilização é medido em relação a área agricultável e não em face da área total da propriedade.³⁶⁹ Além do mais, todo agricultor digno desse nome distingue perfeitamente área agricultável e área de preservação e/ou conservação.

Giselda Hironaka ao comentar o desempenho da atividade agrária, de cultivo e criação ou extração vinculada sempre aos aspectos ecológicos, observa que:

nesse desempenho, nitidamente se visualiza a atuação bipartida da atividade agrária; de uma parte, a sua função produtiva, altamente econômica e social-imediate, já que importa na produção de alimentos capazes de livrar da fome a população mundial; de outra parte, a sua função conservacionista e preservacionista, altamente social e econômica-mediata, já que assegurará, no futuro, e por tantas vezes, um idêntico desempenho laboral, como que agora se exerce (HIRONAKA, 1999, p.108).

³⁶⁸ Cf. BENJAMIM, Antônio Hermam V. Desapropriação, Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente. <http://www.cjf.gov.br/revista/n.3/artigo04.htm>. Acesso em 30 de novembro de 2004.

³⁶⁹ E como se sabe, não exime de pena a ignorância ou a errada compreensão da lei.

Por conseqüência, o proprietário não pode invadir as áreas de preservação permanente e de reserva florestal com culturas, a pretexto de torná-las produtivas. A utilização da terra em grau superior a 100% da área aproveitável enriquece o proprietário, empobrece a natureza e fere o princípio da função sócio-ambiental da propriedade e o direito difuso da sociedade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nessa perspectiva, a propriedade não contribui — como deveria — para a formação do necessário ambiente ecológico equilibrado e, por evidente, o proprietário deixa de exercer o direito em benefício de outrem, a sociedade.

2. Necessidade de Proteção de Áreas Territoriais Especiais da Propriedade³⁷⁰

Analisando o crescimento da economia global de trocas e a perda de diversidade biológica, observa o professor de Economia Agrícola da Universidade da Califórnia, (Berkeley-E.U.A), que:

o desenvolvimento recente tem sido marcadamente diferente do mosaico coevolutivo do passado. A estrutura mecanística de verdades universais pela ciência ocidental atropelou e simplificou a maior parte do elaborado mosaico coevolutivo. A adoção global do conhecimento e das tecnologias ocidentais colocou culturas divergentes em trilhas convergentes. E o meio ambiente não tem ficado imune a esse processo globalmente unificador. Os ambientes estão se fundindo devido à pressão seletiva comum das plantações, à fertilização e às práticas de controle de pestes da agricultura moderna. Mercados globais, valores globais, organizações sociais globais e tecnologias globais resultaram em critérios globais para a adequação ambiental. Todas as formas de diversidade se perderam (NORGAARD, 1997, p.263).

No que concerne ao Cerrado, como já se acentuou, trata-se de um bioma particularíssimo. Mesmo assim, sua flora e sua fauna também se encontram ameaçadas de extinção, conforme opinião de muitos autores³⁷¹, apoiados em dados até agora conhecidos. Os informes colhidos neste trabalho também não são animadores. Tomando-se por base os

³⁷⁰ A Constituição brasileira estabelece em seu art. 225, § 1º, III que o Poder Público tem o dever de definir em todas as unidades da Federação espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

³⁷¹ Cf. Lima e Silva (2002, p.115). Primack e Rodrigues (2002, p.82) também afirmam que “perturbações em massa causadas pelo homem têm alterado, degradado e destruído a paisagem em larga escala, levando espécies e mesmo comunidades inteiras ao ponto de extinção”.

desmatamentos ocorridos nos últimos trinta anos, é certo que o ritmo acelerado da perda de biodiversidade, se não for revertido (ou minorado), alcançará resultados catastróficos dentro de poucas décadas.

Como recursos ambientais elementares da natureza, as espécies da flora e da fauna que habitam esse ambiente prestam serviços ecológicos inestimáveis aos seres humanos e são essenciais ao ecossistema³⁷². Mesmo assim, são menosprezados pela irracionalidade humana, o que impõe uma maior reflexão e maior conscientização na busca de soluções para um problema que diz respeito a todos (brasileiros ou não). É necessário proteger a biota, e em especial, a flora que dá abrigo à fauna, agasalha os ninhos, recebe os criadouros, fornece matérias primas e alimentos ao homem.

A flora, sob a ótica do Código Florestal, compreende todas as formas de vegetação, as quais, consideradas de utilidade para as terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País. Por sua vez, a lei nacional da política agrícola considera o solo como um bem que deve ser respeitado como patrimônio natural do País. Nesse contexto, não há dúvida de que

a importância da flora transcendente para a coletividade e para o meio ambiente natural (visto como um todo), em face do controle climático, da liberação de oxigênio, da absorção de calor, da indução de precipitações, da regulação e distribuição de recursos hídricos, preservação e formação de solos, produção de alimentos, formação de *habitats* para animais, etc.

Isto porque as espécies vegetais formam entre elas associações que dependem estreitamente das características físicas e químicas do solo e da água, da altitude, da latitude, do clima, etc. A essas associações vegetais correspondem espécies animais que se nutrem das plantas que as compõem. Esses herbívoros são, por sua vez, consumidos por carnívoros, que são presas de outros carnívoros e assim, sucessivamente, formando a pirâmide alimentar (DEUS, 2003, p.18).

Apesar de todo esse conjunto de atributos naturais, a flora sofre transformações artificiais sucessivas que comprometem os seus ecossistemas e atestam que o homem não lhe tem dispensado o tratamento respeitoso que sempre esteve a merecer. Conforme Guimarães (2002), renomados autores como Lovejoy et al (1986), Shafer (1990) e Wilcove et al (1986), afirmam que uma das formas mais graves de alteração do ambiente natural é a fragmentação de *habitats*, processo pelo qual uma grande e contínua área é reduzida e dividida em pequenos fragmentos, geralmente remanescentes de vegetação nativa, rodeados por campos agrícolas ou outras formas de uso da terra.

³⁷² Ecossistema: 1. Sistema natural, aberto, que inclui, em uma certa área, todos os fatores físicos e biológicos (elementos bióticos e abióticos) daquele ambiente e suas interações. 2. Leg. Complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microorganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional. (Cf. LIMA E SILVA, Pedro Paulo de. Ob. cit. p.90).

Guimarães (2002) sintetiza os efeitos danosos da fragmentação de *habitats*: a) redução da área de habitat disponível e sua subdivisão; b) perda substancial de biomassa; c) aumento do crescimento de lianas e árvores pequenas; d) emissão de gases do efeito estufa; e) mudança substancial na composição florística e faunística (imediate ou a longo prazo); f) pequenos tamanhos populacionais das espécies remanescentes tornam-se mais vulneráveis à extinção (processos ao acaso – catástrofes, efeitos genéticos resultantes dos endocruzamentos); g) dificuldade de troca genética entre metapopulações; h) mudança na distribuição dos recursos alimentares; i) efeito de borda; j) torna o micro-clima mais seco e quente; l) afeta os processos ecológicos como a decomposição, a polinização e dispersão de sementes.

Antes de usar a moto-serra ou os tratores ligados por correntões para derrubar as árvores do campo sujo do cerrado, dos cerradões ou das matas remanescentes no bioma do Planalto Central, em áreas vedadas à exploração ou à supressão, os produtores rurais devem refletir sobre os ganhos que teriam se, ao invés de cortá-las, deixassem-nas sobreviver até o momento próprio para corte. Obviamente, porque são elas que lhes dão sombra, oferecendo-lhes proteção contra o Sol; mantêm o solo úmido, o ciclo das águas, preservam as nascentes dos rios, influenciam na qualidade de vida e atuam diretamente sobre o clima, o ar e a paisagem.

Ainda, no tempo certo e determinado \neg como diz o jurista \neg e segundo os desígnios da própria natureza \neg como diz o ecologista \neg produzem frutos para o seu sustento e de suas famílias ou cobrem-se de flores para o deleite de todos os que as admiram ou para o comércio privado de seus donos ou proprietários. Essas mesmas flores também servem de alimentos às abelhas e algumas aves, numa dimensão tanto maior quanto for o número de árvores nos bosques dos cerrados ou nas matas ciliares, de interflúvios etc.

Nos bosques oferecem morada aos pássaros e outros animais, constituindo-se em fonte de vida e preservação da saúde destes. Naturalmente transformam o gás carbono em oxigênio, possibilitando a vida não só aos homens mas a todos os seres vivos. Pode-se dizer que suas folhas são o telhado do solo, protegendo-o das chuvas e intempéries; e quando caem, ajudam a adubar o solo e a fortalecer as plantações, auxiliando o seu crescimento. Enfim, as árvores configuram a matriz natural das fábricas de papel para livros, jornais e revistas que fomentam a grande riqueza contemporânea: o conhecimento.

Assiste, portanto, razão a Dourojeanni e Pádua (2001, p.51) quando afirmam que:

a destruição da natureza implica em enormes riscos ambientais que só recentemente

estão sendo compreendidos e, em especial, valorizados. Para os que só entendem as coisas em termos de dinheiro, em termos de oportunidades de desenvolvimento econômico perdidas, é ilustrador o trabalho do grupo de economistas³⁷³ que estimou o valor dos serviços naturais em US\$ 33 trilhões por ano, ou seja, mais que o dobro do produto bruto mundial, sem incluir no cálculo os bens produzidos (Costanza et al, 1997). Pode-se discutir esses resultados, mas hoje ninguém pode negar a enorme importância econômica e de potencial da natureza e o impacto negativo da sua destruição.

É certo que a grande maioria das espécies de plantas, animais e microorganismos são conservados e preservados fora das unidades oficiais de conservação e, mesmo, das poucas unidades de uso sustentável particulares ou públicas, pois todas estas áreas somadas resultam em quantidades pífias, em todos os quadrantes, ao serem comparadas com o universo que as cerca, em Goiás, no Cerrado, no Brasil e no mundo inteiro. Todos esses fatos engendram no meio social a necessidade de criação de mentalidade ambientalista, numa conscientização ética voltada para a defesa do que ainda resta dos recursos naturais renováveis.

No Brasil esse ideal encontrou eco na Primeira Conferência Brasileira para a Proteção da Natureza, realizada no Rio de Janeiro em 1934, evento que repercutiu como matéria de preservação ambiental. Nesse mesmo ano foi aprovado o primeiro Código Florestal e a terceira Constituição Federal do país que, entre outras competências, conferiu poderes à União para legislar sobre florestas, caça e pesca e direito rural. Eventos posteriores, como a instituição do “novo” Código Florestal em 1965, a Convenção de Estocolmo de 1972 e a do Rio-92, passando pela lei geral da política nacional do ambiente (1981) propiciaram a concretização dos marcos regulatórios da questão ambiental e da função sócio-ambiental da propriedade rural.

Teoricamente pode-se dizer que, desde então, formou-se um caldo propício à conscientização de alguns segmentos sociais relativamente à importância do meio ambiente, seus ecossistemas e correlações a envolver a vida em todas as suas formas. Em apenas duas décadas multiplicou-se a produção de livros didáticos, institutos interdisciplinares ou multidisciplinares de ciências ambientais e seminários e a questão “ambiental saltou das discussões acadêmicas, dos laboratórios e das pesquisas técnicas para integrar os sistemas jurídicos de quase todos os países” (BENJAMIM, 1995, p.92-94), inclusive, é claro, do Brasil.

Entretanto, é preciso levar o conhecimento teórico para a prática e tornar efetivos

³⁷³ Esse grupo de economistas foi liderado por Costanza, R. (1997), tendo sido os resultados do trabalho publicados posteriormente em artigo. Cf. Costanza, R. et al. 1998. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Ecological Economics*, 25(1): 3-15.

os comandos normativos que protegem o meio ambiente. Nesse sentido, torna-se necessário implantar o real e verdadeiro desenvolvimento, atento à economia ambiental³⁷⁴, o que implica afastar a obsessão do crescimento a qualquer custo, mesmo com a depredação da natureza. Primack e Rodrigues (2002, p.267) salientam que, na definição de alguns economistas ambientais³⁷⁵, “desenvolvimento, que se refere a progressos na organização sem aumento de consumo de recursos, é nitidamente diferente de crescimento, que é o aumento da quantidade de recursos utilizados”. Assim, arrematam aqueles autores que, se o desenvolvimento sustentável “pretende ser um conceito útil na biologia da conservação, ele deve enfatizar o desenvolvimento que ocorre sem o crescimento da utilização dos recursos naturais”.

A Constituição brasileira e as leis ambientais, na linha do dever ser, centram-se na função social da propriedade e no desenvolvimento sustentável numa tentativa de conciliar a economia e a ecologia e os interesses atuais com os interesses das gerações futuras. Embora comporte acepções diversificadas nas várias áreas do conhecimento, no campo do direito o conteúdo de desenvolvimento sustentável pode ser extraído do art.225 da Constituição Federal e da definição de uso sustentável ministrada pelo inciso XI, do art. 2º, da Lei n. 9.985, de 18.07.2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação:

XI – uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

O alcance desse desiderato pressupõe a existência de um arcabouço jurídico, que garanta a propriedade com função social e propicie a proteção e defesa do equilíbrio do meio ambiente contra as interferências exacerbadas, impostas pelo homem no exercício das atividades econômicas. Assim sendo, nesse arcabouço não podem faltar – como realmente não faltam no Brasil – os marcos reguladores da propriedade rural, relativamente às áreas que em seu interior são suscetíveis de exploração, de conservação e de preservação, distinguindo-se as áreas economicamente aproveitáveis, as agricultáveis, das não aproveitáveis, casos das pertinentes à conservação da reserva florestal e de preservação permanente, dentre outras.

As florestas e demais formas de vegetação das áreas de preservação permanente e de reserva legal

³⁷⁴ Economia ambiental é o ramo da Economia que está se desenvolvendo de forma a, por um lado, proporcionar a valoração dos bens e recursos naturais cabíveis e, por outro, construir uma metodologia de inserção dos bens ambientais no Planejamento e na Economia. Visa tornar o sistema natural parte integrante das economias e do planejamento de uma forma geral. (Cf. Primack e Rodrigues, 2002. p.267).

³⁷⁵ Cf. Costanza, R. e H. E. Daly, Natural capital and sustainable development conservation biology 6:37-4, 1992.

são categorias distintas de instrumentos de salvaguarda ambiental que, embora não se enquadrem necessariamente no conceito de unidade de conservação (sem prejuízo de esta eventualmente abranger aquelas), integram o gênero espaços naturais protegidos ou espaços territoriais especialmente protegidos. A diferença está no fato de o regime das unidades de conservação possuir maior grau de determinabilidade que o daquel'outras categorias (COSTA NETO, 2003, p.202).

Realmente não se pode negar a importância das florestas e demais formas de vegetações existentes nas áreas de preservação permanente e reserva legal³⁷⁶, e mesmo a simples existência delas independente de vegetação, quando eventualmente descoberta de vegetação, como recursos ambientais elementares de interesse inafastável para a ecologia. A relevância do interesse ecológico, de um lado, e o quadro devastador de todas as formas de vegetação que recobrem os solos dos diferentes biomas, inclusive o Cerrado, de outro, não passaram despercebidos ao Constituinte de 1988. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que elas – enquanto espaços territoriais e seus equipamentos especialmente protegíveis – foram recepcionadas pela novel Carta Política, no art.225, § 1º, inciso III. Tanto quanto inseridas no art.186, que enumera os elementos formadores da função sócio ambiental da propriedade.

3. Áreas de Preservação Permanente

As áreas de preservação permanente vinculam-se historicamente às denominadas matas protetoras do Código Florestal de 1934, assim como se origina desse Código o reconhecimento legal de que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, tendo em vista a utilidade para as terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, razão suficiente para que o direito de propriedade seja limitado a fim de cumprir a função social e ambiental que lhe é inerente.

Uma passagem da Exposição de Motivos do Projeto de Código Florestal de 1965 encaminhado ao Congresso Nacional sintetiza a importância da vegetação das áreas de

³⁷⁶ Nesse sentido decidiu o Superior Tribunal de Justiça que “tanto a faixa ciliar quanto a reserva legal, em qualquer propriedade, incluída a da recorrente, não podem ser objeto de exploração econômica, de maneira que, ainda que não se dê o reflorestamento imediato, referidas zonas não podem servir como pastagens”. Ao contrário de entendimento anterior do próprio Tribunal, decidiu também que “não há cogitar, pois, de ausência de nexo causal, visto que aquele que perpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando o ilícito”, daí por que “a obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental”. (Acórdão unânime da 2.a Turma, no REsp 343.741/PR (2001/0103660-8, Relator Min. Franciulli Neto, julgamento em 04.06.2002, publicado no Diário de Justiça de 07.10.2002, p.225).

preservação permanente para as terras que reveste:

assim como certas matas seguram pedras que ameaçam rolar, outras protegem fontes que poderiam secar, outras conservam o calado de um rio que poderia deixar de ser navegável, etc. São restrições impostas pela própria natureza ao uso da terra sem cogitar de qualquer desapropriação para impor essas restrições ao uso. Fixam-nas em leis, como um vínculo imposto pela natureza e que a lei nada mais fez do que declará-lo existente.

A relevância das áreas de preservação permanente resulta de sua situação geográfica, e de sua conformação geológica, e sua importância pode ser notada pela própria localização destacada no contexto do Código. Assim, após ressaltar o valor ambiental de todas as formas de vegetação para as terras que revestem – motivo da própria tutela legal –, o diploma florestal relaciona os espaços territoriais considerados mais importantes, na propriedade rústica, para a ecologia. Nesse sentido, considera como de preservação permanente as áreas cobertas ou não por vegetação, localizadas nas margens dos rios, lagoas ou reservatórios naturais e artificiais, nas nascentes, no topo dos morros, montes, montanhas, serras, encostas, restingas, bordas dos tabuleiros ou chapadas e em altitudes superiores a 1800 metros.

Em face desses atributos intrínsecos, tais áreas são caracterizadas como essenciais à formação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse contexto, o proprietário, na qualidade de membro da sociedade, assume o dever de protegê-lo para a atual e as futuras gerações, nos termos dos art.186, II e 225 da Constituição Federal. Como dono da riqueza fundiária, onde se assenta a biodiversidade da flora e da fauna, o ordenamento lhe impõe o poder-dever de fazer a propriedade cumprir sua função sócio-ambiental – que realmente só a cumpre – “conservando” as áreas de preservação permanente, indispensáveis ao equilíbrio ecológico.

A destruição da vegetação por ato humano não afasta a tutela legal, cabendo a quem de direito sofrer as conseqüências. Não é porque o proprietário destruiu a vegetação que a área deixará de ser considerada necessária à preservação³⁷⁷. Nos termos do Código Florestal, consideram-se de preservação permanente pelo só efeito da lei as áreas protegidas (art. 2º) cobertas ou não por vegetação nativa, com a “função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Portanto, as áreas de preservação ambiental permanente possuem tríplice função

³⁷⁷ Casos ocorrentes em Goiás detectados pela Agência Ambiental (Cf Estado Ambiental de Goiás 2001). Em São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais e sul da Bahia, (Cf. Revista Família Cristã n.810, jun./2003, p.22/26).

ambiental. Pela fragilidade dos recursos que recobre e pela localização estratégica em que se situam, destinam-se a preservar os recursos hídricos (nascentes, cursos de água, lagoas, lagos e reservatórios), a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, rica e abundante no Cerrado (e em outros biomas), o fluxo gênico das espécies da fauna e da flora; proteger o solo das chuvas e intempéries; e também assegurar o bem-estar das populações humanas.

Observa Benjamim³⁷⁸ que “as atuais APPs inseriam-se, em larga medida, na modalidade de florestas protetoras, exatamente o que ainda, ontologicamente, são, já que têm por objetivo proteger o solo e (o) regime hídrico do imóvel, no interesse direto do próprio proprietário”. Comentando o Código de 1934, no que refere às matas protetoras, o clássico Duarte Pereira, também ressalta a proteção extensiva ao próprio *dominus* do imóvel, ao afirmar que:

sua conservação não é apenas por interesse público, mas por interesse direto e imediato do próprio dono. Assim como ninguém escava o terreno dos alicerces de sua casa, porque poderá comprometer a segurança das nascentes, das margens dos rios, das encostas das montanhas, ao longo das estradas, porque poderá vir a ficar sem água, sujeito a inundações, sem vias de comunicação, pelas barreiras e outros males conhecidamente resultantes de sua insensatez. As árvores nesses lugares estão para as respectivas terras como o vestuário está para o corpo humano. Proibindo a devastação, o Estado nada mais faz do que auxiliar o próprio particular a bem administrar os seus bens individuais, abrindo-lhe os olhos contra os danos que poderia inadvertidamente cometer contra si mesmo (PEREIRA, 1950, p.210).

Assiste razão aos comentaristas, tendo em vista que a disposição legal objetiva resguardar também os interesses do *dominus*, evitando que, por insanidade, suas terras venham a deteriorar-se no longo ou no médio prazo, cujo ônus da recuperação é muito maior do que a mera preservação. Mas, indubitavelmente, a disposição legal vai mais além, pois tem em vista a tutela de interesses difusos da sociedade face à significativa importância dos recursos naturais renováveis localizados em tais espaços. A preservação insere-se no conteúdo da função sócio-ambiental como instrumento indispensável à formação do meio ambiente equilibrado.

É de interesse de todos que o meio ambiente se mantenha ecologicamente equilibrado e para tanto é necessário que as áreas de preservação realmente sejam preservadas. A obrigatoriedade da preservação dessas áreas está contida em várias leis agrárias que as consideram não aproveitáveis para fins econômicos, justamente porque são destinadas aos fins ecológicos, e ao proprietário incumbe o poder-dever de realizar esse benefício em prol de outrem – a sociedade. As APPs são vigas mestras da função social e da

³⁷⁸ Cf. BENJAMIM, Antonio Herman de Vasconcelos. Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente, www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo_04.htm. Acesso em 30.11.2004.

formação ambiental, cujo equilíbrio possibilitam. Não se pode tolerar de maneira que se “transformem em áreas de degradação permanente” como escreveu em artigo recente uma autora (MARCHESAN, 2005, p.23-49).

Não está na esfera da autonomia da vontade do proprietário agrário decidir sobre a exploração ou não dessas áreas, pois elas são insuprimíveis e inexploráveis. Atualmente admite-se que a supressão possa ocorrer em caso de utilidade pública ou interesse social previamente comprovado em procedimento administrativo, o que é assimétrico ao direito individual privado do titular da propriedade. As áreas de preservação da propriedade estão enfeixadas entre aqueles bens ambientais de interesse social que devem ser preservados e defendidos pelo proprietário, segundo os arts.186, II e 170, III e VI, e pelo Poder Público e pela sociedade, conforme o art.225 da Constituição Federal.

As áreas de preservação permanente, cujas dimensões são variáveis em função de cada propriedade, na medida da existência dos locais determinados expressamente no Código Florestal, não se confundem com as áreas de reserva legal, cujas dimensões são variáveis em função da região em que se localiza e dos tipos de vegetação existentes, se a propriedade localizar-se na Amazônia Legal. Ao contrário das áreas de preservação, as áreas destinadas à conservação são passíveis de uso sustentável, desde que previamente aprovado o respectivo projeto de manejo, pelo órgão competente.

Maria Tereza Jorge de Pádua aponta essa diferença, ao afirmar que:

conservação da natureza deve ser entendido como uso racional dos recursos naturais, objetivando uma produção contínua dos renováveis e uma maximização de uso dos não renováveis a fim de garantir melhor qualidade de vida para as gerações presentes e futuras. A Conservação da natureza, pois, pode ser bem caracterizada pelo uso racional dos recursos naturais. O não usar diretamente os recursos naturais caracteriza a proteção ou preservação da natureza, que evidentemente é parte integrante da conservação da natureza. (PÁDUA, 1978, p.6).

A Lei n. 9.985/2000, que instituiu o sistema nacional de unidades de conservação, absorveu esse entendimento no art. 2º, incisos V e II, considerando:

Preservação: o conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais.
Conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos

As áreas de preservação permanente são espaços territoriais vinculados intimamente à geologia e à ecologia, residindo no âmbito destas ciências a destinação que melhor acomoda os interesses individuais do proprietário e os difusos da sociedade, o que se compatibiliza com os princípios constitucionais e regulamentares da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente, estampados nas ordens econômica e social brasileiras. Como bem lembra Cristiane Derani:

a norma jurídica, inclusive a norma constitucional, não é simplesmente uma positivação, o estabelecimento de uma prescrição, ela é ao mesmo tempo hipótese e tentativa de solucionar um problema. Pode parecer relativista, mas, na verdade, é a norma mais que um instrumento mediador das atividades sociais, ela é um meio para o alcance de finalidades sociais (DERANI, 1997, p.211).

A defesa do meio ambiente, inserida em vários pontos da Constituição Federal, enfeixada entre os princípios da ordem econômica e entre os requisitos da função social, e regulamentada em normas infra-constitucionais, incorpora-se ao conteúdo do direito de propriedade, tornando-se agenda necessária nos planejamentos para a propriedade, submetido que fica o proprietário ao dever de construir o maior benefício possível para a sociedade. Ampliou-se claramente o conteúdo da função social da propriedade com a nova Carta Política, fato coerente com a flexibilidade que lhe deve ser peculiar, a fim de amoldar-se às novas e mais complexas necessidades da sociedade contemporânea.

Assim, a propriedade não é mero instrumento de satisfação de interesses individuais, às vezes egoísticos, do proprietário. Ela transcende esses interesses privados, abarcando uma finalidade social claramente mais ampla, que agasalha os interesses difusos da sociedade em relação ao meio ambiente, em cujo contexto cada membro é titular de um direito social (com capacidade) de exigir que a propriedade cumpra a sua função social e *ipso facto* o atendimento da função ambiental da propriedade.

Esse poder que configura um direito-dever é extensivo ao Poder Público que, como administrador dos interesses sociais, na busca do meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável, deve exigir o cumprimento da função sócio-ambiental da propriedade que inerentemente carrega o encargo de produzir maior benefício para um terceiro coletivo, a sociedade. Serrano Moreno observou essa evolução no conceito do direito de propriedade ao asseverar que:

A função social da propriedade representa uma concepção diferente e ampliadora das limitações já que, em virtude dela, as restrições ao exercício não só provirão da concorrência de proprietários, senão também da concorrência entre o interesse do

proprietário e outro interesse de caráter coletivo, social ou difuso. (MORENO, 1992, p.141)³⁷⁹.

A área de preservação é um espaço geográfico estratégico para a propriedade e não só para ela, mas para o território do país e do planeta, constituindo-se no alicerce do *oikos*, que uma mentalidade sã jamais destruiria. Na característica da preservação reside o móvel da proteção legal, que consiste, inclusive, na vedação de sua exploração e supressão, nas leis agrárias, que a consideram área não agricultável, e no Código Florestal, já pela apreensão implícita e intuitiva do seu conteúdo ecológico, já pela proibição expressa contida no art.4º. Daí também o dever de todos (sociedade e Poder Público) defendê-la para a presente e para as futuras gerações.

4. Áreas de Reserva Legal Florestal

A reserva é pressuposto para a sobrevivência e equilíbrio saudável das pessoas e das coisas, por um período mais ou menos longo. Assim, o país precisa manter reserva monetária em valor equivalente ao dólar para mostrar-se solvente no concerto das nações, a família precisa construir ou manter uma reserva financeira para atender a situações de emergência, o corpo humano precisa de uma reserva energética mínima que sustente a vida saudável, as populações de animais e vegetais precisam de reserva espacial e populacional para não serem extintas e assim por diante.

Também a propriedade e/ou a posse imobiliária rural carecem de uma reserva legal de floresta ou outra forma de vegetação que garanta potencialmente a perenidade dos recursos ambientais. Isto porque a propriedade ou posse, enquanto construção jurídica apóia-se sobre um fato, ou seja, o conjunto de recursos ambientais que agasalha e permite a vida em todas as suas formas e possibilita as relações intra e entre espécies e ecossistemas, mas também e inarredavelmente sujeita-se às interferências do homem, animal de grande porte físico, racional, tecnológico e, sem dúvida, o maior predador da natureza.

No estágio alcançado pela ciência e pela tecnologia, pode-se dizer que o homem que semidestruiu Hiroshima e Nagasaki em fração de segundos, há sessenta anos, hoje, guiado pela autonomia de sua vontade e pelos conhecimentos tecnológicos oferecidos pela ciência, tem potencial suficientemente bastante para destruir a vegetação de um país ou do

³⁷⁹ Tradução livre do autor.

planeta quando, como e no tempo que quiser. Essa realidade apreendida pelo legislador justificou a imposição de condutas pelo ordenamento jurídico e, assim, criou-se a área de conservação da cobertura vegetal conhecida vulgarmente por reserva florestal ou reserva legal.

O vocábulo reserva tem sentido genérico. Conforme registra De Plácido e Silva (1973, p.1358), é formado de reservar, originário do latim *reservare*, que vulgarmente quer dizer poupar, conservar, guardar, deixar de lado (...) “para que não se consuma ou não se perca, a fim de ser utilizada segundo os objetivos desta separação ou conservação”. Portanto, acrescenta, a reserva “importa na retirada de parte de um todo, para que se guarde ou se poupe, não se dispondo dela nem a consumindo desde que não se tenha cumprido o objetivo de sua formação ou constituição.”

Já a reserva florestal, anota o mesmo autor, é entendida vulgarmente como a formação de parque florestal ou a “conservação de árvores ou matas em certas zonas ou regiões, para que se mantenham fora de comércio ou livres da derrubada”. Do ponto de vista jurídico, “exprime o regime a que se sujeita certa região, em que há floresta, para que dela não se possa tirar nem derrubar qualquer árvore ali existente”. Por fim, esclarece que as reservas florestais “podem resultar da poupança determinada por lei à derrubada de certas árvores ou de certo número de árvores, que assim se conservam, não atingindo, pois, a totalidade de árvores existentes num terreno, mas parte deles” (1973, p.1360).

O Código Florestal absorveu o sentido de conservação, poupança e guarda, ao determinar a separação de uma parte da propriedade para servir como área de reserva legal. Classificou a reserva por região e por tipo ou forma de vegetação. Assim, na região da Amazônia Legal (que abrange cerca de 60% do território brasileiro), o tamanho percentual da reserva variará (80%, 35% e 20%) segundo a vegetação existente na propriedade (floresta, cerrado ou campos gerais), enquanto no restante do país a reserva será percentualmente de tamanho igual (20%), independentemente do tipo ou forma de vegetação.

A expressão reserva florestal é insuficiente para designar o conteúdo que se quer proteger. Por isso o Código Florestal refere-se à reserva legal como área necessária à conservação das florestas e demais formas de vegetação. A expressão reserva legal deve ser apreendida dentro do contexto do direito ambiental e agrário, pois em outros sub-ramos possui significado diverso³⁸⁰. Sob o enfoque ambiental, a área de reserva legal é aquela parte da propriedade que deve ser poupada, conservada e abrange as florestas e demais formas de

³⁸⁰ Assim o princípio da reserva legal no direito penal e no direito tributário.

vegetação.

Como acentuado, esse sentido de guardar, poupar, conservar, deixar de lado foi apreendido pelo Código Florestal que em seu art.1º, § 2º, inciso III, considerou reserva legal a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

A reserva legal não se confunde com a área de preservação permanente ou com qualquer outra área especialmente protegida, pois seu objetivo é o uso sustentável dos recursos naturais. Destarte, é permitido o uso humano dos recursos mediante projeto aprovado pelo órgão ambiental³⁸¹, que contemple a utilização envolvendo preservação, manutenção, restauração e a recuperação do ambiente, para que possa atingir a finalidade de produzir maior benefício ao proprietário, à geração a que ele pertence, mantendo o potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações vindouras e assegurando a sobrevivência dos seres vivos em geral.

O desenvolvimento sustentável permeia toda a ordem econômica constitucional brasileira e, por conseqüência, toda a legislação infra-constitucional pertinente ao exercício da atividade econômica, como se constata a partir da verificação dos princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente na soleira dessa ordem. Nesse contexto apresenta-se óbvio que toda propriedade rural tem de ter uma reserva legal, porque é justamente através dela que o proprietário consegue concretizar o desenvolvimento sustentável: produzir e conservar.

Se a reserva legal é destruída, automaticamente forma-se um rombo ambiental incompatível com os manuais da economia e da ecologia (sustentáveis). Por isso mesmo, uma propriedade assim construída jamais poderá ser tida como propriedade produtiva. Ela – figuradamente – terá dado um tiro mortal no desenvolvimento sustentável – harmonização entre economia e ecologia –, orgulho dos países desenvolvidos e aspiração dos países periféricos. Juridicamente o diagnóstico é de frontal ferimento aos arts.170 e 186 da Constituição Federal e legislação regulamentar pertinente ao cumprimento da função sócio-ambiental da propriedade.

³⁸¹ Sem razão Silva Moraes (2002, p.100) quando afirma que a reserva legal não tem função dentro da propriedade em benefício do proprietário, que sofre prejuízo econômico, ocorrendo benefício só para a coletividade, que deveria arcar com os ônus correspondentes. Conclui, ainda, que o proprietário perde “o *dominus* por intervenção alheia, o que fere o conceito de propriedade” pois a intervenção vai mais além ao “suprimir o valor econômico da área, com a vedação do corte raso”.

Imóvel rural sem área de reserva legal é econômica, ecológica e juridicamente insustentável, porque é esse espaço fundiário que gera a possibilidade de sustentação econômica e ecológica, permitindo a realização da conservação e reabilitação dos processos ecológicos, a manutenção da biodiversidade da flora e da fauna, e permitindo que a casa dessas espécies, inclusive dos microorganismos, continue agasalhando-as e permitindo-lhes a reprodução e o desenvolvimento.

Como lembra Cairns Junior (1986) “pequenos distúrbios causados por fenômenos naturais são freqüentemente seguidos por um rápido processo de recuperação das condições originais”. Entretanto, diferentemente desses distúrbios provocados por fatos da natureza, aqueles proporcionados pela ação predadora do homem (ato de vontade) em maior grau de intensidade são mais difíceis de serem contornados. Desta forma e tendo em vista que a propriedade possui uma área adequada para a produção e outra para a conservação, nada recomenda a ocupação da reserva, pois isto configura um contra-senso sob todos os aspectos que se possam examinar.

Com efeito, há muitas razões para que seja conservada a área de reserva legal da vegetação e nenhuma para que ela seja destruída. Deveras, ela possibilita, no curto prazo, o controle de insetos e pragas, o fornecimento de água de qualidade, o aumento dos níveis de umidade, o melhor sombreamento das terras, alimentos para as espécies da fauna. Ao contrário, a sua destruição piora a qualidade e a quantidade de águas no imóvel, aumenta a incidência de pragas nas plantações agrícolas, empobrece o solo e, de roldão, reduz a diversidade e provoca a diminuição das espécies da fauna.

Do ponto de vista econômico, a reserva legal oferece ao proprietário a possibilidade de uso e agregação de valores ao seu caixa, desde que o faça de forma sustentável. Para tanto, ele deve aprovar perante o IBAMA o respectivo plano de manejo florestal. Assim, entre outros produtos nativos (não plantados), poderão ser contemplados no plano de manejo sustentado a extração vegetal dos seguintes produtos: açaí (frutos), andiroba (extrato) babaçu, borracha (seringal nativo), buriti, cajá, carnaúba (cera), castanha, copaíba (óleo), cupuaçu (frutos), dendê, erva mate (folhas), guaraná (sementes), imbu/umbu, ipê roxo (casca), jaborandi (folhas), madeira (floresta nativa) malva, oiticica (frutos), palmito, piaçava, pequi (frutos), sucupira (semente), tucum (coquinho), urucum (sementes).

Sob a perspectiva ecológica, a destruição da cobertura da reserva legal provoca impactos ambientais imediatos, como a alteração do regime hidrológico e a perda da biodiversidade de flora e de fauna, devendo considerar-se que os desmatamentos destroem *habitats*, ninhos e ovos (cujos filhotes morrem no nascedouro), bichos que não conseguem

fugir ao impacto dos instrumentos utilizados, além de outros tantos que vão ser extintos porque sua sobrevivência depende das plantas ou insetos destruídos.

Enquanto a destruição provoca tantos problemas, a conservação evita ou minimiza a erosão do solo, auxilia na manutenção do volume de água dos rios e lagos, permite a melhor infiltração das águas da chuva no solo, beneficia as nascentes dos rios por propiciar maior retenção de umidade nos solos, atua como retentor das partículas do solo que sem a vegetação fluiriam para o leito dos rios, provocando assoreamento e, ainda, nas margens destes atua como filtro, segurando impurezas que sem a sua presença escorreriam para o leito dos mananciais piorando a qualidade das águas.

A reserva legal pode ainda funcionar como importante corredor ecológico para a fauna, permitindo o deslocamento dos animais para alimentação e reprodução, o que recomenda a sua localização nas fronteiras da área de preservação permanente, ou na divisa da reserva do vizinho, ou encostada em outra área protegida, como são as unidades de conservação. Enfim, a reserva legal cumpre a sua função ecológica de auxiliar a conservação das espécies da flora e da fauna, manter a cobertura vegetal e possibilitar melhor qualidade de vida (influência sobre a água, solo e ar), preservar os *habitats* naturais e assegurar a perenidade dos recursos ambientais.

As disposições do Código Florestal sobre a área de reserva legal (tanto quanto à área de preservação permanente) foram recepcionadas pelo art.225 da Constituição Federal, que impôs ao Poder Público (e à sociedade) o dever de defender e proteger o meio ambiente, mantendo-o ecologicamente equilibrado e, para alcançar esse objetivo, determinou também àquele que defina em todas as unidades federativas espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedando-se a alteração e a supressão da flora, salvo se autorizadas em lei, proibindo-se, ainda, qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Portanto, a substituição da reserva por plantações de quaisquer tipos fere também o art.225, por comprometer a integridade dos atributos que justificaram a instituição da reserva legal. E ainda aqui desatende à função sócio-ambiental da propriedade.

Ao contrário da área de preservação permanente, que já se encontra identificada pelos acidentes geográficos descritos no Código Florestal (hidrografia e relevo), restando apenas demarcá-la na quantidade limitada pela lei ou pela natureza, a área da reserva legal, embora quantificada em percentual da propriedade, de acordo com a região e o tipo ou forma de vegetação, precisa ser identificada no interior da propriedade, para o que a lei indica alguns critérios de escolha, evitando que esta se dê aleatoriamente e até mesmo incidindo em área

incompatível com as finalidades da conservação.

Na Amazônia Legal³⁸², a reserva legal é de 80% da propriedade, se ela for constituída só de floresta; de 35%, se for constituída totalmente de cerrado (podendo ser, no mínimo, 20% na propriedade e o restante em forma de compensação dentro da microbacia); e de 20%, se for constituída de campos gerais. Fora da Amazônia Legal, ou seja, em qualquer macrorregião do país (Sul, Sudeste, Nordeste e parte do Centro-Oeste), a reserva legal é de 20%, seja a propriedade constituída de floresta ou de qualquer outra forma de vegetação. O Estado de Goiás tem sete municípios com parte de seus territórios na Amazônia Legal e os demais encontram-se fora dela.

Alguns exemplos podem auxiliar o entendimento:

a) Em uma propriedade de 1000 hectares situada na Amazônia Legal, constituída de floresta, sendo 200 hectares de preservação permanente:

$$\text{ARL}^{383} = 80\% (\text{AT-APP})^{384} \quad \text{ARL} = 80\%(1000-200) = 800 \times 80\%$$

$$\text{ARL} = 640 \text{ hectares} \quad \text{AASP}^{385} = 160 \text{ hectares} (800 - 640)$$

b) Em uma propriedade de 1000 hectares, situada na Amazônia Legal, constituída de cerrado, com área de 200 hectares de preservação permanente:

$$\text{ARL} = 35\%(\text{AT-APP}) \quad \text{ARL} = 35\%(1000-200) = 800 \times 35\%$$

$$\text{ARL} = 280 \text{ hectares} \quad \text{AASP} = 520 \text{ hectares} (800 - 280)$$

c) Em uma propriedade de 1000 hectares, situada na Amazônia Legal, constituída de 600 hectares de floresta e 400 hectares de cerrado, sendo 200 hectares de preservação permanente (150 hectares em área de floresta e 50 em área de cerrado):

ARL de Floresta

ARL de Cerrado

$$\text{ARLF} = 80\%(\text{ATF} - \text{APPF})^{386} \quad \text{ARLC} = 35\%(\text{ATC} - \text{APPC})^{387}$$

$$\text{ARLF} = 80\%(600-150) = 450 \times 80\% \quad \text{ARLC} = 35\%(400-50) = 350 \times 35\%$$

$$\text{ARLF} = 360 \text{ hectares}$$

$$\text{ARLC} = 122,50 \text{ hectares}$$

$$\text{AASP} = 90 \text{ hectares}$$

$$\text{AASP} = 227,50 \text{ hectares}$$

d) Em uma propriedade de 1000 hectares, situada fora da Amazônia Legal, constituída de 200 hectares de preservação permanente:

$$\text{ARL} = 20\% (\text{AT} - \text{APP})$$

$$\text{ARL} = 20\% (1000 - 200) = 800 \times 20\%$$

³⁸² O Código contemplou duas regiões como referência para o tamanho da reserva legal a Amazônia Legal e o restante do país.

³⁸³ ARL = área de reserva legal.

³⁸⁴ AT = área total; APP = área de preservação permanente.

³⁸⁵ AASP = área aproveitável sem projeto.

³⁸⁶ ATF = área total de floresta; APPF = área de preservação permanente de floresta.

³⁸⁷ ATC = área total de cerrado; APPC = área de preservação permanente de cerrado.

$$\text{ARL} = 160 \text{ hectares} \qquad \text{AASP} = 640 \text{ hectares (800 - 160)}$$

e) Em uma propriedade de 1000 hectares, situada fora da Amazônia Legal, constituída de 600 hectares de floresta e 400 hectares de cerrado, sendo 200 hectares de preservação permanente (150 hectares de floresta e 50 hectares de cerrado):

$$\text{ARL} = 20\% \text{ (AT-APP)} \qquad \text{ARL} = 20\% (1000-200) = 800 \times 20\%$$

ARL = 160 hectares a ser distribuída 60% na área de floresta e 40% na área de cerrado, resultando em 96 hectares na primeira e 64 hectares na segunda, conforme cálculo abaixo:

$$\text{ARL}_1 = \text{ARL na área de floresta} \quad \neg \quad \text{ARL}_2 = \text{ARL na área de cerrado}$$

$$\% \text{ total de floresta} = 60\% \qquad \% \text{ total de cerrado} = 40\%$$

$$\text{ARL}_1 = \text{ARL} \times \% \text{ total de floresta} \quad \neg \quad \text{ARL}_2 = \text{ARL} \times \% \text{ total de cerrado}$$

$$\text{ARL}_1 = 160 \times 60\% \qquad \text{ARL}_2 = 160 \times 40\%$$

$$\text{ARL}_1 = 96 \text{ hectares} \qquad \text{ARL}_2 = 64 \text{ hectares}$$

Portanto $\text{ARL}_1 + \text{ARL}_2 = \text{ARL} = 160$ hectares.

Como já se acentuou, a área de reserva legal, destinada à conservação, não se confunde com a área de preservação permanente que, como o próprio nome indica, destina-se à preservação. Mas, excepcionalmente, poderá ser admitido pelo órgão ambiental o cômputo da área com vegetação nativa existente em APP no cálculo do percentual da ARL, quando a soma da vegetação nativa da APP e ARL exceder a 80% na Amazônia, a 50% nas demais regiões e 25% na pequena propriedade.³⁸⁸ Será indeferida a pretensão se o cômputo implicar conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo.

A área de reserva legal deve ser averbada à margem da matrícula do imóvel em cartório, sendo vedada a alteração da sua destinação na hipótese de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação de área, exceto nos casos previstos no Código Florestal. A reserva, como o próprio nome indica, não pode ser suprimida, admitindo apenas a utilização manejada de forma sustentável, conforme princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos em regulamento³⁸⁹.

Entretanto, sabe-se que historicamente a vedação legal vem sendo desrespeitada

³⁸⁸ O Código Florestal considera pequena propriedade o imóvel com área até cento e cinquenta hectares na Amazônia Legal e no Pantanal Mato-Grossense; cinquenta hectares no polígono das secas e a leste do Meridiano 44° W no Estado do Maranhão; trinta hectares em qualquer outra região do país. A exploração tem de ser pessoal do titular e sua família, com a ajuda eventual de terceiro e renda, no mínimo, oitenta por cento provinda da atividade agro-florestal ou extrativa.

³⁸⁹ Comentando esse fato, o ambientalista Washington Novais, em conferência pronunciada na Semana Goiana do Meio Ambiente, em Goiânia, no mês de maio de 2004, advertindo para a necessidade de providências sobre a matéria, referiu-se à reserva legal como mera ficção jurídica, diante da devastação que ocorre por toda a parte.

por causa da voracidade econômica e, em parte, pela fiscalização ineficaz do Poder Público, que deixa de aplicar a sanção prevista para o desatendimento da função sócio-ambiental da propriedade, tentando, por outro lado, conseguir a recomposição das reservas destruídas com determinações legais que, em verdade, acabam não surtindo nenhum efeito prático, sendo levadas pelo público alvo como meras recomendações não vinculativas.

Assim, a Lei n. 8.171, de 17.01.1991, obrigou todos os proprietários rurais, nos casos devidos, a recompor a reserva legal a partir de 1992. Antes que fosse cobrada a efetivação da determinação, o Código Florestal criou, recentemente, mais alternativas para o cumprimento do dever de recomposição. Determinou aos recalcitrantes que a cada três anos promovam a recomposição de, no mínimo, 1/10 da área destruída; ou a condução da regeneração, se viável; ou, ainda, a compensação da reserva por outra arrendada em imóvel diverso, dentro do mesmo ecossistema e da mesma microbacia, gravado por servidão florestal.³⁹⁰

O comércio dos interesses ecológicos vai mais além, com a criação da CRF – Cota de Reserva Florestal, título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, de Reserva Particular do Patrimônio natural ou “reserva legal” instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais do art.16. A alternativa de recomposição mediante compensação por outra área arrendada dentro do mesmo ecossistema e bacia tem uma restrição: não se aplica à propriedade ou posse onde tenha havido supressão total ou parcial da vegetação nativa sem autorização, na vigência da Medida Provisória n. 1.736-31, de 14.12.1998. Resta saber o que acontecerá daqui a cinco ou dez anos quando a Medida Provisória transformar-se em lei e se descobrir que as medidas não surtiram efeito algum e que, ao contrário, a destruição galopante seguiu o seu ritmo como antes.

5. Desapropriação da propriedade rural por interesse social

Desapropriação “é o ato pelo qual a autoridade pública competente, em casos expressos em lei e mediante indenização, determina que a propriedade individual seja transferida a quem dela se utilize em interesse da coletividade”. (WHITAKER, 1946, p.13) Nessa linha de raciocínio, Pio dos Santos afirma com razão que a desapropriação é o

ato coercitivo, mediante o qual, por razões de necessidade ou interesse coletivo, o Poder Público retira, do domínio de seu proprietário, bens ou direitos, incorporando-os ao seu patrimônio ou entregando-os a quem deles possa fazer melhor uso, para

³⁹⁰ Medida Provisória n. 2.166-67/2001.

que atinjam os fins pretendidos e especificados na declaração expropriatória, indenizando-se o seu legítimo dono pelo valor fixado na forma que a lei estabelecer (SANTOS, 1982, p.15)

Realmente, a desapropriação é um ato compulsório com agasalho na Constituição Federal e desenvolvimento no campo do direito administrativo e processual, refletindo o seu efeito principal no direito civil com a perda da propriedade. Assim, anota Weliton Militão dos Santos ³⁹¹ que a desapropriação

constitui o procedimento por meio do qual o Poder Público, utilizando-se do *jus imperii*, desapossa alguém de sua propriedade, adquirindo-lhe, compulsoriamente, o domínio, desafetando-a do domínio particular, mediante indenização, por muitos admitida como expropriação (SANTOS, 2001, p.39).

Tradicionalmente o ordenamento jurídico brasileiro conheceu a desapropriação por motivo de utilidade ou necessidade pública. Nesse tipo de desapropriação, o Poder Público adquire compulsoriamente a propriedade do particular ou de um ente público menor e assim se mantém permanentemente em relação ao domínio do bem desapropriado, objetivando executar obra ou serviço de utilidade ou necessidade pública. A principal norma regedora desse tipo de desapropriação é o Decreto-Lei n. 3.365/41.

Na década de quarenta, a Constituição (de 1946) instituiu um novo tipo de desapropriação, a expropriação por interesse social, tendo por objetivo promover a justa distribuição da propriedade ou **condicionar o seu uso ao bem-estar social** (art.147), o que foi cumprido em parte pela Lei n. 4.132, de 10.09.1962, atribuindo competência desapropriatória às três esferas de governo, União, Estados (e Distrito Federal) e Municípios, para os casos que estipula e desde que efetuem a indenização previamente e em dinheiro.

Com a alteração procedida pela Emenda Constitucional n. 10/1964, criou-se o subtipo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, aplicável somente a imóveis rurais que não atendem à função social da propriedade. Para dar cumprimento a esse desiderato, foi aprovada a Lei n. 4.504, de 30.11.1964 – Estatuto da Terra –; que prevê as hipóteses e finalidades do ato, que é da competência exclusiva da União, através do Presidente da República, possibilitando o pagamento da terra em títulos da dívida agrária e as benfeitorias em dinheiro.

A Lei n. 4.132/62 não deixa dúvida de que os recursos naturais disponíveis – águas, terras, flora –, devem ser socialmente aproveitados. O fato de não serem aproveitados

³⁹¹ SANTOS, Weliton Militão dos. Desapropriação, Reforma Agrária e Meio Ambiente, Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2001, p. 39.

socialmente enseja a desapropriação por interesse social. Assim, elenca no art.2º oito hipóteses que considera suficientes para motivar a decretação de interesse social para fins de desapropriação. Entre essas hipóteses insere a declaração de interesse social para “a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais”. Outra certeza que esse diploma legal evidencia é que a desapropriação por interesse social não tem por fim apenas e tão somente promover a justa distribuição da propriedade em prol de determinados grupos carentes da população, mas também objetiva dar respaldo a interesses difusos, como os casos relacionados com a proteção do solo, a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais (inciso VII).

Por sua vez, a Lei n. 4.504/64 – lei de reforma e desenvolvimento rural –, tendo por núcleo central o desempenho da função social da propriedade, da qual emergem deveres para o proprietário de ordem privada e de ordem pública – enfeixados em pressupostos de caráter sócio-econômicos e sócio-ecológicos –, estabelece no art.18 que a desapropriação (sanção) por interesse social para fins de reforma agrária tem por fim:

a) condicionar o uso da terra a sua função social;³⁹² (...) c) obrigar a exploração racional da terra; d) permitir a recuperação social e econômica de regiões; (...) f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; (...) h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Ademais, complementa o art.20 da mesma lei que as desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público recairão, dentre outras, sobre “as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais” (inciso III) e “as terras cujo uso atual”, conforme estudos levados a efeito pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, “comprovem não ser o adequado à sua vocação de uso econômico” (inciso VI). Como se vê, também o Estatuto da Terra agasalha não somente os interesses coletivos de grupos determinados da sociedade, como são os agricultores carentes de recursos financeiros para aquisição de terra para sustento próprio e da família, como também protege os interesses difusos de grupos indeterminados da sociedade, relacionados com os recursos naturais renováveis e o meio ambiente que devem ser rigorosamente preservados como bens ambientais de interesse comum de todos os cidadãos, na dicção da novel Constituição de 1988.

³⁹² De acordo com o art.2º, § 1º, a função social é cumprida quando a propriedade simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Sob o manto do Estatuto da Terra, eram passíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária as propriedades classificadas como minifúndios e latifúndios, considerados tipos anti-sociais de aproveitamento da terra. Aqueles por possuírem área inferior ao módulo rural³⁹³, portanto sem chance de oportunizar progresso social e econômico ao rurícola e sua família e estes por possuírem: a) área superior a 600 módulos; ou b) área igual ou superior a um módulo, mas com exploração deficiente ou inadequada em relação às possibilidades econômicas e ecológicas da região, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural³⁹⁴.

A empresa rural, um dos tipos de classificação dada ao imóvel rural, não era suscetível de desapropriação, por se tratar de empreendimento desenvolvido de forma exemplar, satisfazendo todos os requisitos da função social (econômicos, social *stricto sensu* e ambiental). Dos quatro requisitos formadores da função social da propriedade e caracterizadores da empresa rural, no Estatuto da Terra dois merecem destaques por interessarem diretamente ao tema da tese: a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade; e a conservação dos recursos naturais.

Regulamentando o Estatuto da Terra, ainda na década de sessenta, o Decreto n. 55.891, de 31.03.1965, estabeleceu no art.25 que, para ser classificado como empresa rural, o imóvel teria de apresentar percentagem de área utilizada (GUT) nas várias explorações “igual ou superior a 50% da sua área agricultável”; obter “rendimento médio” nas várias explorações (GEE) igual ou superior aos mínimos fixados em tabela própria; adotar “práticas conservacionistas”; e manter “condições de administração e exploração social mínimas”.

Referido artigo 25 foi revogado, na década de setenta, pelo art.44, inciso I, do Decreto n. 72.106, de 18.04.1973, que, ao regulamentar a Lei n. 5.868, de 12.12.1972, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural, aumentou a exigência quanto ao grau de utilização da área agricultável (GUT) para 70%. Posteriormente, na década de oitenta, também o art.44 foi revogado pelo Decreto n. 84.685, de 06.05.1980, que, ao regulamentar a Lei n. 6.746, de 10.12.1979³⁹⁵, criadora do módulo fiscal calculado para cada município, aumentou a exigência do grau de utilização da área agricultável (GUT) para 80%, no art.22, inciso III.

³⁹³ O módulo rural varia segundo o tipo de exploração (hortigranjeira, lavoura temporária, lavoura permanente, pecuária, florestal e indefinida) e a microrregião em que se situa o imóvel. Posteriormente, a Lei n. 6.746/79 instituiu o módulo fiscal, calculado por município, levando em conta o tipo de exploração predominante, a renda predominante, outras explorações não predominantes, mas expressivas em função da renda ou da área utilizada e o conceito de propriedade familiar.

³⁹⁴ Lei n. 4.504, de 30.11.1964, art. 4º, inciso V, alíneas a e b.

³⁹⁵ Esta lei deu nova redação aos artigos 49 e 50 da Lei n. 4.504, de 30.11.64 – Estatuto da Terra.

Consoante se assinalou em capítulo anterior, a partir da década de 70 foram criados Programas Oficiais de Desenvolvimento das macrorregiões brasileiras e de integração delas à Amazônia, planejamentos que foram seguidos de significativa evolução tecnológica e de pesquisa para o campo. A esses eventos corresponderam, no campo do direito, a sucessiva elevação dos percentuais de exigibilidade do grau de utilização da terra agricultável. Nessa linha, o Decreto n. 84.685/80 considerou empresa rural o empreendimento que contenha exploração econômica e racional “dentro das condições de cumprimento da função social da terra” e atendidos, simultaneamente, os requisitos: GUT igual ou superior a 80%; GEE igual ou superior a 100%; cumprimento integral das relações de trabalho e contratos agrários.

Ainda na década de oitenta, quando o país vivia a reabertura democrática com a Nova República que começava a executar o Plano Nacional de Reforma Agrária recém-aprovado, o Decreto-Lei n. 2.363, de 21.10.1987, como medida seletiva das desapropriações agrárias, procurou direcioná-las aos imóveis de maiores dimensões e, assim, vedou a desapropriação de imóveis rurais de área inferior a 1.500 hectares na área de atuação da SUDAM, 1.000 hectares na área de atuação da SUDECO, 500 hectares na área de atuação da SUDENE e 250 hectares no restante do País.

O mesmo diploma vedou a desapropriação das “áreas em produção”, assim consideradas “aquelas compreendidas na faixa contínua de terra que abranja as principais benfeitorias e cuja exploração e produtividade se coadunem com a legislação agrária pertinente”. Não se computavam como área em produção as terras: a) utilizadas em extrativismo vegetal e campos e pastagens naturais; b) desmatadas e não exploradas (inclusive capoeiras); c) preparadas, mas sem efetiva exploração; d) cultivadas por terceiros; e) destinadas à proteção e conservação de recursos hídricos de uso comum; f) necessárias à preservação ambiental (art.6º e § 6º).

A área em produção, até 25% da área total do imóvel, poderia ser excluída da desapropriação, desde que requerida pelo proprietário no prazo decadencial de 30 dias, contados da data da notificação administrativa. Não exercida a faculdade, a desapropriação se consumava sobre a área total. Nos imóveis de área até 10.000 hectares, a desapropriação não poderia ultrapassar $\frac{3}{4}$ da área da propriedade. Observado o limite de 2.500 hectares nos imóveis de área superior a 10.000 hectares, a desapropriação poderia abranger a totalidade da área excedente àquele limite.

Essa referência à área em produção de certa forma ajuda a entender o que aconteceu logo em seguida, com a aprovação da Constituição de 05.10.1988, quando foi institucionalizada a figura da **propriedade produtiva**, matéria objeto de longas controvérsias

antes, durante e depois da aprovação da nova Carta Política. Se pouco antes facultava-se ao proprietário a exclusão de uma “área em produção” até 25% do imóvel desapropriando, agora a chamada propriedade produtiva tornava-se insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

A Constituição de 1988, com efeito, continuou afirmando, como fizeram as anteriores – e fez isso em várias passagens –, que a propriedade deve atender a uma função social. Se não atende, a própria Constituição atribui competência à União para decretar, através do Presidente da República, a declaração do interesse social para fins de reforma agrária e consolidar a desapropriação, perante a Justiça Federal, pagando o preço da terra em títulos e as benfeitorias em dinheiro, e transferindo a propriedade a outros agricultores que queiram explorá-la racional e adequadamente, segundo a cartilha da função social.

Efetivamente, depois de inserir a propriedade entre os direitos e deveres individuais e coletivos e de afirmar que a propriedade atenderá a sua função social (art.5º, XXII e XXIII), determina a Constituição Federal em seu art.184, que:

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Abeberando-se do Estatuto da Terra – e, pode-se dizer –, ampliando o seu espectro no que concerne ao aspecto ecológico da função social para tornar mais explícito o intento de proteção dos recursos naturais e do meio ambiente, em sintonia com as aspirações ambientalistas proclamadas na Conferência Internacional de Estocolmo (1972) e afirmadas no campo interno através da lei sobre a política nacional do meio ambiente (Lei n. 6.938/81), estabeleceu expressamente no art.186 que:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
I – aproveitamento racional e adequado;
II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Apesar de estabelecer – como deveria – que os requisitos da função social devem ser atendidos simultaneamente e denotar que esses requisitos preenchem os aspectos econômico, social e ecológico da propriedade, o constituinte inseriu no art.185 as hipóteses

que queria deixar de fora das desapropriações para fins de reforma agrária \neg o que também é compreensível \neg , mas, ao fazê-lo, incluiu não só a pequena e a média propriedade \neg como se poderia esperar \neg , mas também estranhamente a inusitada propriedade denominada produtiva. Desse modo, independentemente do tamanho, a “propriedade produtiva” tornou-se insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, tanto quanto a pequena e a média propriedade³⁹⁶, nestes dois últimos casos, desde que o proprietário não possua outra.

Esse episódio, *mutatis mutandis*, reflete o poder de fogo das grandes corporações que movem a economia moderna. Referindo-se a uma situação que evidentemente retrata um contexto mundial e, portanto, de conseqüências bem maiores, mas que também se aplica aos problemas brasileiros no que tange ao tráfico de influência do poder econômico \neg o que não é diferente nas questões da estrutura do campo \neg , em entrevista recente à Revista Veja afirma John Keneth Galbraith:

a economia moderna (...) é produto do surgimento de corporações poderosas e de novos métodos de administração empresarial, com sua casta de executivos. O ponto forte dessa economia é a capacidade de mobilizar recursos científicos, organizacionais, culturais e políticos muito variados. O maior de seus efeitos negativos, particularmente visível no presente, é a habilidade das corporações de imiscuir-se à força³⁹⁷ nas políticas governamentais e direcioná-las. (...) Dito de outra maneira, o desserviço da economia moderna está na sua tendência de favorecer concentrações de poder e solapar a lógica da distribuição da autoridade política por meios democráticos. A intromissão do setor privado no chamado setor público é ostensiva e crescente, e negá-la é uma fraude – nada inocente. Essa é a contribuição ainda não devidamente “celebrada” de nossa época à histórica econômica. (GALBRAITH, 2004, p.25).

Só o poder do tráfico de influência pode explicar a anomalia que passou a vigorar com a Constituição de 1988. Ou seja, exigiu-se o atendimento da função social da propriedade, o que implica a satisfação de requisitos econômicos, sociais e ecológicos. Entretanto, ao mesmo tempo, cria-se um tipo de propriedade que não cumpre a função social e ainda assim \neg diferente da Constituição revogada \neg esta propriedade fica imune aos atos desapropriatórios para fins de reforma agrária, além de merecer atenção especial do legislador ordinário que deve estabelecer regras para que venha a cumprir tal função.

Produtivo em sentido agrônômico, conforme afirma Francisco Graziano, ex-

³⁹⁶ Para fins de reforma agrária, pequena propriedade é o imóvel rural de área entre um e quatro módulos fiscais e média propriedade é o imóvel de mais de quatro e até quinze módulos fiscais do município, conforme regulamentado posteriormente pela Lei n. 8.629/93.

³⁹⁷ As reticências entre parênteses referem-se, nas palavras de Galbraith, à economia moderna representada, exemplarmente, pelos Estados Unidos e a intervenção no Iraque, influenciada pela força dos interesses econômicos das indústrias de petróleo e bélica.

Presidente do INCRA³⁹⁸, é praticamente todo solo que reúne condições físico-químicas para produzir. Em tese, portanto, diz ele, quase todos os tipos de solo são produtivos. Para escapar do imbróglio, o constituinte deixou ao legislador ordinário a tarefa de definir o que seriam consideradas pequena e média propriedades e propriedade produtiva, determinando, entretanto, desde logo, que fosse garantido tratamento especial à propriedade produtiva e fixadas as normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Embora a função social se cumpra quando são atendidos simultaneamente os requisitos do art.186, o constituinte reconhece no parágrafo único do art.185 que a propriedade produtiva \neg novel classificação criada \neg não cumpre a função social, por isso incumbiu o legislador ordinário de dar-lhe tratamento especial e fixar normas para que ela venha a atender tais requisitos. Era na verdade, um alongamento da pretensão já posta na chamada “área em produção” do Decreto-Lei n. 2.363/87 ou, mais precisamente, o cumprimento isolado do requisito econômico da função social, incrustado no art.2º, § 1º, alínea b, do Estatuto da Terra, e no art.22, inciso III, do Decreto n. 84.685/80, relativo à produção e à produtividade agropecuária.

Sistematicamente a Constituição ficou caolha. Repete inúmeras vezes que a propriedade deve atender à sua função social como direito-dever fundamental; como princípio da ordem econômica, como condição legitimadora do direito, etc; explicita a multiplicidade de fatores que conduzem ao diagnóstico do atendimento da função social; determina ao Poder Público que desaproprie a propriedade rural que não cumpre a função social, mas, em meio a tantas alusões, excepciona da desapropriação, num artigo (185) e não num parágrafo, a propriedade produtiva que, reconhecidamente, não cumpre de maneira integral a função social, própria da empresa rural do Estatuto da Terra.

Entretanto, como já se demonstrou, a propriedade produtiva imune à desapropriação é aquele tipo de propriedade que explora racional e adequadamente os recursos naturais disponíveis, preservando o meio ambiente. É irracional e inadequada a exploração da propriedade que, a pretexto de aproveitar os recursos naturais disponíveis, destrói total ou parcialmente as áreas de preservação permanente e reserva legal, insuscetíveis de supressão ou de exploração econômica, salvo quando embasada em projeto de manejo previamente aprovado. Varella (1998, p.251 e 253), vai mais além ao observar que o art.185, II, pertinente à propriedade produtiva, não pode inutilizar os valores agasalhados no art.186, II, III e IV, pois isso implicaria preterir as disposições do art.7º, “com todos os seus 34 incisos

³⁹⁸ Entrevista ao Programa Roda Viva da TV Cultura de São Paulo, em 2004.

que tratam dos direitos dos trabalhadores rurais” e o “Capítulo VI, que trata do meio ambiente, o que seria “um absurdo”.

Os órgãos oficiais de meio ambiente, as organizações não-governamentais e a sociedade em geral têm percebido que grande número de propriedades rurais estão sendo alvo de exploração para além da área agricultável, invadindo as áreas destinadas aos propósitos da ecologia, ocupando indevidamente as áreas de preservação permanente e de reserva legal, elementares à formação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de interesse comum a toda a sociedade, nos termos do artigo 225, da Constituição Federal e 1º, 2º e 16, do Código Florestal.

A legislação infra-constitucional prevê sanções contra os atos atentatórios ao meio ambiente, como se pode notar através do Código Florestal, da lei de proteção à fauna (Lei n. 5.197/67), da lei instituidora da política nacional do meio ambiente (Lei n. 6.938/81) e da lei definidora dos crimes ambientais (Lei n. 9.605/98). Todavia, como tem apontado a doutrina especializada, os remédios ordinários não têm sido capazes de frear a destruição das áreas de preservação permanente e reserva legal, incrustadas nas propriedades rurais.

Entre outros doutrinadores, Luiz Fernando Coelho observa que o formalismo dos procedimentos administrativos e judiciais em nome da proteção dos direitos individuais freqüentemente tem determinado a ineficácia da legislação ordinária relativamente à proteção do meio ambiente e dos direitos da sociedade. Com razão, afirma o referido autor que:

Se examinarmos a parafernália legislativa do direito ambiental, antes e depois da Constituição de 88... a primeira reação é de perplexidade, perante um fato evidente: a ineficácia dessas normas, eis que elas simplesmente não são aplicadas... existem milhares de procedimento administrativos de imposição de penalidades pecuniárias por infração aos regulamentos, simplesmente aguardando passar o prazo prescricional (COELHO, 1994, p.230).

Por sua vez, anota Wilson (1997, p.3) que “a diversidade biológica tem de ser tratada mais seriamente como um recurso global, para ser registrada, usada e acima de tudo preservada”. Também, Benjamim lamenta o fato de que no Brasil, ao contrário de outros países como a Alemanha, “a teoria da função social da propriedade não tem tido eficácia prática e previsível na realidade dos operadores do direito e no funcionamento do mercado”, o que se torna de certa forma incompreensível, uma vez que “poucas Constituições unem tão umbilicalmente função social e meio ambiente como a brasileira”.³⁹⁹

³⁹⁹ Ver maiores comentários desse ambientalista em BENJAMIM, Antonio H. V. Desapropriação, Reserva florestal legal e áreas de preservação permanente. [http: www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo04.htm](http://www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo04.htm). Acesso em 30.11.2004.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto também acentua que

a exploração dos recursos naturais, como vem sendo feita, polui água e atmosfera, devasta florestas, seca mananciais, destrói a flora nativa, empeciona a fauna, exaspera os climas, precipita a erosão, cria desertos e chega a envenenar as fontes de alimentação do próprio homem; até os mares ameaça a poluição desenfreada (MOREIRA NETO, 1976, p.308 e 319).

No entanto, como verbera Benjamin (1996, p.41-59), consagrado ambientalista, “no Brasil não há direito de propriedade que confira a seu titular a opção de usar aquilo que lhe pertence de modo a violar os princípios estampados nos arts. 5º, 170, VI, 182, 2º, 186, II e 225, da CF”, pois a propriedade, no direito brasileiro, “abandona, de vez, sua configuração essencialmente individualista para ingressar em uma nova fase, mais civilizada e comedida, onde se submete a uma ordem pública e ambiental.”

De fato, determina o art. 5º, parágrafo único da Lei n. 6.938/81, ao cuidar dos objetivos da política ambiental do país, que “as atividades empresariais públicas e privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente”. Também estabelece a referida Lei que são instrumentos dessa política a criação de espaços especialmente protegidos pelo Poder Público e as penalidades ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental (art. 9º).

As penalidades estabelecidas na Lei n. 6.938/81 e no Código Florestal (Lei n. 4.771/65) são aplicáveis, sem prejuízo de outras penalidades previstas na legislação brasileira (art. 14 e 1º, respectivamente). Assim sendo, a destruição das áreas de preservação permanente e de reserva legal sujeita-se à penalidade prevista para o descumprimento da função sócio-ambiental da propriedade inserida no art. 170, III e VI e 186, II, passível, portanto, de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, consoante autorização contida no art. 184, da Constituição Federal.

Conforme magistério de Firmino Whitaker, já referido neste trabalho, a desapropriação é o ato pelo qual a autoridade pública competente, em casos expressos em lei e mediante indenização, determina que a propriedade individual seja transferida a quem dela se utilize em interesse da coletividade. A Constituição Federal, no art. 5º, XXIII e XXIV, determina que a propriedade atenderá à sua função social e que a lei estabelecerá o procedimento para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na própria Carta Política.

Portanto, são amparadas na Constituição Federal a desapropriação por interesse

social em sentido amplo e em sentido estrito para fins de reforma agrária, aquela com pagamento prévio em dinheiro e esta com pagamento prévio em títulos da dívida pública e em dinheiro. Através daquela, a Constituição recepciona a Lei n. 4.132/62, que atribui competência desapropriatória às três esferas de governo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e através desta confere competência exclusiva à União, nos termos do art. 184, desenvolvendo-se o processo desapropriatório à luz das Leis n. 4.504/64, 8.629/93, Leis Complementares n. 76/93 e 88/96, dentre outras.

Assim sendo, todos os entes da Federação, invocando o art. 2º da Lei n. 4.132/62, podem declarar o interesse social, para fins de desapropriação de qualquer imóvel no qual seja necessária “a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais”, tutelando, deste modo, os interesses difusos da sociedade, com a execução de medidas de recuperação das áreas de preservação permanente e de reserva florestal legal destruídas em consequência da substituição da cobertura vegetal por culturas de pastagens ou qualquer outro produto agrícola .

Por sua vez, a União Federal poderá decretar a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, uma vez constatada a existência de determinada propriedade rural qualificada como destrutiva por supressão total ou parcial das áreas de preservação permanente e reserva legal, cujo proprietário se recuse a promover a recomposição da cobertura vegetal conforme determinada em lei. O processo administrativo a ser necessariamente constituído deve resguardar ao proprietário o direito de defesa, culminando, se esta for carente ou improcedente, na declaração de interesse social para fins de reforma agrária.

Com efeito, o art.225 da CF, impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Para assegurar a efetividade do direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos os membros da sociedade, deve “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”, bem como “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País”, “definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (...) vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” e “proteger a fauna e a flora”, uma vez que são vedadas na forma da lei “as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”. (§ 1º, incisos I, II, III e VII).

Por outro lado, sendo a República brasileira uma federação constituída em Estado Democrático de Direito sob o regime capitalista, onde a propriedade privada do território,

como é curial, encontra-se predominantemente em mãos dos particulares, a propriedade rural assume papel singular perante o ordenamento político-jurídico, pois cabe-lhe intrinsecamente uma função sócio-ambiental suficiente e necessária para desenvolver o papel conciliador entre produção e conservação. Deve-se dizer com maior precisão que o imóvel rural não é apenas um bem de produção, pois ele é um bem de produção e de conservação da natureza.

A propriedade, então, como direito individual de compromissos coletivos e sociais (art.5º, XXII e XXIII) é um instrumento de construção da “dignidade da pessoa humana” (art.1º, III) e, por isso, tem de contribuir para a formação de uma sociedade “livre, justa e solidária”, como forma de “garantir o desenvolvimento nacional” e “promover o bem de todos” (art.3º, I, II e III). Nesse contexto, a propriedade rural privada, palco da atividade econômica, sujeita-se a uma ordem econômica guiada por princípios de raiz social, como a função social, a defesa do meio ambiente, a valorização do trabalho e a busca do pleno emprego, etc (art.170, III, VI e VIII), conciliadores dos interesses privados e públicos⁴⁰⁰.

Carregando em seu conteúdo os deveres positivos de produção e conservação (econômico e ecológico) e, devendo por isso, desempenhar uma função social e promover a defesa do meio ambiente, a Constituição Federal não deixa nenhuma dúvida a esse respeito ao determinar no art.186 que a propriedade rural cumpre a sua função social quando atende, simultaneamente, os requisitos de “aproveitamento racional e adequado” e “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (incisos I e II).

Obviamente a propriedade destrutiva que devasta total ou parcialmente as áreas de preservação permanente e/ou de reserva florestal legal, espaços territoriais especialmente protegidos porque essenciais ao equilíbrio dos processos ecológicos, não se enquadra no perfil de propriedade produtiva e muito menos cumpre a função social e ambiental da propriedade. Nesse caso, o art.184 da Carta Política atribui competência à União para “desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social⁴⁰¹, mediante prévia e justa indenização” da terra em títulos e das benfeitorias em dinheiro.

⁴⁰⁰ Confira-se a propósito Boletim do Núcleo de Estudos Agrários (NEAD) que publica em 2005 o parecer conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ), de 28.06.2004, subscrito pelo Procurador Federal Valdez Adriani Farias e pelo Advogado da União Joaquim Modesto Pinto Junior, aprovado em 16.08.2004, pela Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário recomendando a instrução de processos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária dos imóveis rurais que descumpram a função social da propriedade relacionada com as dimensões ambiental ou trabalhista, entendendo que para se tornar insuscetível de desapropriação o imóvel rural deve satisfazer todos os requisitos do art.186 da Constituição Federal, não sendo bastante o cumprimento isolado da função econômica (produção e produtividade).

⁴⁰¹ Igualmente, o art.2º, da Lei n. 8.629, de 25.02.1993.

Sendo certo que a lei assegura “a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra condicionada pela sua função social”, a desapropriação por interesse social tem por fim “condicionar o uso da terra à sua função social”; “obrigar a exploração racional da terra”, “permitir a recuperação social e econômica de regiões”, “efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais” e “facultar a criação de áreas de proteção à fauna, flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias”. (art.2º, alínea d; art. 18, alíneas a, c, d, f, h, da Lei n. 4.504/64).

Repete a mesma lei – Estatuto da Terra – que à propriedade privada rural “cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo” (art.12), daí por que as desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público Federal deverão recair, dentre outras, sobre “as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais” e “as terras cujo uso atual não seja, comprovadamente, através de estudos procedidos pelo INCRA, o adequado à sua vocação de uso econômico” (art.20, III e VI).

Na esteira desse mandamento legal e, ainda, do art.46, que dispõe sobre o cadastro de imóveis rurais e as “práticas conservacionistas empregadas”, cabe ao INCRA⁴⁰², de acordo com o art.29, II, do Decreto n. 55.891, de 31.03.1965⁴⁰³, elaborar levantamentos e análises para atualização e complementação do zoneamento do País, com o objetivo de “recuperar diretamente, mediante projetos especiais, as áreas degradadas em virtude de uso predatório e de ausência de medidas de conservação dos recursos naturais renováveis e que se situem em regiões de elevado valor econômico”.

Nesse propósito, pode ser significativa a colaboração do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável⁴⁰⁴, integrado pelo Decreto n. 3.992, de 30.10.2002, na estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com atribuições, dentre outras, de “coordenar, articular e propor a adequação das políticas públicas federais às necessidades de desenvolvimento sustentável”, propor políticas de desenvolvimento rural que estimulem “a valorização da biodiversidade, aproveitamento da biomassa e adoção de biotecnologias baseadas no princípio da precaução” e “estimular e orientar a criação de Conselhos Estatuais e

⁴⁰² Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, criado pelo Decreto-lei n. 1.110/71, em substituição ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário..

⁴⁰³ Esse Decreto regulamenta o Estatuto da Terra em seu Título I – Disposições Preliminares, Capítulo I – Princípios e Definições e o Título II – Da Reforma Agrária, Capítulo IV – Da Execução e da Administração da Reforma Agrária, Seção III – Do Zoneamento e dos Cadastros.

⁴⁰⁴ O CNDRS é integrado por vinte e nove membros, sendo nove Ministros de Estado, dois Secretários do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Presidente do Incra, do Secretário Executivo do Programa Comunidade Solidária e dezesseis representantes de vários órgãos oficiais federais e estaduais, associações de municípios e entidades privadas

Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável” no âmbito de atuação de cada qual (art. 1º, incisos I, V, d e VI).

Com a criação do Conselho, a ele fica vinculado o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a finalidade de prestar-lhe assistência direta e imediata, com as seguintes atribuições, entre outras: de promover e coordenar análises sobre o desenvolvimento rural sustentável, especialmente sobre reforma agrária, agricultura familiar e diversificação das economias rurais e articular a rede nacional para construção de observatório do desenvolvimento rural, devendo fomentar o intercâmbio de informações e experiências para o estímulo de novas iniciativas para o desenvolvimento, com origem nas comunidades e entidades da sociedade civil organizada.

Não se há de objetar a impossibilidade de desapropriação por interesse social, à vista dos arts. 18 e 44 do Código Florestal. Diz o art. 18:

Art. 18. Nas terras de propriedade privada onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público Federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário.

§ 1º Se tais áreas estiverem sendo utilizadas com culturas, de seu valor deverá ser indenizado o proprietário.

§ 2º As áreas assim utilizadas pelo Poder Público Federal ficam isentas de tributação.

Evidentemente, o dispositivo não é um mandamento categórico. Ou seja, o Poder Público não fica impedido de desapropriar, restrito tão somente ao poder de, ele próprio, reflorestar e indenizar o proprietário pelas pastagens, soja, ou qualquer outra plantação que tiver feito indevidamente (às vezes criminosamente)⁴⁰⁵ nas áreas em que o particular estava obrigado pela Constituição Federal e legislação ordinária a manter de pé, sem efetuar qualquer corte raso. O dispositivo indica uma possibilidade para o Poder Público, por conta da qual não perde a prerrogativa de melhor atender aos interesses da sociedade, quando necessário, pela via desapropriatória.

Assim, se o proprietário não teve a iniciativa de reflorestar também poderá não estar animado a conservar e preservar as árvores plantadas pelo Poder Público, sem lhe exigir qualquer sacrifício, sabido que o crescimento da vegetação demandará acompanhamento ao

⁴⁰⁵ A Lei n. 9.605, de 12.02.1998 considera crime contra a flora: “Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção” (art. 38) e “Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente” (art. 39), cominando nos dois casos, pena de detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Por seu turno, a Lei n. 5.197, de 03.01.1967 considera de propriedade do Estado, sendo proibido a destruição dos animais de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivam naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais (art. 1º).

longo do tempo. Por outro lado, a indenização das acessões edificadas pelo proprietário abre a discussão para a verificação da boa ou da má-fé do proprietário, pois a vedação para a supressão da cobertura vegetal decorre da própria força da lei e a ninguém é dado alegar a ignorância desta ou a sua incompreensão.

O referido artigo e seus parágrafos contêm regras incompatíveis com a função sócio-ambiental da propriedade, insculpida na Constituição Federal. Suas disposições programam diretrizes próprias de um direito individual absoluto, incompatíveis com a tutela das florestas e demais formas de vegetação, recursos ambientais componentes do meio ambiente⁴⁰⁶ e, desta maneira, de interesse difuso de toda a sociedade. Também por isso não se poderão haver como normas cogentes, porque a função social da propriedade e a proteção do meio ambiente estão acima das disposições de cunho meramente individuais.

É certo que o Código Florestal, nesse particular, foi mais realista que o rei, ou seja, foi mais individualista que o próprio Código Civil de 1916, destinado a reger as relações jurídicas de cunho predominantemente individual. Com efeito, o art.881 do código civilista estabelece que “se o fato puder ser executado por terceiro, será livre ao credor mandá-lo executar à custa do devedor, havendo recusa ou mora deste, ou pedir indenização por perdas e danos”.

O Código Florestal faculta ao Poder Público a realização do fato devido pelo proprietário, o que é compreensível por causa do interesse público e social nessas áreas, mas premia o mau proprietário com a indenização das culturas que implantou em locais proibidos por lei, no mínimo, há quarenta anos. A presunção de boa-fé conferida pela disposição legal, entretanto é *juris tantum* e cederá diante de prova em contrário, ou seja, de que o proprietário não ignorava que sua conduta deveria ser, no caso, de preservação e conservação e não de produção de alimentos ou matérias primas⁴⁰⁷.

A determinação do § 2º de que as áreas assim reflorestadas ficarão isentas de tributação também é inocente, porque as áreas de preservação permanente e de reserva florestal legal são consideradas áreas não aproveitáveis e não tributáveis pela legislação agro-tributária, fato corroborado na Lei n. 9.393/96, o que implica afirmar que o proprietário não teria que pagar imposto algum sobre elas, desde que as mantivesse no estado em que

⁴⁰⁶ A teor do art.225, § 3º, da Constituição Federal, as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados, traduzindo responsabilidade objetiva.

⁴⁰⁷ Diga-se de passagem que o Decreto n. 95.715, de 10.02.88, ao regulamentar o Decreto-lei n. 2.363, de 21.10.87, como já fizera este em relação aos imóveis passíveis de reforma agrária, estabeleceu no art.6º, § 2º, alíneas e, f, que não se computam como áreas em produção as terras destinadas à proteção e conservação de recursos hídricos de uso comum ou necessárias à preservação ambiental.

deveriam estar, vale dizer, destinadas à preservação e à conservação da natureza. Então o Poder Público refloresta diretamente e o proprietário, já inadimplente por não ter indenizado o dano causado ao meio ambiente, fica também isento do imposto territorial rural!

Por sua vez o art.44, na redação da Medida Provisória n. 2.166-67/2001, faculta ao “proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido” para a reserva legal (ressalvadas as hipóteses dos §§5º e 6º do art.16) adotar, isolada ou conjuntamente, medidas alternativas como a recomposição, a condução da regeneração natural quando possível e a compensação em outra área equivalente em importância ecológica e extensão, no mesmo ecossistema e na mesma micro-bacia.

A possibilidade de recomposição da reserva florestal legal já fora anunciada pela lei de política agrícola (Lei n. 8.171/91), alternativa que até o momento não surtiu os efeitos desejados, tanto quanto as áreas de preservação permanente desflorestadas, que continuam descobertas de vegetação. A nova redação do art.44 amplia a possibilidade de recomposição, admitindo-a em outra propriedade, embora com prejuízo para o equilíbrio ecológico. Admite, inclusive, a compensação na mesma bacia, se impossível a compensação na própria micro-bacia, desde que dentro do mesmo Estado federado.

Portanto, as chances para o proprietário curar o mal feito ao meio ambiente e adequar a propriedade aos parâmetros da função sócio ambiental são bastante elásticas, conferindo-lhe o legislador ordinário amplas condições de evitar a desapropriação, firmando o respectivo termo de conduta e responsabilidade pela recomposição, em prazo certo e determinado. Em face dessas disposições, a desapropriação da propriedade destrutiva deve ser antecedida de gestões oficiais, no sentido de persuadir o proprietário a fazer o que determina a lei: recompor as áreas indevidamente suprimidas.

Somente em relação àqueles inadimplentes contumazes é que se deve propor a medida mais drástica. Deve-se lembrar que a lei agrária – n. 8.629, de 25.02.1995 – impede a desapropriação, para fins de reforma agrária, do “imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico” elaborado por profissional habilitado, com cronograma físico-financeiro cumprido tempestivamente e prevendo o aproveitamento mínimo de 80% da área total aproveitável em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) para as culturas permanentes, desde que aprovado o projeto pelo órgão federal competente, no mínimo 6 (seis) meses antes da notificação da abertura do processo desapropriatório (art.7º, I, II, III e IV).

Mutatis mutandis, não será passível de desapropriação a propriedade contemplada

com projeto técnico de recomposição, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão ambiental competente, até seis meses antes de iniciado o processo desapropriatório, atendendo-se, ainda ao modo, forma e critérios aludidos no art.44 do Código Florestal. O certo é que, enquanto o Poder Público não demonstrar que possui à mão instrumento legítimo mais eficaz para conseguir a recomposição das áreas ilicitamente desflorestadas, os espaços territoriais especialmente protegidos (áreas de reserva legal florestal, tanto quanto as de preservação permanente) irão continuar desprovidas de vegetação, obviamente mascarando o equilíbrio ecológico do meio ambiente e ferindo a função sócio-ambiental da propriedade.

A legislação agrária e ambiental são interdisciplinares e devem ser interpretadas sistematicamente, uma vez que os intentos de conservação e preservação se entrecruzam em ambas. A Constituição Federal impõe essa interdisciplinaridade ao colocar a função social e a defesa do meio ambiente como princípios regedores da ordem econômica e ao inserir o “aproveitamento racional e adequado” e a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” como requisitos essenciais, portanto indispensáveis, da função social da propriedade.

Lembra, a propósito, Perez de Magalhães (2001, p.27) que “as florestas e demais formas de vegetação estão subordinadas ao princípio da função social da propriedade já inserida na Constituição”. Por sua vez, afirma Maria Luiza Faro Magalhães que a vinculação estabelecida no art. 186, II, da Constituição Federal

ampliando o conceito de função social da propriedade, insere a função ambiental como elemento dela constitutivo. Esse tratamento operou uma reciclagem da noção de função social ampliando seu conteúdo de maneira tal que, na nova Constituição a função social visa atender objetivos já não apenas de natureza distributiva mas, igualmente de caráter ambiental, política que, ao eleger valor que anteriormente não figurava como limite ao poder de uso e gozo do direito de propriedade, veio socorrer interesses da sociedade que eram anteriormente insuspeitados (FARO MAGALHÃES, 1993, p.150).

Conforme exposto ao longo da tese, a proteção aos recursos naturais compostos pelas áreas de preservação permanente e reserva legal já se encontrava agasalhada no conceito de função social previsto pelo Estatuto da Terra, quando este determinou que, entre os seus requisitos, fosse assegurada “a conservação dos recursos naturais”, expressão empregada em sentido amplo para abranger também a preservação. De qualquer forma, a Constituição de 1998 é mais explícita, não restando agora qualquer dúvida de que a propriedade tem uma inarredável função ambiental a ser cumprida.

Como o art. 186, II acrescentou a referência ao meio ambiente logo após exigir “a

utilização adequada dos recursos naturais disponíveis”, vislumbra-se com facilidade a agregação do art.225, parágrafos e incisos, na função social da propriedade, objeto do art.186, II, nele cabendo tudo que seja compatível com o desenvolvimento da atividade agrária em níveis sustentáveis, vale dizer, voltada para a produção agrícola indissociada da preservação, da manutenção, da utilização sustentável e, ainda, sempre que necessário, da restauração e recuperação do ambiente natural, para maior benefício da geração atual, sem prejuízo da manutenção do potencial de satisfazer as aspirações das gerações vindouras e garantir a sobrevivência dos seres vivos em geral.

Afonso da Silva (1999, p.783) vislumbra a insucetibilidade da desapropriação da propriedade produtiva, para fins de reforma agrária, com pagamento da indenização mediante título da dívida agrária, como um impedimento absoluto. Acrescenta que é “inútil procurar interpretação com base em nossos desejos”, pois “isso não seria científico”. Entretanto, diante das disposições constitucionais e regulamentares, há nítida distinção entre propriedade produtiva e propriedade destrutiva, sendo aquela a que se limita a produzir na área agricultável, e esta que, revivendo o individualismo exacerbado dos Códigos oitocentistas, investe sobre as áreas especialmente protegidas, ao arrepio da função ambiental da propriedade.

Entre os doze países mais ricos do mundo em diversidade biológica de vertebrados, conforme Mittermeier et al (1997) e Dourojeanni e Pádua (2001, p.50), sete encontram-se na América Latina, dos quais seis na América do Sul (Colômbia, Brasil, Equador, Peru, Venezuela e Bolívia). O Brasil, excluindo os peixes, é o segundo em número de espécies (3.131), o quarto em número de endemismos (788), o quarto em porcentagens de endemismos (3,28%) e o terceiro em número de espécies de aves (1.622). Dourojeanni e Pádua (2001, p.50) informam que “a Colômbia, de todos os países do mundo, é o campeão da diversidade de vertebrados, excluindo peixes” e, incluindo os peixes, “é o Brasil que ocupa o primeiro lugar”.

A Colômbia, país que tem uma Constituição mais recente que o Brasil, foi mais enfática sobre a função ambiental, ao dispor no art. 58 que “a propriedade é uma função social que implica obrigações” e que “como tal, lhe é inerente uma função ecológica”. Na Constituição brasileira, a afirmação de que a propriedade contém uma função ecológica está implícita no art. 186, quando se exige que a propriedade contenha um “aproveitamento racional e adequado” e uma “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

Consoante já salientado, a Constituição brasileira institui uma ordem econômica

recheada de ingredientes de conteúdo social, de forma a realçar o papel da economia sem menosprezar a relevância da ecologia. Por essa razão, impõe o cumprimento da função social da propriedade que implica a satisfação de um conteúdo econômico, social em sentido estrito, e ecológico. Nessa linha, institui a simbiose economia e ecologia, pois aquela não pode elevar-se em detrimento da qualidade do meio ambiente e da vida saudável de todos os seres.

Em suma, a Constituição Federal adota o desenvolvimento sustentável, que consiste, no caso da propriedade rural, na exploração da terra, de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável. A desapropriação por interesse social se impõe quando o desenvolvimento se faz de forma insustentável, como ocorre quando há a destruição das áreas de preservação permanente ou reserva legal florestal.

I – A COMPREENSÃO DA CONCEPÇÃO SOCIAL DO DIREITO

1. A INFLUÊNCIA DO LIBERALISMO ECONÔMICO NO CAMPO DO DIREITO

De acordo com Orlando Gomes (1971, p.16), “o direito é fenômeno social, não sendo possível estudá-lo abstraído-o da sociedade”. Castanheira Neves (1967, p.16) acrescenta que “o direito é essencialmente histórico” e Elías Díaz (1976, p.54) arremata que a concepção totalizadora da realidade jurídica exige a complementaridade das dimensões científico-normativa, sociológica e filosófica, razão por que não se entende plenamente o mundo jurídico “se o sistema normativo (ciência do direito) se isola da realidade social em que nasce e a que se aplica (sociologia jurídica) e do sistema de legitimidade que o inspira, o qual deve sempre possibilitar sua crítica racional (filosofia do direito)”.

A complexidade das relações sociais cada vez maiores no mundo contemporâneo aponta para a evidência dessas afirmações, não sendo razoável que se admita nos dias presentes o isolamento de qualquer área do conhecimento, principalmente do direito enquanto ramo do conhecimento formulador de regras⁴⁰⁸ de conduta que objetivam trazer equilíbrio e segurança ao corpo social, sabido de antemão que muitas dessas regras têm a sua razão de ser e embasamento fulcradas nas hostes do conhecimento de outras áreas afins ou não ao saber jurídico⁴⁰⁹.

Ao contrário, portanto, de fazer-se no isolamento, o estudo do direito deve ser

⁴⁰⁸ Essa é uma das acepções do direito. Todavia para além da concepção do direito como norma, como algo pré-estabelecido, apresenta-se a idéia que o concebe como “uma prática social, um processo permanente de construção, sob a influência de considerações ético-jurídicas” (DWORKIN, 1977; VIOLA, 1990, AMARAL NETO, 2000, p.4).

⁴⁰⁹ Reale (1977, p.22) observa que o direito não é só produto do fato econômico, resultando também de outros elementos de natureza religiosa, ética, demográfica, geográfica, etc, convertendo em jurídico tudo aquilo que toca, para dar-lhe condições de realizabilidade garantida, em harmonia com os demais valores sociais.

construído tendo presente o conjunto maior no qual estão inseridas as ciências sociais, sem olvidar que não raro o seu estudo exige habilidades hauridas na seara de outros campos do conhecimento, como se dá presentemente com o estudo interdisciplinar das ciências ambientais. Nesse contexto são transcendentos os papéis da filosofia, da economia, da história, da sociologia, da antropologia, e, ainda, da psicologia, da biologia, da agronomia, da engenharia florestal, da química e outras áreas do saber, que fornecem ao direito, como a outros campos do conhecimento, o instrumental indispensável à sua compreensão no curso dos tempos.

A complexidade das relações humanas e também dos fenômenos da natureza exigem, na atualidade, e exigirão muito mais ainda num futuro próximo que os profissionais disciplinares, por convicção ou por obrigação curricular sedimentada na longevidade da prática do magistério, ultrapassem as barreiras de sua disciplina, até mesmo para melhor conhecerem e aplicarem a sua própria. Nesse sentido, não pode um profissional, qualquer que seja a sua área de habilitação ou competência, ignorar, por exemplo, os fatos econômicos e, em particular, a atividade econômica, cujo desenvolvimento bom, ruim ou péssimo interfere direta ou indiretamente na vida de todos e de cada um⁴¹⁰.

Assim sendo, é fácil observar que a atividade econômica, enquanto fato humano essencial à sobrevivência de todas as pessoas com a dignidade desejável pela sociedade, pelo Estado e pelo próprio indivíduo singularmente considerado, pode ser tomada como objeto material de estudo dos vários ramos do saber (v.g. da economia, do direito, da filosofia, da sociologia, da história, da geografia) e se pode notar também que as escolas, doutrinas, teorias, instituições formuladas num campo de conhecimento podem corresponder a outras noutro campo, complementando-se ou, quando nada, auxiliando o entendimento da realidade econômica e seus efeitos no âmbito das ciências sociais e fora delas.

Esse entrelaçamento das áreas do conhecimento - e, em especial, das ciências sociais - permite verificar que, ao ser construída a doutrina conhecida por liberalismo econômico em substituição ao mercantilismo exacerbado do século XVIII, essa construção transformadora do *status quo* exigia para instrumentalização da ideologia preconizada que se formulasse o seu conseqüente jurídico para consecução das diretrizes formuladas e desenvoltura do comércio jurídico segundo a ideologia estabelecida, o que resultou na criação

⁴¹⁰ A interferência da atividade econômica sempre foi notória e significativa em todos os setores da vida humana e particularmente, como se verá adiante, sobre o meio ambiente natural, nos dias atuais. Esse fato é motivo de preocupações e estudos dos profissionais das mais variadas áreas das ciências e, certamente, justificam as pesquisas interdisciplinares sob as perspectivas econômica e ecológica.

do individualismo jurídico como braço jurídico do liberalismo econômico.

O mercantilismo dos séculos XVI-XVIII possibilitou a transição da economia regional para a economia nacional (nas metrópoles e não nas colônias), mas pontificou-se também pelo abuso de regulamentação sobre as atividades econômicas. Efetivamente, conforme Hugon (1970, p.89), ao emprestar papel importante às exportações, a política mercantilista negligenciava as políticas de desenvolvimento da agricultura, indústria e comércio internos, principalmente a agricultura, procurando “baixar os preços dos gêneros alimentícios a fim de obter, por meio de salários irrisórios, preços de custo industrial mais favoráveis à exportação”.

Contra essa política (a exacerbação regulamentar) rebelam-se os fisiocratas e os liberais clássicos franceses e ingleses, liderados por Quesnay e Smith, fundadores dessas escolas e responsáveis pelo reconhecimento da economia como ciência (ROSSETI, 1977, p.103). Entretanto, ao reagirem contra o excesso de regulamento do mercantilismo, essas escolas liberais tornaram realidade um outro excesso caracterizado pela regulamentação nenhuma das atividades econômicas, consubstanciada na ideologia do liberalismo econômico.

A escola fisiocrata capitaneada por Quesnay (médico da Corte francesa) traduz o liberalismo econômico sob a visão dos proprietários de terras, com pretensões inclusive de ser o padrão de organização de toda a sociedade. Entendem os fisiocratas, consoante Hugon (1970, p.94), que os fenômenos econômicos se manifestam segundo uma ordem natural e providencial, “livre e independentemente de qualquer coação exterior”, de acordo com “uma ordem imposta pela natureza e regida por leis naturais”, devendo-se conhecê-las e “deixá-las atuar”, pois sendo também expressão da vontade de Deus, liga-se à liberdade, que é a base do progresso econômico e social. Assim, o “bom preço” deve ser fixado pela livre concorrência, independentemente até de preços mínimos, resultando da boa remuneração o aumento da “produção líquida” e o progresso da sociedade.

O fisiocratismo, que se revela bastante apegado ao método dedutivo e pouco diligente em relação ao fato sociológico e histórico, é resumido nesta passagem de Dupont de Nemours, transcrita em *História das Doutrinas Econômicas*:

Quanto mais considerável for o produto líquido e mais vantagens houver em ser alguém proprietário de terras, tanto maior o número de quantos dedicam despesas e trabalho para a criação, aquisição e melhoria das propriedades fundiárias; quanto maior o número daqueles que dedicam despesas e trabalhos para criar, adquirir e melhorar as propriedades fundiárias, tanto mais se estende e se aperfeiçoa a cultura; quanto mais se estender e aperfeiçoar a cultura, tanto maior será o número de produtos anualmente consumíveis; quanto mais se multiplicarem os produtos consumíveis, tanto mais aptos estarão os homens a satisfazer seus desejos e maior,

portanto, a sua felicidade. (HUGON, 1970, p.99).

Por sua vez, os liberais clássicos reagem contra os postulados da cartilha mercantilista e também contra a noção exageradamente agrária dos fisiocratas. São contrários ao mercantilismo por serem avessos à regulamentação da economia e divergem dos fisiocratas ao colocarem o problema econômico sob uma perspectiva mais ampla e laicizada. A questão central da economia, com efeito, não está para os liberais clássicos exclusivamente na produção agrícola, mas sim no trabalho, entendido esse como trabalho auxiliado pelo capital, que proporciona a atividade produtiva. Preconizando a eficácia e a divisão do trabalho, esta como instrumento de solidariedade entre os homens, economias e nações, afirma Adam Smith que a fonte da riqueza não está no ouro ou na terra, mas no trabalho.

A doutrina do liberalismo econômico parte da concepção ideológica segundo a qual, se os mecanismos do mercado operam livremente, o homem se encontra em posição mais favorável para realizar o bem da humanidade. Realizando o bem individual, realiza o bem social, porque se confundem um e outro interesse. Fundamentalmente, dizem os liberais: “uma vez que o interesse individual coincide com o interesse geral, deve-se na prática deixar plena liberdade de ação aos interesses privados”, não se justificando a intervenção do Estado, salvo para promover “a paz”, a arrecadação de “impostos módicos” e uma “tolerável administração da justiça” (HUGON, 1970, p.111 e 113).

As repercussões e influências do liberalismo econômico no mundo foram intensas e duráveis, delas não escapando o novo mundo e, evidentemente, a colônia brasileira, até porque, sem autonomia política, as colônias eram levadas a reboque de suas metrópoles. Contextualizadas no tempo, observa-se, sem dificuldade, que as nascentes economias de toda a América foram concebidas sob os holofotes do liberalismo econômico. No Brasil colônia, no Império e na República, a ideologia se fez presente e tem sido alvo de reações em todos os tempos. Reflete-se inicialmente no pensamento de José da Silva Lisboa, o Visconde de Cairu⁴¹¹, que, nomeado professor da primeira cadeira de Economia Política no país, em 1808, expõe os seus princípios e as suas conseqüências, dizendo: “o homem livre e responsável pela sua atividade econômica está nas melhores condições de conduzir essa atividade de forma mais consentânea com os seus interesses, constituindo a soma dos interesses individuais” (HUGON, 1970, p. 150).

⁴¹¹ Cairu viveu até 1835. Seu pensamento, apesar de liberal, é dirigido para a construção de uma economia nacional e não cosmopolita. É nacionalista, comercialista e industrialista, entendendo que o desenvolvimento desta antes que uma questão econômica, é acima de tudo uma questão política, condicionando a prosperidade da agricultura e favorecendo qualitativa e quantitativamente o desenvolvimento demográfico e a consolidação do progresso e da independência nacional.

Nascido o Estado brasileiro ao tempo em que o liberalismo econômico se apresentava como a tábua de salvação dos povos, natural que essa doutrina se refletisse na formulação do arcabouço jurídico nacional, até porque não seria fácil a um País recém-admitido no concerto das nações apresentar-se com uma roupagem diferente daquela identificada praticamente em todos os pares institucionais. Não parece razoável, nas circunstâncias de tempo e lugar, pretender-se outra coisa. Desse modo, o liberalismo influenciou a construção do modelo jurídico nacional, vinculando o seu eixo aos padrões dessa ideologia, vale dizer, chancelando a autonomia privada e seus consectários no âmbito do direito das obrigações e das coisas: autonomia da vontade para a formulação de contratos, propriedade privada qualificada como poder absoluto decorrente da liberdade de usar, gozar e dispor das coisas da maneira que melhor aprouver ao titular, inclusive abstendo-se de usá-la e dar-lhe utilidade prática, enfim movimentar o comércio jurídico sem a intromissão do Poder Público.

2. O INDIVIDUALISMO JURÍDICO E SUA INTERFACE COM O LIBERALISMO ECONÔMICO

Assim como se concorda em que o vocábulo direito possui semântica plurivalente, também não se discrepa quanto ao conceito polissêmico de liberdade, que pode ser apreendido sob variados pontos de vista. No que concerne à liberdade jurídica, parece de bom tom o conceito de Garcia Amigo (1979, p.207), segundo o qual ela se apresenta como “a possibilidade de a pessoa atuar com transcendência jurídica” no mundo do comércio jurídico. A importância da liberdade jurídica apresenta-se como relevante no relacionamento das pessoas em todos os tempos, mas é inegável que no nascedouro do individualismo ela se convertera na maior pilastra do arcabouço formulado exatamente sob a ótica da não intervenção estatal nas relações privadas.

Como expõe Nóbrega (1965, p.57), sendo o direito, na concepção do individualismo, o meio de assegurar o pleno desenvolvimento da pessoa humana e tendo por condição *sine qua* a liberdade, as normas jurídicas devem ter “por função essencial a salvaguarda da livre atividade humana e devem intervir o menos possível no exercício dessa atividade”. As normas jurídicas devem representar uma garantia à liberdade do indivíduo, que se situa em posição de primazia em relação à sociedade e se constitui, sem dúvida, em fonte e razão de ser de toda a construção jurídica.

Prossegue o referido autor (1965, p.57) admitindo que o liberalismo e o humanismo são duas das várias subdivisões do individualismo e que o segundo se preocupa com “os valores éticos” e com a proclamação da dignidade da pessoa humana como “valor supremo”, na medida em que considera o homem como pessoa (não como indivíduo) como “o centro de tudo”, pois todos os processos culturais “lhe estão subordinados e têm por missão propiciar-lhe o desenvolvimento integral da personalidade”. Enfim, “a pessoa prima a tudo e é o denominador comum de todos os valores”.

A seu turno, leciona Walline (1949, p.14 passim) que filosoficamente o individualismo explica “os fenômenos históricos e sociais como decorrência da atividade consciente e interessada dos indivíduos”, ao contrário do materialismo histórico, que vê a “explicação dos fenômenos sociais nas correntes de massa de origem puramente interessada e material”; politicamente reage ao estatismo, ao intervencionismo, ao conformismo e ao tradicionalismo; economicamente confunde-se com o liberalismo na defesa da liberdade plena do indivíduo no mundo dos negócios e a mínima intervenção do Estado apenas para assegurar a liberdade de trabalho, de comércio e o regime da propriedade privada; e juridicamente afirma que “as normas jurídicas são obra dos indivíduos e não da sociedade, ou, mais exatamente, um sistema jurídico que resulta da atividade individual.”

Conforme o mesmo autor (1949, p.18 e 27), a sociedade para o individualismo “não é um fim em si mesmo, nem o instrumento de um fim superior aos indivíduos que a compõem”, pois as instituições sociais “devem ter por fim a felicidade e a perfeição dos indivíduos”, o que significa “uma tendência a colocar as instituições políticas, jurídicas e sociais de um país ao serviço dos interesses dos indivíduos que compõem a população, de preferência aos interesses coletivos”, constituindo, portanto um sistema em que a legislação “sofre influência do individualismo político e consagra as instituições mais favoráveis ao indivíduo”⁴¹².

Os postulados do individualismo (liberdade de pensamento, de crença, e contratual) colocam entre as suas instituições básicas a propriedade com caráter sacramental e absoluto, em decorrência da natural liberdade conferida ao indivíduo de usar, gozar e dispor de suas coisas como lhe aprouver e, como consectário do direito de propriedade em homenagem à liberdade, o reconhecimento do princípio da autonomia privada. Este se configura no poder conferido aos particulares pelo ordenamento jurídico, que lhes reserva um

⁴¹² Conforme Gusmão (1965, p.216), na doutrina do individualismo, o Estado não poderia estabelecer leis privando os homens de suas liberdades, por ser o seu objetivo fundamental proteger as liberdades individuais, sendo tirânica a autoridade que, em nome do Estado, tentasse privá-los desse bem.

espaço dentro do qual podem estabelecer negócios jurídicos segundo a manifestação autônoma de sua vontade.

Essa maneira de encarar o mundo e de fazer correr o comércio jurídico impulsionado pelo princípio da liberdade, colocando o indivíduo em posição de destaque em relação à sociedade e ao próprio Estado, são introduzidas nos documentos políticos do final o século XVIII, como se pode verificar no *Bill of Rights* de Virgínia (EUA), de 12 de junho de 1776, conforme seu primeiro parágrafo⁴¹³, e ainda na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* aprovada pela Assembléia Nacional da França em 1789, notadamente o art.2º⁴¹⁴. Em ambos foram colocadas a propriedade ao lado da liberdade e da segurança como direitos fundamentais inerentes a toda a pessoa, ou direitos naturais e imprescritíveis do homem.

Com essas linhas mestras foram formuladas as bases do individualismo jurídico e sua consagração em regras do direito positivo infra-constitucional se consumou com a aprovação dos Códigos civis da Europa e da América, a partir do Código napoleônico de 1804⁴¹⁵. O Brasil aderiu ao movimento da codificação em 1916, depois de quase vinte anos de discussão do projeto respectivo no Congresso Nacional. Referidos códigos, portanto, repercutiram a exacerbação de direitos sob a ótica egoística do indivíduo, o que gerou, com o passar dos anos, incontáveis reações na doutrina jurídica e no campo das ciências sociais, ambas pleiteando uma maior socialização do direito.

3. A DECADÊNCIA DO LIBERALISMO ECONÔMICO E DO INDIVIDUALISMO JURÍDICO

⁴¹³ *That all men are by nature equally free and independent, and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity; namely, the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety.*

⁴¹⁴ *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.*

⁴¹⁵ Inspirado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, o Código civil francês foi o primeiro da idade moderna; seguiram-se, entre outros, o italiano de 1865, o alemão de 1900, e o brasileiro de 1916. O art.544 do Código francês admitiu a propriedade como o “direito de gozar e dispor das coisas do modo mais absoluto, desde que não se faça uso proibido pelas leis ou regulamentos”. E o art.524 do brasileiro assegurou ao proprietário “o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”. O brasileiro regulamentou a constituição liberal de 1891, que garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude.

Contra o “deixar passar, deixar fazer”, “o mundo caminha por si mesmo”, chavões do liberalismo econômico, surgiram fortes reações patrocinadas pelos socialistas e pelos intervencionistas não-socialistas, ao longo do século XIX. Os socialistas, ideólogos da abolição da propriedade privada, pedra de toque do sistema capitalista-liberal, contra ela investem ferozmente, defendendo a tese de que nela se radicam todas as mazelas da sociedade. A seu turno, os intervencionistas não-socialistas defendem a instituição de restrições ao direito de propriedade sem, contudo, aniquilá-lo, ou seja, propugnam que o Estado (ou a Nação, ou os grupos representantes de interesses gerais ou coletivos) formulem condicionamentos a serem cumpridos pelo proprietário, dando ao direito privado uma amplitude que contemple benefícios para a sociedade.⁴¹⁶ Em suma, os socialistas defendem a abolição da propriedade, e os não socialistas querem a intervenção na propriedade (restrições à liberdade econômica, sem extinguir o direito proprietário).

Sob a égide do direito também foram profundas as reações. Ora, tinha-se como evidente que o liberalismo se fortaleceu à sombra da revolução industrial, com o multiplicar das invenções ocorridas principalmente a partir da segunda metade do século XVIII, que geraram *ipso facto* o aumento da produção e do consumo. Mas, ao desenvolvimento da produtividade com vantagens para uma das partes, a detentora dos meios de produção, não correspondiam proporcionalmente os ganhos sociais dos trabalhadores, eis que as relações de trabalho se espelhavam nas bases jurídicas do individualismo, que patrocinava e camuflava os abusos contra os direitos dos débeis econômicos.

Obviamente, os trabalhadores singularmente considerados na condição de débeis econômicos não teriam como contratar em igualdade de condições com os industriais, muito melhor posicionados técnica e economicamente na sociedade oitocentista. Essa desigualdade econômica teria de ser igualada pelo direito, que se omitia sob as vestes do individualismo. Numa visão interdisciplinar econômica e jurídica, pode-se afirmar que, se o liberalismo simbolizava a imagem da eficiência em matéria produtiva de riqueza, o individualismo representava a negligência e a ineficiência na luta contra o egoísmo próprio do ser humano, descumprindo, enquanto direito, a sua missão social.

Filosoficamente falando, o direito se distanciava das tendências sociais que já começavam a se esboçar. Sociologicamente, posicionava-se na contramão da realidade viva da sociedade industrial. Historicamente, escamoteava o seu papel de instrumento realizador da

⁴¹⁶ Note-se que, entre os próprios economistas clássicos, John Stuart Mill, já em 1806, preocupava-se com a justiça social; David Ricardo, em 1820, desloca o núcleo central do objeto da Ciência Econômica para a repartição da riqueza, e Marshal, em 1820, vê a atividade econômica individual e social consagrada a utilizar e a atingir as condições materiais do bem-estar. (Cf. HUGON, 1970, pp.59, 61 e 137).

justiça. Do ponto de vista moral, deixavam os juristas de perceber que a desigualdade provocava efeitos contrários aos que o direito deveria legitimamente agasalhar ou fazer acontecer. Enfim, o individualismo contentava-se com o princípio da igualdade formal. Todos são iguais perante a lei. Mas (todos ou muitos dentre eles) são muito desiguais no mundo dos contratos, onde a realidade se põe. E é aí no mundo real dos atos e fatos que o direito teria de intervir para nivelar os economicamente desiguais no sentido de amparar socialmente o débil econômico com a compensação da igualdade jurídica.

Tudo estava a indicar a necessidade de intervenção na liberdade econômica e na autonomia privada contratual. Assim, no campo da economia, o Estado promoveu intervenções a partir da formulação de uma ordem pública econômica, ajustando a liberdade de iniciativa às necessidades sentidas em cada lugar, em relação às especificidades de cada povo. Sem monopolizar as atividades econômicas, busca-se, entretanto, pela via jurídica, estabelecer mecanismos regedores da ordem econômica, procurando controlar o *laissez faire*, o *laissez passer*, *le monde va de lui même*.

O princípio da liberdade econômica, tão importante quanto a liberdade no mundo social teria de deixar de ser visto assistematicamente no conjunto dos valores. Sem dúvida, seria necessário que a liberdade passasse a ser apreendida, apreciada, senão até mesmo confrontada com os outros valores expressos nas virtudes encontradas na justiça, na ordem, na segurança, no bem comum, enfim que a liberdade “se libertasse” para ser resgatada e praticada sob o enfoque também dos contornos sociais, para produzir uma sociedade de todos, e para todos, e não somente para o detentor da liberdade econômica.

A liberdade, enfim, teria de receber a concorrência de outro princípio, o da igualdade material, de maneira a forrar as relações sociais de um maior conteúdo de justiça no mundo das flagrantes desigualdades sociais. Nesse sentido, verificou-se a saída do Estado de sua cômoda posição de mero espectador das relações econômicas e protagonista das ações de segurança, de defesa da liberdade e da propriedade, para transformar-se num Estado menos abstencionista e mais vinculador da ordem econômica e social, na pretensão de alcançar o objetivo de proporcionar vida digna a um maior número de administrados.

Assiste-se à passagem do Estado liberal, fruto da revolução industrial e tecnológica geradora de crescimento econômico de um lado, e de egoísmo e problemas sociais de outro, para o Estado democrático e social. Esse Estado social e intervencionista surgiu, consoante registra Amaral Neto (1989, p.224/225), “destinado a organizar e disciplinar a vida econômica, protegendo os setores mais desfavorecidos, e diligenciando no sentido de criar iguais oportunidades de acesso aos bens e vantagens da sociedade contemporânea”,

caracterizando, no campo do direito privado, como querem alguns, a socialização do direito civil ou, como querem outros, a publicização do direito civil.

Analogamente à afirmação de Lavoisier de que na natureza nada se perde, tudo se transforma, pode-se afirmar também que no mundo da cultura nada é estático, ao contrário, tudo é dinâmico e passível de transformações segundo os impulsos originários dos fatores históricos, sociológicos, psicológicos, dentre outros, e, como o direito se situa no mundo da cultura, também ele está sujeito a inúmeras influências do meio social e, nessas circunstâncias, tem de acompanhar as evoluções ocorrentes na sociedade.

Dessa forma, a visão do individualismo jurídico tornou-se acanhada e incompatível com as necessidades da sociedade tecnológica do final do século XIX e de todo o século XX, o que motivou a criação paulatina de uma série de leis ordinárias e de microsistemas jurídicos revogadores de inúmeras disposições codificadas, envelhecidas e desconectadas com a realidade e as necessidades dos novos tempos. Não raro testemunhou-se a entrada das regras de direito público ou de ordem pública na seara do direito privado para reger matérias anteriormente codificadas, em busca de melhor eficácia na satisfação dos intentos sociais.

A complexidade econômica e social também influenciou o aparecimento de novos ramos do direito, a fim de reger com abrangência e profundidade questões surgidas na sociedade contemporânea, impossíveis de serem regradas pelos vetustos caminhos do tradicional direito civil. Nesse caminhar, o econômico entrelaça-se com o social e o social estende-se ao ecológico, abrindo campo para a proteção ambiental e a exposição nítida da interdisciplinaridade em matéria notoriamente multifacetária, como é o meio ambiente.

4. A VISÃO SOCIAL DO DIREITO NA EUROPA E NA AMÉRICA LATINA

É incontroverso na doutrina jurídica, nas ciências políticas, na economia política, na história da filosofia e, enfim, no âmbito das ciências sociais, que o liberal-individualismo se consagrou nos diplomas constitucionais promulgados nos Estados Unidos da América (Constituição de 1787) e na França (1791), depois da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada após a Revolução Francesa de 1789. A história tem registrado que os fatos políticos ocorridos num determinado país tendem a ser imitados por outros — o que pode ser melhor explicado pela psicologia social —, mas o fato político e jurídico que aqui interessa

é que o mundo ocidental imediatamente aderiu ao movimento do constitucionalismo liberal.⁴¹⁷

Seguiram-se as transformações e conquistas econômicas do capitalismo tecnológico da revolução industrial. Aumentos de produtividade, multiplicação da acumulação de excedentes em virtude da melhor produtividade gerada pelas máquinas, transformação das oficinas artesanais corporativas em fábricas capitalistas e, em razão disso, a aplicação dos sistemas de divisão técnica do trabalho e de produção em maior escala, melhor desempenho das unidades capitalistas (fábricas) em relação aos pequenos produtores que, em meio à quebra-deira, transformaram-se em assalariados ou artesãos das fábricas.

Num primeiro momento, saiu ganhando a “nascente industrialização com abundante oferta de força de trabalho”, queda no “poder de barganha e dos salários dos trabalhadores” e concentração dos “incrementos de produtividade nas mãos dos prósperos capitalistas”. Num segundo momento, porém, a “velocidade de acumulação de capital, que se revelou de duas a três vezes mais rápida do que o aumento da oferta de mão-de-obra” provocou a inversão das “condições do mercado de trabalho de modo a elevar os salários e permitir maior participação dos trabalhadores na produtividade”. (FURTADO, 1964, p.65; MANTEGA, 1985, p.83).

Os trabalhadores, entretanto, apesar de o trabalho se tornar o fator dinâmico da relação de produção que antes se justapunha à iniciativa privada do empresário, continuaram por muito tempo sem experimentar melhor sorte no que diz respeito à tutela social da prestação laboral. Observa o ex-Ministro do Trabalho Arnaldo Sussekin (1986, p.13) que somente após a primeira Grande Guerra (1914-1918) é que “os direitos sociais ganharam hierarquia constitucional” e dessa forma “o liberal-individualismo em muitos países cedeu terreno ao intervencionismo estatal, indispensável à consecução desses direitos.”

Os direitos individuais, conforme escreve Siches (1970, p.12), têm como conteúdo predominante “um não fazer dos outros e, principalmente, do Estado e dos demais entes públicos”. Por sua vez, os direitos sociais têm por objeto “atividades positivas do Estado, do próximo e da sociedade, para conceder ao homem certos bens ou condições”. Nesse estágio social, portanto, Estado, cidadão e sociedade devem construir um piso mínimo de condições realizáveis concretamente, servindo de sustentáculo à estruturação e manutenção de um estado de bem-estar social prolongável no curso do tempo.

⁴¹⁷ Assim, a Constituição brasileira de 1824 “garantiu o direito de propriedade *em toda a sua plenitude*. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização” (art.179, § 22).

Mirkine-Guetzévitch (1957, p.169/171) também já assinalava que as liberdades individuais e os direitos sociais “ocupam um lugar de honra nas novas Constituições” e que os direitos sociais “aparecem como obrigações positivas do Estado ao lado do catálogo das liberdades formuladas em 1789”, destacando ainda que entre os direitos sociais podem ser citados “a segurança social, o direito do trabalho, os direitos sindicais, o direito a uma vida sã e ao repouso e as garantias econômicas para as classes trabalhadoras”.

A doutrina do individualismo foi recepcionada nas constituições políticas do mundo ocidental e transplantou-se para os seus Códigos civis, tendo por matriz o Código francês de 1804. Espreado-se pelo mundo afora⁴¹⁸, os países ocidentais logo se adaptaram ao figurino moldado, inclusive Portugal, que aprovou o seu Código em 1867, quando revogou as Ordenações Filipinas. Curiosamente, como observa Rodrigues (1997, v.1, p.10), no Brasil, que se tornou soberano em 1822, as Ordenações do Reino continuaram em vigor até 1917, por força da Lei de 20 de outubro de 1823, que determinou que continuasse em vigor no Império a legislação do Reino. Isso, na prática, não impediu que os ventos liberais soprassem por todo o território brasileiro em razão de a Constituição de 1824 ter aderido francamente ao liberalismo constitucional e destarte ao econômico.

No modelo transplantado para o mundo, o princípio da autonomia privada como conseqüente imediato do individualismo aparece como a mola mestra impulsionadora dos contratos \neg e, pois, instrumento da liberdade de iniciativa econômica \neg , possibilitando o desenvolvimento livre das vontades particulares (princípio da autonomia da vontade) nas relações de produção e, como não poderia ser diferente segundo a ideologia adotada, as contratações deveriam perseguir o objetivo de alcançar produção máxima a custos mais baixos de acordo com a livre concorrência. O contrato, portanto, é o instrumento do *laissez-faire* e, porque é o fim desejado livremente pelas partes, funciona como lei entre elas.

A autonomia da vontade, como princípio, não é exclusividade do direito civil, pois alcança todo o direito privado. Por muito tempo reinou sem qualquer restrição nas relações civis e comerciais, servindo de instrumento fomentador das iniciativas do mundo empresarial, ou daquelas atividades realizadas entre particulares isoladamente considerados, com pretensões negociais especulativas. Sua importância reside no fato de os particulares poderem criar direitos e obrigações, funcionando o contrato como fonte de direito obrigacional, aliás a principal fonte no campo do direito das obrigações. Vale dizer, a lei como fonte primeira do direito abre campo para a existência de fontes extra-legais (os

⁴¹⁸ Código Civil belga 1807, Código Civil austríaco 1811, Código Civil italiano 1865, Código Civil português 1867, Código Civil argentino 1869, Código Civil alemão 1896 (vigora em 1900), Código Civil brasileiro 1916.

contratos).

De fato, se os particulares podem “legislar” em matéria jurídica que diz respeito aos seus interesses particulares, estão autorizados a realizar negócios jurídicos (contrato ou convenção, testamento, etc), vale dizer, podem fazer manifestações bilaterais ou unilaterais de vontade que expressem os seus desejos de adquirir, modificar, transferir ou extinguir direitos, criando, distribuindo e consumindo riquezas (bens e serviços) produzidas no mercado. Podem comprar, vender, trocar, doar, emprestar e fazer tantas outras estipulações livremente, partindo do fundamento de que o pressuposto da autonomia é a propriedade, cuja função, conforme Barcelona (1980, p.43) “é proporcionar a livre circulação de bens”.

Porque derivado da lei, diz-se que o princípio da autonomia privada é derivado e tem por objetivo específico reger as combinações realizadas entre particulares, que podem estipular o que quiserem, com quem quiserem, desde que respeitada a supremacia da ordem pública e os bons costumes. Assim sendo, resulta claro que se distingue do princípio da autonomia pública que é conferida ao Estado ou aos órgãos públicos, com a finalidade de criar o direito envolvendo interesses fundamentais e gerais da sociedade, o que o caracteriza como poder de natureza originária, pública e discricionária.

Como se tem afirmado, a origem do direito privado tido como moderno encontra-se no Código Civil francês aprovado em 1804 com a influência direta de Napoleão. Justiça seja feita, o referido diploma civil recepcionou o princípio da autonomia privada no art.6º e, nesse mesmo dispositivo, asseverou, como não poderia ser diferente, que a autonomia privada encontra limite na supremacia da ordem pública. Parece-me que, com tal ressalva, o próprio diploma civilístico deixou a porta aberta para futuras flexibilizações, tanto quanto se tornassem necessárias ao atendimento da ordem pública.⁴¹⁹

Talvez não esperasse o legislador francês que as questões de ordem pública se multiplicassem tanto e na velocidade que aconteceram desde o final do século XVIII. O fato é que as relações sociais coloridas com juridicidade dotadas de interesse da ordem pública foram-se avolumando num crescendo tal que deixaram de ser exceção para se transformarem em regra corriqueira no complexo emaranhado de relações sociais construídas a partir do extraordinário desenvolvimento da ciência e da tecnologia desde então.

Em razão disso, assistiu-se paulatinamente ao surgimento de leis com regras de ordem pública,⁴²⁰ fato que nos dias de hoje não constitui mais surpresa, pois se vê por toda a

⁴¹⁹ Em sentido idêntico o art.17 da Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro – Decreto-lei n. 4.657, de 04.09.1942, aplicável às disposições legislativas de natureza privada ou pública.

⁴²⁰ Também as normas de direito público têm-se sobreposto no tratamento de matérias tidas anteriormente como

parte a interferência do legislador motivado a acudir situações que reclamam maior atenção do poder público por dizerem respeito ao interesse coletivo ou difuso. Nesse diapasão são instituídas regras de direitos irrenunciáveis pelos seus titulares e obrigações inarredáveis por parte dos sujeitos passivos de obrigações, como forma de proteger interesses superiores aos meramente privados.

Esses comandos normativos são consequência da lógica que se manifestou notória entre os juristas, legisladores, cientistas sociais e mesmo para o homem comum do povo de que o fortalecimento da autonomia privada conferia aos mais fortes a possibilidade de defender – como é natural – os seus próprios interesses particulares, deixando na penumbra os interesses maiores da sociedade voltados para o bem-comum. Os abusos caracterizadores de lesão aos direitos dos mais fracos, configurando situações contrárias aos interesses da ordem pública e dos bons costumes explicam as transformações gerais do direito em busca de uma nova concepção social.

Se o direito francês absorveu o princípio romano segundo o qual *jus publicum privatorum pactis mutare non potest* (os particulares não podem revogar por convenção as normas de direito público) e o brasileiro adotou a mesma regra, com muito mais razão nos dias que correm os particulares continuam não podendo revogar, pelas regras do contrato, as normas de ordem pública. Por conseguinte e para usar uma expressão geográfica, pelo espigão elevado entre a autonomia privada e a autonomia pública, vale dizer, pelos caminhos dos bons costumes, da boa fé e da equidade desenvolveu-se a ideologia da concepção social no direito contemporâneo.

Aos poucos alterações vão sendo feitas nos Códigos em vigor, quando não revogados os existentes, para aprovação de nova disciplina da matéria sob fundamentos diversos consentâneos com as necessidades da contemporaneidade. A título de exemplo cita-se o Código Civil italiano que, em seu art.1322, estabeleceu de maneira lapidar que as partes podem “determinar livremente o conteúdo do contrato nos limites impostos por lei e celebrar contratos atípicos ou inominados, desde que destinados a realizar interesses dignos de tutela, segundo o ordenamento jurídico”. Ou seja, a autonomia privada pode “legislar” livremente sobre tudo que constitua interesses dignos de tutela.

No mesmo sentido, podem encontrar-se regramentos no direito português

meramente privadas. A evolução dessa orientação intervencionista se projeta por todos os lados para agasalhar interesses sociais e coletivos, não amparados anteriormente, como sói acontecer com a revisão de contratos florestais, imposição de normas de proteção dos recursos naturais nos contratos agrários, proteção e defesa do consumidor nos contratos, exercício das atividades econômicas e contratações em consonância com as diretrizes da política de defesa do meio ambiente, etc.

contemporâneo, pois o atual Código Civil luso também dispõe no seu art. art.405 que as partes “podem livremente fixar o conteúdo do contrato, nos limites da lei, e celebrar contratos diferentes dos previstos no mesmo Código”, fixando o art.280 “limites ao exercício da autonomia privada” e estabelecendo a nulidade do negócio jurídico contrário à ordem pública ou aos bons costumes.

Fora da codificação, constituindo micro-sistemas paralelos, também se encontram no Brasil uma série de normativos protetores da parte considerada, em cada caso, desprotegida em face da outra, com possibilidades de vir a ser lesada pelo abuso de direito no caso concreto. A título exemplificativo, pode salientar-se a proteção dos inquilinos na relação locatícia, da companheira convivente em união estável, da criança e adolescente com direito a proteção e desenvolvimento integral, a obrigação de contratar definitivamente em face de contrato preliminar, a responsabilidade civil encarada objetivamente pela teoria do risco nas relações de consumo e ambientais, perdendo terreno a tradicional culpa subjetiva, e assim tantos outros casos caracterizadores da socialização do direito. Enfim, como assevera o atual Código Civil aprovado em 2002, a liberdade de contratar deve ser exercida em razão e nos limites da função social do contrato.

Todavia, como se pode constatar sem maiores dificuldades na história do direito brasileiro do século XX, realmente os direitos sociais vão apresentar-se com muito mais ênfase, com muito mais saliência, nos outros ramos do direito. Foi, realmente, no campo do direito do trabalho (inicialmente chamado por muitos de direito social), depois no direito agrário e, mais recentemente, no direito do consumidor e no direito ambiental que se percebe grandiosa e qualitativamente a preocupação legislativa com a proteção de interesses de natureza coletiva ou difusa.

O conteúdo dos direitos e interesses encontrados nesses ramos jurídicos por si sós justificam o desgarramento dos troncos comuns para receberem melhor proteção de forma autônoma, porém não independente, mesmo porque mais e mais se revelam necessários os seus estudos interdisciplinarmente. Tais conteúdos agasalham a proteção do trabalho, da vida, da saúde e da segurança das pessoas, cujos interesses devem ser estudados dentro da ótica inerente à socialização do direito.⁴²¹

São facilmente identificáveis nesses ramos do direito normas de direito público, de direito privado e de ordem pública, imperativas e cogentes, objetivando colocar a salvo

⁴²¹ Não se pode dizer que o Direito Ambiental apartou-se do Direito Civil, como fonte, mas, indubitavelmente, sua formação como ramo autônomo foi cimentada originariamente na seara das normas extravagantes e setoriais incidentes sobre a esfera privada, estabelecendo, entre outras normas, restrições ao direito de contratar e ao direito de propriedade (mineração, florestas, águas, fauna, caça e pesca, dentre outras).

interesses de grupos determinados ou, mesmo, de coletividade indeterminada no meio social. Amiúde se apresentará a necessidade do estudo para além da disciplinaridade, pois o direito abre-se cada vez mais nos tempos contemporâneos para interconectar-se num cenário mais amplo com as ciências sociais e externamente com outras ciências, como, por exemplo, as ciências ambientais na proteção e defesa do meio ambiente que se pretende ecologicamente equilibrado.

4.1 O DIREITO DO TRABALHO

No que tange ao trabalho sob vínculo empregatício, observa-se que a segunda metade do século XVIII retratou, na Europa, a decadência do mercantilismo, na medida em que as idéias dos fisiocratas e dos liberais clássicos foram tomando corpo na sociedade e nas hostes dos governos. Queixavam-se aqueles da política econômica mercantilista que, atrelada ao conceito de riqueza sob a ótica da acumulação de metais, principalmente ouro e prata, o chamado entesouramento, como fator de desenvolvimento, impunha excessiva regulamentação ao exercício das atividades econômicas. Essa regulamentação, no entanto, como assinala Saint-Leone (1947) e Nascimento (1999, p.26), implicava na elaboração de estatutos pelas corporações, que acabavam por contemplar “normas sobre duração do trabalho, descanso nos feriados, etc”.

As corporações de ofício estavam montadas numa relação de subordinação hierárquica, disciplinar e técnica, segundo os conhecimentos profissionais até então adquiridos. Nessa estrutura hierárquica:

os mestres eram os proprietários das oficinas, que já tinham passado pela prova da obra mestra. Os companheiros eram trabalhadores que recebiam salários dos mestres. Os aprendizes eram os menores a partir de 12 ou 14 anos que recebiam dos mestres o ensino metódico do ofício ou profissão. O aprendiz passava ao grau de companheiro se obtivesse aproveitamento em seus ensinamentos. O companheiro só passava a mestre se fosse aprovado em exame de obra mestra (MARTINS, 2004, p. 19).

Durante o período do mercantilismo, consoante observa Nascimento (1999, p. 21), multiplicaram-se as corporações de ofício, às quais se concediam privilégios, prerrogativas e monopólios, de forma que somente determinados artesãos tidos como mais qualificados poderiam exercer os seus ofícios e, ainda assim, desde que previamente autorizados pelas agências dos governos. A isso se opunham os fisiocratas, que, na esteira do direito natural,

entendiam que todas as pessoas tinham o direito de trabalhar, produzir e dispor livremente do produto de seu trabalho.

Nessa linha de raciocínio, para os defensores da liberdade de comércio e do trabalho, as corporações se constituíam em empecilho ao livre desenvolvimento da indústria e do comércio, na causa do encarecimento da produção, enquanto a associação seria prejudicial à liberdade, razão por que hostilizavam o método corporativo inspirado na aprendizagem, no companheirismo e no produto final da obra mestra, pois o que importava na nova concepção era a liberdade do homem e liberdade para todos e não somente para os donos das corporações.

Essas idéias vão se tornar vitoriosas na Revolução Francesa de 1789, mas, antes disso, proporcionaram a extinção das corporações no país gaulês, através de edito de fevereiro de 1776, inspirado por Turgot⁴²², em cuja exposição de motivos assinala-se que elas “são consideradas instituições arbitrárias que não permitem ao indigente viver do seu trabalho”. Sob esse argumento, o art.1º do edito, ao dispor sobre a liberdade de comércio e de profissão, considera “extintas as corporações e comunidades de mercadores e artesãos e anulados o seus estatutos e regulamentos” (NASCIMENTO, 1999, p.27).

Algumas corporações que atuavam clandestinamente ainda tentaram se reconstruir, opondo resistência à proibição, mas o governo respondeu com nova Lei, agora o chamado Decreto “Dallarde”, de 1790, — portanto, posterior à Revolução Francesa —, determinando o desaparecimento das corporações e, ao mesmo tempo, considerando livre todo cidadão para o exercício de profissão ou ofício que considerasse conveniente, “depois de receber uma patente e pagar o preço”. A fundamentação do Decreto ancorou-se no entendimento de que o direito ao trabalho é um dos “direitos” primordiais ao homem. A contrário senso, suprimiu as corporações por entendê-las incompatíveis com o ideal de liberdade do homem.

Nova resistência foi oferecida pelos mestres das corporações que pretendiam continuar na direção delas e uma vez mais foram reprimidos, desta vez pela famosa lei denominada “Le Chapelier”, nome do Relator da Comissão que examinou o assunto. As conclusões do Relator e as disposições da lei são transcritas abaixo, tendo em vista a sua importância histórica consistente no fato de que, uma vez consagrada a liberdade individual do trabalho na França, seu conteúdo teve repercussão nos demais países do mundo, gerando o

⁴²² Turgot era fisiocrata. Foi discípulo de Quesnay, Intendente de Limoges e Ministro de Luis XVI. Com os editos que mandou publicar manteve-se coerente com os mandamentos de sua escola.

posterior surgimento da questão social⁴²³, cujo objeto vai se agravar e se ampliar nos séculos seguintes e exigir a proteção do Estado, visando a assegurar a paz social, o interesse geral e o bem comum.

Concluiu o Relator:

a) As corporações que se formaram tiveram por fim aumentar o preço da jornada de trabalho, impedir as livres convenções entre os particulares, fazendo-os concordar com contratos de adesão em ameaça à ordem pública; b) não deveria haver mais corporações no Estado e no seu lugar deveria existir apenas o interesse particular de cada indivíduo; c) impunha-se a necessidade de uma convenção livre de indivíduo para indivíduo para fixar a jornada de trabalho de cada trabalhador; d) indispensável se tornava uma lei para coibir esses abusos.

E, com suporte nessas conclusões de Le Chapelier, a lei foi aprovada, determinando, em suma:

1. A eliminação de toda espécie de corporação de cidadãos do mesmo estado ou profissão é uma das bases essenciais da Constituição Francesa, ficando proibido o seu restabelecimento sob qualquer pretexto e sob qualquer forma; 2. Os cidadãos do mesmo estado social ou profissão, os obreiros e companheiros de uma arte qualquer, não poderão, quando se reunirem, designar presidente, secretário ou síndico, lavrar registros, tomar resoluções, sancionar regulamentações sobre seus pretensos direitos comuns; 3. Fica proibido a todas as corporações administrativas ou municipais receber qualquer solicitação ou petição sob o nome de um estado social ou profissão, nem poderão respondê-la; estão obrigadas a declarar nulas as resoluções que forem tomadas (NASCIMENTO, 1999, p.27).

Como se pode notar, por trás da disputa, de um lado, dos precursores da liberdade de trabalho para todos (e, por consequência, da liberdade de contratar ou não contratar) e, de outro lado, os mestres artesãos das corporações, estava em marcha a busca da substituição do ambiente das oficinas artesanais (proibidas, desde 1776, por inspiração de Turgot)⁴²⁴ pelo ambiente das fábricas, em virtude das sucessivas invenções de novos tipos de máquinas modernas que a cada momento eram anunciadas.

Com efeito, já a partir da segunda metade do século XVIII começa a se esboçar na Europa um período posteriormente chamado de revolução industrial, no qual as ciências da natureza vão apresentar um grande desenvolvimento com a invenção de novas máquinas para

⁴²³ A questão social nos dias que correm ultrapassou o âmbito do direito do trabalho. Não se refere somente à dicotomia patrão e empregado. Ela abrange as questões relativas ao direito previdenciário, agrário, do consumidor e também ambiental que permeia os demais, uma vez que se deve assegurar a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que, qualificado como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, deve ser defendido e protegido pela sociedade e pelo Estado, para a atual e para as próximas gerações.

⁴²⁴ Era de TURGOT a afirmação de que as corporações “constituíam empecilho ao livre desenvolvimento da indústria e do comércio”.

uso na indústria, possibilitando aos empresários aproveitar dos inventos economicamente, aumentando a produção com o dispêndio de menor tempo de trabalho e, inclusive, diminuição da mão de obra.

Conforme anotações de Sombart corroboradas por Cesarino Junior (1970, p.50)⁴²⁵, pode-se observar que nessa segunda metade de século foram inventadas as seguintes máquinas industriais modernas: “1764-1775, a máquina de fiar; 1778, o método de *puclagem* (operação que tem por fim afinar o ferro para transfundi-lo em ferro ou aço); 1785-1790, o tear mecânico; 1790, a máquina a vapor; 1799, a máquina de papel”. Entremeando tais invenções, o carvão mineral substitui o carvão vegetal,⁴²⁶ até então utilizado para mover as máquinas, e muda a estratégia de localização das indústrias do ferro das regiões de florestas para as bacias carboníferas.

Óbvio que esses acontecimentos estavam a indicar a necessidade de diretrizes gerais de caráter social para o trabalho, mas não foi isso que aconteceu com o advento da Revolução Francesa. Preponderaram as idéias dos fisiocratas e da escola liberal clássica, reproduzidas no liberalismo econômico, que não admite a intervenção estatal na economia (embora a admita na educação e na saúde), o que equivale dizer que, daí para a frente o Estado vai se manter distante das relações de trabalho, deixando-as ao livre jogo do mercado, porque entende que cada indivíduo, melhor do que ninguém, está capacitado para tratar de seus próprios interesses.

Instala-se, no dizer dos adversários do liberalismo, o Estado-gendarme, o Estado-polícia, que, ao deixar as relações de trabalho ao sabor dos interesses dos indivíduos isoladamente considerados, opta pelo retorno à base contratual do direito romano, nas modalidades *locatio conductio operis* (empreitada) e *locatio conductio operarum* (locação de serviço). E para fortalecer o controle da relação indivíduo a indivíduo, proíbe-os de, ao se reunirem para tratar de seus interesses, nomear secretário, presidente, síndico, etc, o que identifica o desejo de sufocar, no nascedouro, o surgimento das corporações e dos sindicatos como órgãos de defesa dos interesses coletivos da classe dos trabalhadores.

Essa nova concepção positivada na Constituição francesa e no Código Civil francês, de 1804⁴²⁷, e depois nas Cartas Políticas e Códigos nos demais países do mundo

⁴²⁵ No mesmo sentido também pode ser comparado Hugon (1970, p.114).

⁴²⁶ O carvão mineral foi o grande recurso energético da Revolução Industrial, substituindo o carvão vegetal que movia os altos fornos do século XIV. O vapor produzido por sua queima passou a mover a indústria, os navios e depois as ferrovias.

⁴²⁷ Neste ano de 2004 a França comemorou solenemente duzentos anos de vigência de seu Código Civil, conforme divulgado pela imprensa internacional, escrita, falada e televisiva.

afora⁴²⁸ vai caracterizar o denominado individualismo jurídico, pressupondo a liberdade e igualdade de condições das partes para estabelecerem as regras contratuais da atividade laboral, ou seja, a liberdade de contratar ou de não contratar, esquematização jurídica que, como se verá adiante, vai desafiar a realidade dos fatos nas relações de produção – entre capital e trabalho no meio ambiente operário –, situação que vai se agravar mais e mais nas décadas e séculos seguintes.

Do ponto de vista político, a Revolução Francesa arejou as relações de Estado com a superação do absolutismo real, a organização constitucional dos poderes, e, fundamentalmente, a obrigatória separação e limitação destes, criando os famosos pesos e contrapesos, mas no que concerne aos direitos individuais, acarretou a exacerbação da primazia da vontade individual na construção da regra jurídica, sem preocupações de ordem social, possibilitando o agigantamento do mais forte perante o mais fraco, cenário que veio mostrar um meio ambiente de trabalho caracterizado no mundo inteiro por um amontoado de situações desastrosas para a dignidade da pessoa humana, materializadas no modo e nas condições que se desenvolvia a execução das atividades pelos operários, no interior das fábricas.

Com efeito:

a imposição de condições de trabalho pelo empregador, a exigência de excessivas jornadas de trabalho, a exploração das mulheres e menores, que constituíam mão-de-obra barata, os acidentes ocorridos com os trabalhadores no desempenho das suas atividades e a insegurança quanto ao futuro e aos momentos nos quais fisicamente não tivessem condições de trabalhar foram as constantes na nova era do meio proletário, às quais podem-se também acrescentar os baixos salários (NASCIMENTO, 1999, p. 15).

Se a execução do trabalho podia resultar do livre acordo, como efetivamente podia, sob a ótica liberal, na realidade as regras eram fixadas pelo empresário e ao empregado caberia contratar ou não contratar. Era o contrato de adesão típico, no qual se aceita tudo em bloco ou se rejeita tudo em bloco. Se não aceitasse as regras estabelecidas, evidentemente não havia contrato e, como prêmio, o potencial empregado permanecia sem emprego. Entre pegar ou largar, do jargão popular, o operário aceitava as regras impostas, não obstante certamente injustas e imorais, em muitos casos. Além disso, podia o patrão, criador da norma, também modificá-la a seu talante ou ainda dar por findo o contrato quando lhe aprouvesse.

⁴²⁸ Código Civil da Bélgica de 1807, Código Civil Austríaco de 1811, Código Civil Italiano de 1865, Código Civil português 1867, Código Civil Argentino de 1869, Código Civil Alemão de 1896 (em vigor em 1900), Código Civil Brasileiro de 1916, etc.

Não se estabelecia diferença entre trabalho executado por homem, por mulher ou criança. Não se levavam em conta as condições físicas e biológicas das mulheres, a merecer tratamento diversificado. Ao contrário, as contratações eram feitas sem as precauções necessárias, atentos os empresários ao objetivo de baratear o custo da produção. Com relação às crianças, podiam ser encontrados contratos verbais, a longo prazo, e até vitalícios, como acontecia na indústria escocesa “na qual os trabalhadores eram comprados ou vendidos com os filhos”, aberração que levou à expedição de “decretos parlamentares de 1774 e 1799 suprimindo a servidão vitalícia dos mineiros escoceses” (NASCIMENTO, 1999, p. 15).

Na Inglaterra, era comum a venda de menores nos distritos industrializados tendo como pagamento do preço o oferecimento de alimentação. Muitos contratos eram intermediados pelos próprios administradores das paróquias (unidades administrativas civis inglesas). Os menores eram comprados às dezenas em lotes, trabalhavam com carga horária excessiva, em horários inadequados (de madrugada e até à noite) (FOHLEN *apud* NASCIMENTO, 1999, p.16), sob controle severo dos vigilantes e, não raro, surgiam violência contra eles.

Melhor sorte não mereciam as mulheres. Elas se empregavam nas minas, nas fábricas metalúrgicas, nas fábricas de cerâmica e mais ainda nas tecelagens. Numa indústria têxtil com 480 empregados, poderiam ser encontrados 40 menores, 100 homens e 340 mulheres. Nas fábricas de porcelana a proporção podia chegar a 1/5 de participação feminina. Até nas escavações de carvão podiam ser encontradas mulheres trabalhando, numa proporção de 2,5% do contingente (NASCIMENTO, 1999, p.17). E também operavam nos trabalhos domiciliares, recebendo por unidade produzida.

O sistema de retribuição por peça era corriqueiro na Inglaterra, França, Alemanha, Rússia⁴²⁹ e Estados Unidos, sendo comum nesse tipo de atividade as jornadas de trabalho entre 15 e 16 horas diárias. Se é certo que a inserção da mulher no trabalho não foi primazia da Revolução Industrial, sem dúvida foi nesse cenário que a sua participação se intensificou. Mais adiante, depois da Primeira Guerra Mundial, esse movimento crescente vai aumentar ainda mais.

Debaixo da liberdade de fixar a duração da jornada de trabalho, o empregador não se tocava, por si mesmo, a fazer restrições. Elaborador do contrato de adesão, privilegiava os seus próprios interesses. Tanto quanto se dizia que o sol não se punha no império espanhol de Filipe II – porque seu território se estendia pela Europa, Ásia, África e América, inclusive o

⁴²⁹ Na Rússia, já na segunda década do século XIX proliferava a classe dos kustarni, trabalhadores que prestavam serviço em casa (sweating system – sistema do suor), sendo o seu número três vezes maior do que os operários de fábricas.

Brasil, de 1580 a 1640 –, também a jornada de trabalho dos operários europeus, até 1792⁴³⁰, era quase interminável, pois não se encerrava enquanto a claridade do sol permitisse. A média era de 14 horas-dia, considerando-se liberal o patrão que exigisse somente 12 horas-dia. Depois dessa data, nada impedia o funcionamento das fábricas durante a noite⁴³¹.

Na França, já na metade do século XIX, como assinala Nascimento (1999, p.19/20), trabalhava-se 12 horas nas províncias e 11 horas na capital, de acordo com o ramo da atividade exercida. Em minas costumava-se trabalhar 10 horas efetivas, permanecendo os mineiros nelas por 12 horas. Em fábricas de alfinetes podia-se trabalhar 14 a 15 horas diárias. Em tecelagens, a duração era de 12 horas nas fábricas, ou de 14 ou 15 horas se o trabalho fosse domiciliar. Em algumas unidades a jornada iniciava no inverno (de novembro a março) às 7 horas e findava às 21 horas, com intervalo de uma hora para almoço e uma hora para jantar. De abril a agosto a jornada começava às 5,30 e encerrava às 19,30 horas e de setembro a outubro, das 6 às 20 horas.

A precariedade das condições de trabalho engendradas no bojo da primeira revolução industrial (más condições sanitárias, excesso de jornada de trabalho, pagamento de mulheres e crianças como meia-força, desemprego, divisão do trabalho e repetição de tarefas, superprodução industrial e agravamento do desemprego, concorrência entre industriais e rebaixamento de salários para baratear a produção) revelava a reiteração de graves atentados contra a dignidade do trabalhador e dos valores sociais do trabalho.

No rasto dessas relações se escondiam, ainda, outras mazelas relacionadas com os riscos à saúde e à integridade física do operário. Sobravam acidentes, enfermidades, incapacidades (temporárias ou permanentes) comuns no ambiente de trabalho, sem a correspondente percepção de salário durante a inatividade, por falta de regulamentação normativa. Todos esses fatos vão levar os trabalhadores, na metade do século XIX, a reivindicar, pacificamente, a redução das horas de trabalho, aumento de salários e melhorias das condições de trabalho.

Desatendidas as reivindicações, os operários organizaram – por si e por orientações de intelectuais e sindicatos⁴³² –, o denominado movimento operário de 1848, fazendo greves, *cacanny* (braços caídos) e sabotagens, que são contra-atacadas por demissão

⁴³⁰ Neste ano William Murdoc inventou o lampião a gás.

⁴³¹ Há registros de jornadas de até 18 horas/dia, após a invenção da iluminação a gás, em 1805.

⁴³² Conforme Nascimento (1999, p.28/29 e 58), na França a proibição de associação contida na Lei Chapelier foi confirmada por outras leis posteriores e só foi revogada, em 1884, pela Lei Waldeck-Rousseau, que permitiu às pessoas da mesma profissão ou de profissões conexas constituírem-se em associações sem autorização governamental, desde que os interesses fossem exclusivamente a defesa dos interesses profissionais e econômicos. Na Inglaterra o sindicato obteve existência legal em 1824, cuja lei foi revogada em 1825, em decorrência de greves instauradas, tendo o seu reconhecimento oficial ocorrido somente em 1871, com a chamada Lei dos Sindicatos. No Brasil os Decretos n. 979, de 1903, e n. 1637, de 1903, foram os primeiros atos normativos a disporem sobre os sindicatos rurais e urbanos, respectivamente.

em massa (*lock-out*) pelos patrões. A interferência de agitadores, os atentados anarquistas e toda a confusão reinante levou o conflito para países como Inglaterra e Espanha, onde o sindicalismo tinha aspecto mais conservador ou não estava organizado. Essas interferências provocaram, de início, reações contrárias aos trabalhadores nos Tribunais, defensivas do Estado.

De acordo com Cesarino Junior (1970, p.50), apesar dos excessos e dos reveses sofridos pelos trabalhadores, a “opinião pública começou a perceber a justiça de suas reivindicações, o Estado começou a se preocupar com a sorte dos trabalhadores e as greves passaram a objetivar um mínimo de duração e um máximo de eficiência”. E assim, aos poucos os sindicatos vão sendo reconhecidos como órgãos legítimos de representação classista, e, por sua vez, os governos nos países europeus e depois americanos, paulatinamente vão sinalizando com novas leis objetivando a proteção dos economicamente débeis.

Como referido anteriormente, esse emaranhado cipoal de situações contrárias ao bem-estar e à paz social estavam a exigir em todos os países a elaboração de normas de valorização e proteção do trabalho em geral e, de modo especial, o das mulheres e crianças, numa tentativa de restabelecer o equilíbrio social. Assim, no século XIX⁴³³, o Estado foi, lentamente, abandonando a doutrina do não intervencionismo na economia, passando a aprovar, através de leis isoladas, algumas normas de proteção ao trabalho, prática que vai ser incrementada no século seguinte com a criação de novas normas e a consolidação ou codificação delas.

No século XX, quase todos os países capitalistas inserem em suas Constituições um capítulo sobre a ordem econômica, possibilitando a intervenção na economia, em geral, e nas relações do trabalho, em particular. São pioneiras do dirigismo econômico as Constituições do México (1917) e da Alemanha (1919), seguidas pela do Chile (1925), Espanha (1931), Uruguai (1934), Honduras e Colômbia (1936), Bolívia (1938), Nicarágua (1939), Venezuela (1947), Turquia (1961) e Guatemala (1965)⁴³⁴ e, como leis ordinárias, o *Code du Travail* da França (1921) e a *Carta Del Lavoro* da Itália (1927).

⁴³³ Inglaterra em 1833: proibição do trabalho de menores de 9 anos; limitação da jornada de menores de 13 anos a 9 horas e dos adolescentes até 18 anos a 12 horas e proibição de trabalho noturno. França: em 1813 proibição de trabalho de menores em minas; em 1814 proibido o trabalho nos domingos e feriados; em 1841 proibição de trabalho de menores de 8 anos; limitação a 8 horas/dia a jornada dos menores de 12 anos e em 12 horas a dos menores de 16 anos; em 1848 fixação da jornada de trabalho em geral, com o máximo de 12 horas. Alemanha: em 1839 proibição do trabalho de menores de 9 anos e restrição da jornada dos menores de 16 anos a 10 horas/dia; em 1853 proibição do trabalho dos menores de 12 anos e limitação da jornada dos menores de 14 a 16 anos em 6 horas.

⁴³⁴ Também podem ser citadas as Constituições: da Rússia (1918 e 1935), Tchecoslováquia (1948), Iugoslávia (1921 e 1963) e, com o desmembramento posterior, as Constituições da Alemanha Federal (1949) e Alemanha Democrática (1949). A primeira Constituição brasileira nesse estilo foi a de 1934.

A conscientização social-trabalhista, portanto, começa a aflorar no pós-guerra, na segunda década do século XX, sob a influência do constitucionalismo social mexicano e alemão e também da Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919⁴³⁵, que proclamou a célebre declaração, segundo a qual o trabalho não é mera mercadoria. Nas referidas constituições (mexicana e alemã)⁴³⁶, surgem várias normas de proteção ao trabalhador, desenvolvidas, depois, na legislação ordinária de cada um dos países.

A Constituição mexicana, por exemplo, instituiu a jornada diária de 8 horas; limitou a jornada noturna a 7 horas; proibiu o trabalho de menores de 12 anos; limitou a 6 horas o trabalho para menores de 16 anos; estabeleceu o descanso semanal, a proteção à maternidade, a fixação de salário mínimo, igualdade salarial, adicional de horas extras, proteção contra acidentes do trabalho, higiene e segurança do trabalho, direito de sindicalização, direito de greve, conciliação e arbitragem dos conflitos trabalhistas, indenização de dispensa, seguros sociais, dentre outros contidos nos incisos do art.123 (NASCIMENTO, 1999, p.31).

A Constituição weimariana (1919) colocou o trabalho sob especial proteção do Estado e traçou longa e detalhadamente essa proteção nos arts.156 a 165, determinando, inclusive, a sua sistematização como ramo especializado do direito. Entre as várias normas protetoras, podem ser citadas sinteticamente:

A liberdade de coalizão de todo e qualquer profissional para a defesa e melhoria das condições de trabalho e produção, cominando de nulidade qualquer medida tendente a impedi-la; proteção do trabalho intelectual, direitos de autor, de inventos e de artes, proteção que deveria ser estendida ao exterior mediante tratado internacional; determinação de organização pelo Estado, com o concurso dos segurados, de um sistema de seguros para conservação da saúde e da capacidade de trabalho, proteção da maternidade e previsão contra conseqüências econômicas da velhice, invalidez e acidentes.

Determinou, ainda, a proteção legislativa e administrativa aos médios agricultores, industriais e comerciantes. Assegurou o direito de participação dos obreiros e empregados conjuntamente com os empresários na fixação do salário e das condições de trabalho. Reconheceu as organizações classistas dos trabalhadores e empresários; incumbiu o Estado de esforçar-se para a criação de uma regulamentação internacional do trabalho que garantisse à classe trabalhadora, no mundo, um mínimo de direitos sociais. E também, respeitada a

⁴³⁵ Com o surgimento da OIT surgiu também, posteriormente, o Direito Internacional do Trabalho, que não é um segmento do Direito do Trabalho, mas do Direito Internacional. A OIT é composta atualmente de três órgãos: Conferência ou Assembléia Geral, Conselho de Administração e Repartição Internacional do Trabalho.

⁴³⁶ Art.123 da Constituição mexicana; arts.156 a 165, da Constituição alemã.

liberdade, estabeleceu a obrigação de todo alemão empregar sua força intelectual e material de trabalho na forma que o exija o bem-estar coletivo (NASCIMENTO, 1999, p.33).

Uma segunda revolução industrial (revolução tecnológica) viria a acontecer posteriormente, quando as bases do direito do trabalho já se encontravam assentadas, refletindo, senão com exclusividade, mas, com certeza, significativamente nas relações de trabalho. Trata-se da automação, conseqüência do contínuo desenvolvimento tecnológico. Surge, então, outra vez o perigo da substituição da força humana pela máquina nas diversas atividades profissionais, tendência que não dá sinais de arrefecer, desafiando o planejamento de políticas públicas adequadas à inversão ou à atenuação de seus efeitos, fazendo verdadeiro o brocardo de que a máquina foi criada para o bem-estar do homem e não para a sua ruína. Conforme acentua um autor:

a automação e os aperfeiçoamentos tecnológicos estão produzindo uma revolução multiforme: é industrial porque afeta mercadorias e serviços; psicológica, porque influi nas atitudes dos trabalhadores, supervisores e outros cidadãos; científica, porque, propiciada por cientistas, produz novos instrumentos e recursos para outros avanços da ciência; econômica, por suas influências sobre o padrão de vida; social, por alterar os hábitos de vida; educacional, porque exige mais de nossos recursos humanos; política, porque exige novas soluções para as suas conseqüências (ARNSTEIN, 1965, p.11).

A questão social mostrada na síntese histórica das relações entre capital e trabalho foi gerada no bojo do desenvolvimento econômico decorrente das invenções determinadas pelo progresso das ciências aplicadas (da natureza), que forçaram a substituição do ambiente de trabalho das oficinas pelo das fábricas. Envolto a essa mudança surgiu o anseio por maiores lucros pelos empresários. Tais relações e suas conseqüências políticas e econômicas refletiram no campo do direito, ensejando a criação da legislação social, cujo conteúdo irá se ampliar nas décadas seguintes, como se verá mais adiante.

Essa legislação teve por fim imediato a proteção dos débeis econômicos. Evidentemente, porém, nela estava embutida outra finalidade essencial que o Estado precisa alcançar como motivação e justificação de sua própria existência, que é assegurar a paz social, o bem comum, o interesse geral⁴³⁷. Nesse sentido se posicionou, *verbi gratia*, a Constituição da Republicana italiana, de 27.12.1947, ao afirmar nos arts.35, 36 e 38 que:

⁴³⁷ Essa motivação para a paz social, bem comum e interesse geral vai empurrar o Estado, pela via do Poder Legislativo \neg que tem origem na soberania popular e não na vontade absoluta do rei \neg , nas décadas vindouras do século XX, a expandir a proteção social para além das relações de trabalho subordinado, inserindo-a nas relações agrárias, nas relações de consumo e, por último, nas relações ambientais.

Art.35. A República tutela o trabalho em todas as suas formas de aplicação.

Art.36. O trabalhador tem direito a uma retribuição proporcional à quantidade do seu trabalho e em todo caso suficiente à assegurar a si e à família uma existência livre e digna.

Art.38 Todo cidadão inabilitado para o trabalho e desprovido dos meios necessários para viver tem direito à manutenção e à assistência social.⁴³⁸

De igual modo se expressaram dois juristas franceses ao enfatizarem a paz social como finalidade do Direito Social e ao aludirem ao sentimento de justiça sempre encontrado no meio social. Dizem os autores:

A importância individual do direito do trabalho permite compreender o quanto esse direito pode contribuir para a paz social. Ela é aferida não somente porque ele traz, como toda regra jurídica, uma certa ordem nas relações de trabalho, mas sobretudo porque ele exprime o sentimento de justiça do meio social: uma boa organização das relações de trabalho é um elemento de paz no Estado (ROUAST e DURAND, 1961, p.7 e 8).⁴³⁹

Destarte, o direito do trabalho é um instrumento valioso para a construção do bem comum. Não é o único, como se verá adiante. Todavia, por seu intermédio, as pessoas (físicas), dependentes do produto do seu trabalho para a subsistência própria e/ou da família, podem alcançar vida digna e ter acesso à propriedade privada de bens de consumo, de bens de uso e mesmo de bens de produção. Seu objeto restringiu-se inicialmente às relações de trabalho urbano e depois foi estendido a outras categorias, como os rurais subordinados, por exemplo. Trata-se de ramo jurídico com vários pontos em comum com o direito agrário, justificando-se melhor um estudo interdisciplinar, pois ambos os ramos estão a serviço da elevação dos valores sociais do trabalho e a sublimação da dignidade da pessoa humana como requisitos indispensáveis à formação da cidadania. Não lhe escapa, por via transversa, a proteção do meio ambiente de trabalho em condições dignas e saudáveis.

4.2 O DIREITO AGRÁRIO

O direito agrário ou rural, como conhecido na França, foi reconhecido na Itália, Espanha e demais países europeus, bem como na Argentina e Uruguai, bem antes que no Brasil. O Código Rural do Uruguai, por exemplo, foi aprovado em 1875. As normas de direito agrário são normas de proteção ao rurícola e, de modo especial, ao hipossuficiente,

⁴³⁸ Tradução livre do autor.

⁴³⁹ Tradução livre do autor.

constituindo, muitas delas, direitos sociais passíveis de serem exigidos pelos seus titulares ao Estado. Tanto quanto as relações de trabalho, as relações mantidas no agro precisavam ser humanizadas, como foram, de maneira a assegurar dignidade aos trabalhadores rurais.

O trabalho no campo abrange o trabalho subordinado (relações trabalhistas) e o trabalho não subordinado (relações agrárias), aquele regido pelo direito do trabalho e este pelo direito agrário. As peculiaridades do campo impunham a extensão daquele (relações trabalhistas) às relações do campo e que estas (relações agrárias) fossem alvo de regramento especial, com normas de ordem pública. Afinal, o homem do campo estava (e em muitos casos ainda está) mais longe dos centros de poder, das escolas, dos centros de lazer, das organizações de classe, dos seus vizinhos. Por força da localização geográfica, tinham (e hoje, em muitos casos, ainda têm) maior dificuldade de transporte e comunicação.

Responsável por uma atividade agrobiológica, geradora a um só tempo de alimentos para as cidades e significativa contribuição ao meio ambiente, através da conservação e preservação da natureza, sem dúvida essa atividade e esse homem do campo estava a merecer a proteção do Estado, até mesmo como pressuposto do desenvolvimento, como um todo, de qualquer país. Seria necessário que a filosofia da valorização do trabalho como condição da dignidade humana fosse instaurada também nas relações entre capital e trabalho no campo, para que os benefícios próprios da atividade agrária fossem alcançados por proprietários e por trabalhadores. Realizando esse desiderato, o Estado poderia alcançar equilíbrio das relações campo e cidade, oportunizando progresso social e econômico também àquele setor.

Tornava-se necessário, portanto, uma nova diretriz na política das relações de trabalho no campo que proporcionasse certa igualdade jurídica ao trabalhador em face de desigualdades econômicas perante o empresário rural. Seria necessário também dar apoio técnico e financeiro ao proprietário minifundiário e ao agricultor familiar, para alavancar o desenvolvimento das regiões, sem prejuízo para os verdadeiros agricultores empresários. Enfim era necessário que o Estado apoiasse o hipossuficiente e elaborasse um arcabouço jurídico assegurador de sua proteção – arrendatário, parceiro, agricultor minifundiário e familiar –, estimulando o aproveitamento racional e adequado das terras.

O direito agrário é essencialmente um direito patrimonial. Engloba predominantemente o direito das obrigações e o direito das coisas agrárias. Portanto, regula o uso e a posse agrária, alguns modos de aquisição e perda da propriedade e os contratos agrários. Como a propriedade agrária é um bem de produção, e não de mero consumo ou de especulação imobiliária, resulta claro que sua planificação deve enfeixar o conjunto de

imóveis existentes em cada País, as diferenças regionais econômicas, sociais e ecológicas. Essa planificação passa pela organização ou reorganização fundiária e deve estar contida numa política de desenvolvimento rural de cada país.

Sendo certo que a liberdade de contratar é, basicamente, uma derivação do direito de propriedade, o direito agrário, como antítese às idéias do individualismo jurídico da Revolução Francesa, formula as bases de contratação agrária para o uso temporário da terra e de outros institutos jurídicos agrários à luz da concepção dada à propriedade. Se os contratos agrários são realizados objetivando a produção de alimentos, e se a terra é um bem de produção, a normativa dos contratos agrários, acessórios da propriedade, deve seguir o caminho desta e, neste sentido tais contratos devem ser celebrados objetivando uma função social.

No mundo inteiro, à exceção das extintas Repúblicas Socialistas Soviéticas, os países de regime capitalista preferiram a fórmula eleita pela Constituição alemã de 1919, que, ao aceitar a propriedade privada como um direito subjetivo, assim o fez sob a concepção de que esse direito é condicionado pelo direito objetivo, a impor-lhe inerentemente o dever de realizar finalidades maiores em prol da coletividade. Em decorrência, os contratos agrários celebrados pelos particulares também devem cumprir uma função social, *verbi gratia*, objetivar a produção de alimentos de boa qualidade e, ao mesmo tempo, realizar a conservação dos recursos naturais renováveis.

A Constituição weimariana, seguida, entre outras, pelas da Irlanda, Itália, França, Áustria, Finlândia, Turquia estabeleceu como norma de ordem pública, entre as finalidades do Estado, além da proteção do trabalho, a programação econômica com a finalidade de endereçar e coordenar a iniciativa privada aceitando, como observa Galloni (1961, p.86) “a distinção fundamental entre a propriedade dos instrumentos de produção e a dos bens de consumo para submetê-las a uma disciplina diversa”. Essa distinção justificou a emancipação do direito agrário como ramo autônomo do direito, partindo, nuclearmente, do princípio da função social da propriedade e, por via de consequência, da função social dos contratos.

Tiram-se, assim, a liberdade e a igualdade da concepção abstrata do individualismo jurídico para situá-la no mundo concreto da realidade das dificuldades vividas pelos homens do campo. Daí o caráter cogente da maioria das normas agrárias, para evitar que a parte débil da relação agrária, ou o próprio meio ambiente sejam prejudicados pela ação inescrupulosa de uma das partes. A proteção do homem hipossuficiente e dos recursos naturais renováveis como objeto especial da natureza e, destarte, da relação agrária, justificam a fixação pelo legislador de prazos mínimos obrigatórios para os contratos – nas diversas

espécies de explorações agrárias – e a obrigação legalmente imposta de conservação dos recursos naturais renováveis, enquanto recursos ambientais indispensáveis à qualificação do meio ambiente ecologicamente saudável.

Efetivamente, como assentado no VII Comitê Europeu de Direito Agrário realizado em Haia⁴⁴⁰, em 1973, “o autêntico agricultor tem sido sempre e deverá sê-lo cada vez mais, não só produtor de alimentos, senão guardião da natureza em seu meio e ambiente”. Porque titular de uma atividade agrobiológica, deve portar-se como zeloso vigilante da produção e da conservação dos recursos naturais, para não incidir na culpa *in vigilandum*, por danos eventuais à natureza. Aliás, a responsabilidade por danos ambientais é objetiva, independentemente da prova de culpa. Por isso, o agricultor deve trabalhar *na e com* e não *contra* a natureza. Nesse sentido, o uso corrente da expressão “aproveitamento racional e adequado”, que deve traduzir-se por desenvolvimento sustentável. Como compensação das várias limitações legais e dos riscos da própria atividade, é justo que anseie pelo recolhimento dos frutos do seu empreendimento.

Essa recompensa deriva do aproveitamento racional e adequado e é uma interface da função social. Nesse passo, a produção necessária à subsistência própria e da família é retida na propriedade e o excedente é objeto de comercialização. O produtor entrega-a à indústria ou diretamente ao consumidor ou a interposta pessoa, o intermediário, que, enfim, a repassa ao consumidor final. Esse o ciclo econômico-social que se repete naturalmente com a produção agrícola em sentido amplo. Nas mãos dos consumidores finais se juntam, então, os bens, *in natura*, os bens transformados e os bens consistentes em mera prestação de serviço dos vários segmentos de fornecedores, tudo, em consequência de incontáveis relações negociais (jurídicas), no mercado de consumo.

4.3 O DIREITO DO CONSUMIDOR

Esse fenômeno jurídico a que se tem denominado de contratação em massa⁴⁴¹ gerou a necessidade de proteção ao consumidor final de bens ou serviços, parte presumivelmente mais fragilizada na relação contratual, frente ao empresariado mais bem preparado, não só sob o ponto de vista econômico-financeiro, mas também sob o ponto de

⁴⁴⁰ Confira apontamento de Sanz Jarque (1975, p.44).

⁴⁴¹ Contratação em massa “é a regulamentação por uma empresa para reger ilimitado número de relações patrimoniais homogêneas, que se individualizam a cada comportamento típico dos eventuais destinatários”, conforme Orlando Gomes (1983, p.53).

vista técnico, porque cercado de assessores especializados e dotado de uma gama de informações próprias de quem dirige o empreendimento, nem sempre conhecidas pela maioria dos consumidores, — quanto ao bem negociado —, questão que tornou as normas de direito privado puro, comercial ou civil, insuficientes para a regulação equilibrada dessas relações.

A complexidade dessa questão não passou despercebida aos economistas, psicólogos, sociólogos, juristas e aos legisladores europeus⁴⁴², em cujos países a liberdade de iniciativa continuou prestigiada, limitada, porém, por uma ordem econômica constitucional dirigida pelo Estado aos detentores do poder econômico, os empresários, que se sujeitam, nas relações com os consumidores, a seguir as linhas mestras da economia concertada pelos padrões da moral e da ética infiltrados na norma legal. A ordem econômica constitucional é uma declaração clara de oposição ao despotismo liberal, subsumindo-se as diretrizes maiores nas leis ordinárias que vão complementá-la.

Presente o respaldo constitucional e presentes as situações complexas da crescente contratação em massa na Europa, viram-se os legisladores na contingência de estabelecerem normas protetoras daquele que, presumivelmente, está menos preparado para as relações a serem travadas, especialmente com grandes empresários que praticam milhares de contratações num só dia. Assim nasceu o direito do consumidor nos vários países europeus, com um conteúdo recheado de normas de ordem pública, sobrepondo-se à vontade das partes, independentemente de cláusulas expressas dos contratos, firme no propósito de proteger o consumidor e cumprir sua função social.

De acordo com Cláudia Marques (2003, p.56):

As leis de função social caracterizam-se por impor novas noções valorativas que devem orientar a sociedade, e por isso optam, geralmente, em positivar uma série de direitos assegurados ao grupo tutelado e impõem uma série de novos deveres imputados a outros agentes da sociedade, os quais, por sua profissão ou pelas benesses que recebem, considera o legislador que possam e devam suportar estes riscos. São leis, portanto, que nascem com a árdua tarefa de transformar uma realidade social, de conduzir a sociedade a um novo patamar de harmonia e respeito nas relações jurídicas. Para que possam cumprir sua função, o legislador costuma conceder a essas novas leis um abrangente e interdisciplinar campo de aplicação.

A proteção se faz mediante o controle da regulamentação contratual previamente

⁴⁴² Conforme Filomeno (2004, p.27-28), também a Resolução n. 39/248, da Organização das Nações Unidas, aprovada em sessão plenária de 09.04.1985, traçou uma política geral de proteção do consumidor destinada aos Estados filiados, tendo em conta seus interesses e necessidades em todos os países e, particularmente, nos em desenvolvimento, reconhecendo que o consumidor enfrenta, amiúde, desequilíbrio em face da capacidade econômica, nível de educação e poder de negociação. Acrescenta Filomeno que a referida sessão foi inspirada na Declaração dos Direitos do Consumidor, proferida pelo Presidente John Kennedy, em 15.03.1962, data que passou a ser comemorada como "Dia Internacional do Consumidor".

elaborada pelo empresário, podendo dar-se pela via judicial, legislativa e administrativa. O controle judicial se dá sobre o consenso e sobre o conteúdo contratual, no momento da contratação, traduzido no poder de examinar em juízo o contrato. Quanto ao consenso, o Código Civil italiano de 1942 prevê que uma cláusula do contrato de adesão é eficaz se o aderente dela tomou conhecimento ou deveria tomar pela diligência comum (art.1341, I). Se não tomou, ela é ineficaz. Quanto ao conteúdo, cabe analisar as cláusulas do contrato e, na dúvida, elas são interpretadas em favor do aderente, consoante o Código Civil francês, seguido por outros códigos (inclusive o italiano).

O controle legislativo que foi mais cobrado na década de setenta (XX), principalmente em Israel (1969), na Suécia (1971), Inglaterra (1976), Alemanha (1977), França (1978) e outros países usa, predominantemente, a técnica de proibir pura e simplesmente determinadas práticas consideradas abusivas ou ilícitas, como, por exemplo, as cláusulas iníquas, desleais, sub-reptícias, excessivamente onerosas, ou vexatórias. A Declaração de Princípios contida na Carta dos Direitos dos Consumidores aprovada pelo Conselho da Europa define como ilícita a cláusula que enseja desequilíbrio na posição das partes, com prejuízo para o aderente ou, ainda, a de redação maliciosa. Na lei são declaradas ineficazes as cláusulas desvantajosas desproporcionalmente para o destinatário do regulamento, o aderente, ou contrárias à boa-fé (GOMES, O., 1971, p.58/59).

O mercado comum europeu, ao acirrar a concorrência entre empresas, tornou mais exigente a proteção do consumidor. Essa providência fez com que países membros economicamente menos desenvolvidos e juridicamente menos preocupados com a questão do consumidor tivessem de adequar-se à nova realidade econômica para oferecerem serviços e bens de consumo de melhor qualidade aos membros da comunidade⁴⁴³. Melhor qualidade dos produtos e respeito ao meio ambiente são pressupostos presentes no mercado de consumo europeu atual.

As relações de consumo sujeitam-se às diretrizes da política nacional (ou comunitária) das relações de consumo, que têm por fim atender às necessidades dos consumidores, respeitar a sua dignidade, saúde, segurança, proteger os seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, a transparência e harmonia das relações de consumo. Assim, os contratos devem perseguir o princípio da harmonização dos interesses das partes e compatibilizar a proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios da ordem econômica

⁴⁴³ Muitas dessas normas foram adotadas no Código do Consumidor brasileiro de 1990, como se verá adiante.

constitucional, tendo sempre presente a boa-fé e o equilíbrio das relações para os consumidores.

Como a defesa do meio ambiente e a defesa do consumidor participam da base de princípios da ordem econômica, a contratação nas relações de consumo deve objetivar a defesa do consumidor, sem, contudo, voltar as costas para o meio ambiente. A contratação consumerista, levada a sério pelas grandes empresas e pelo próprio Estado, como ente fiscalizador, pode constituir valioso instrumento para a defesa ambiental, haja vista que outro princípio tornado regra da política de relações de consumo impõe ao Estado o dever de incentivar os fornecedores a criarem meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços⁴⁴⁴. O controle de qualidade e segurança de produtos e serviços é básico para a formação do meio ambiente saudável, na medida em que os produtos e serviços terão maior durabilidade e passarão a ser descartados só depois de terem propiciado perfeita utilização durante longo período de tempo. Demorarão mais tempo para se tornar lixo.

4.4. O DIREITO AMBIENTAL

Conforme Milaré (2001, p.62;64), a expressão meio ambiente teria sido utilizada pela primeira vez pelo naturalista francês Geoffroy de Saint'Hilaire na obra *Études progressives d'un naturaliste*, de 1935, tendo sido perfilhada por Augusto Comte em seu *Curso de Filosofia Positiva*. Em linguagem técnica “é a combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou população de indivíduos em questão”.

Juridicamente, em sentido estrito, é “a expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos” e, em sentido amplo, transcende a ecologia tradicional, abrangendo a natureza original e artificial e os bens culturais. Para Afonso da Silva (2003, p.20), é “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”, cuja integração busca assumir “uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais”.

A preocupação com a sua proteção passou a despertar a humanidade, especialmente, digamos assim, na década de setenta do século XX, por intermédio de segmentos mais conscientizados para o problema na sociedade global. Essa preocupação foi

⁴⁴⁴ Também aqui ressalta-se a interdisciplinaridade, pois esse princípio da política das relações de consumo cruza com o objetivo da política de meio ambiente, segundo o qual as atividades empresariais serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

levada a conferências, congressos e seminários patrocinados pela Organização das Nações Unidas e outras organizações públicas e particulares, destacando-se as Conferências de Estocolmo (1972), do Rio de Janeiro (1992) e a de Johannesburgo (2002), na África do Sul. A Declaração de Estocolmo firmou 26 princípios⁴⁴⁵ importantes, cabendo assinalar, neste momento, os quatro abaixo:

Princípio 1. O Homem tem o direito fundamental (...) ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras.

Princípio 2. Os recursos naturais da Terra, inclusos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente as amostras representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou regulamentação segundo seja mais conveniente.

(...)

Princípio 4. O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar prudentemente o patrimônio representado pela flora e pela fauna silvestres, bem como pelo seu habitat, que se encontram atualmente em grave perigo em virtude de uma conjugação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao se planejar o desenvolvimento econômico deve atribuir-se uma importância específica à conservação da Natureza, aí incluídas a flora e a fauna silvestres.

(...)

Princípio 8. O desenvolvimento econômico ou social é indispensável para assegurar ao Homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar na Terra condições favoráveis para melhorar a qualidade de vida.

Atualmente o tema meio ambiente faz parte das agendas dos governos, dos legisladores, dos ministros, dos representantes do ministério público, dos órgãos públicos, das escolas públicas ou privadas, dos grêmios, dos institutos, etc, o que, se por si só não diminui o problema, reforça a idéia de que medidas urgentes podem e devem ser concretizadas para que se tenha um meio ambiente verdadeiramente equilibrado.

Antes da Conferência de Estocolmo, algumas constituições já haviam dado importância ao tema, como as da Alemanha de 1949 (arts.74, 20º e 24º e 65, 3º), da Suíça de 1957 (arts.24, 4º, 6º e 7º) e da Bulgária (1971) mas foi a partir dela que o tema passou a

⁴⁴⁵ Esses princípios foram confirmados na Conferência do Rio de Janeiro (1992) e lhes foram adicionados outros relacionados com o desenvolvimento sustentável.

receber maior atenção dos constituintes (Portugal, 1976, ex-União Soviética, 1977, Espanha, 1978, Chile 1981, China, 1982, etc). Destaque especial, como anota Afonso da Silva (2003, p.45) merece a Constituição portuguesa, ao correlacionar o tema com o direito à vida, no art.66⁴⁴⁶, *verbis*:

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.
2. Incumbe ao Estado por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares:
 - a) prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
 - b) ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas;
 - c) criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da Natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;
 - d) promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica.
3. O cidadão ameaçado ou lesado no direito previsto no n.1, pode pedir, nos termos da lei, a cessação das causas de violação e a respectiva indenização.
4. O Estado deve promover a melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida de todos os portugueses.

Como se pode ver, o liberalismo econômico do século XVIII e a doutrina do individualismo jurídico foram substituídos pelo dirigismo estatal das relações de trabalho na cidade. Num segundo momento, esse dirigismo atingiu as relações laborais do campo e as atividades agrárias em geral. Um passo adiante, regulamentaram-se as contratações em massa, objeto das relações de consumo patrocinadas pela agricultura, pela indústria, pelo comércio e pela própria prestação de serviço profissional. O desenvolvimento da economia e da tecnologia, com repercussão social inarredável, não podia deixar de afetar, como afetou, o equilíbrio do meio ambiente, produzindo a conscientização de que as atividades primária, secundária e terciária precisam de regulamentação coerente com a defesa e proteção do próprio meio ambiente, onde o homem deve encontrar o seu bem-estar. Nessa perspectiva surgiu o direito ambiental.

Enfim, a evolução do direito evidencia a busca do equilíbrio entre indivíduo e Estado, respeitando-se a autoridade deste e a liberdade da pessoa humana, sem olvidar que o indivíduo vive na sociedade e não pode ficar alheio aos interesses gerais dessa mesma sociedade. Como já dizia Gusmão (1965, p.219), “as liberdades individuais não devem ser transformadas em castelo onde o homem vive indiferentemente do resto da sociedade”, razão por que “a interdependência social e a solidariedade social, tão necessárias ao mundo de hoje,

⁴⁴⁶ Esse artigo influenciou a redação do art.45 da Constituição espanhola de 1978 e o art.225 da Constituição brasileira, de 1988.

exigem que as liberdades individuais sejam guiadas pelo bem-estar individual temperado pelo bem comum”.

Compreendendo o bem comum como “o conjunto de condições que permitem o desenvolvimento integral da personalidade humana, e o bem-estar material, espiritual e cultural da comunidade” ele se constitui em “um dos objetivos fundamentais do Estado e do direito” (AMARAL NETO, 2000, p.20), o que levou Garcia Amigo (1979, p.27) a vislumbrar o direito privado fundamentado em dois princípios básicos:

O primeiro concebendo o sujeito jurídico, a pessoa, como eixo central em torno do qual gira o sistema de direito privado, com sua atividade limitada apenas pela ordem pública e os bons costumes. O segundo, a idéia do social, considerando a pessoa como participante de uma comunidade, com a qual tem poderes mas também deveres, não apenas o sujeito jurídico como indivíduo mas também, e principalmente, como pessoa.

Nessas circunstâncias não há dúvida de que o ordenamento jurídico deve ter a sua construção aperfeiçoada de modo a criar condições de harmonização dos interesses em jogo, o que implica proteger o uso regular do direito e, ao mesmo tempo, coibir o abuso do direito sob pena de prestigiar o ilícito em suas mais variadas formas. Essa nova maneira de pensar aponta para a absorção de diretrizes formuladoras de um direito social, vale dizer, que apreenda o indivíduo como pessoa no seu círculo social, contemplando suas aspirações individuais mas, ao mesmo tempo, assegurando os interesses sociais da coletividade enquanto grupo determinado ou difuso.

5. A visão social do Direito no Brasil

A distância que separa o Brasil da Europa não é só geográfica. Ela também é temporal, com repercussões no mundo da cultura e num dos produtos da cultura que é o modo de organização da sociedade através de suas leis e costumes, ou seja pela construção da ordem jurídica, que é a “regulamentação historicamente estabelecida das relações humanas em frente aos bens e aos deveres da vida” (KOHLER; BEVILAQUA, 1999, p.10). Realmente, a cultura jurídica brasileira sob os percalços dos embaraços políticos somente vai conseguir transformar em lei o Código Civil brasileiro em 1916, cento e doze anos depois do surgimento do seu homônimo francês, de 1804.

Bevilaqua, o artífice do Código (cf.1999, p.7/8), reconhecia em 1906 a existência

de uma ciência geral do direito significando a “exposição sistematizada de todos os fenômenos da vida jurídica da humanidade e a determinação de suas causas” e apreendia na multifacetária vida jurídica as dimensões sociológica e psicológica, afirmando que “a feição sociológica é constituída pela história e pela legislação comparada ou, antes, pela legislação comparada operando no campo do passado e no presente” e que da feição psicológica e sua orientação se deve “esperar a elucidação de muitos problemas e a remodelação de muitos conceitos”, acrescentando que sobre essas bases deve operar a filosofia jurídica para oferecer “uma vista de conjunto sobre as várias manifestações do fenômeno jurídico”, estudar “as condições de seu aparecimento e evolução” e determinar “as relações existentes entre ele e a vida humana em sociedade”, para então “firmar o seu conceito”.

Como se tem demonstrado, o mundo dos negócios jurídicos flui a partir da esquematização ideológica dos institutos básicos da organização social, e o principal destes institutos é a propriedade. Assim, embora tenha sido aprovado somente em 1916, o Código Civil brasileiro projetou os ideais políticos consagrados na Constituição de 1891, que nesse aspecto não sofrera qualquer modificação em relação à sua antecedente de 1824. Ambas garantiram em toda a sua plenitude o direito de propriedade, refletindo os ideais do liberalismo oriundo da Revolução Francesa.

Tomando-se por referência a visão de Bevilacqua sobre a feição sociológica do direito, “constituída pela história e pela legislação comparada ou, antes, pela legislação comparada operando no campo do passado e no presente”, verifica-se que a codificação brasileira esteve mais voltada para o passado do que para o presente, deixando de incorporar os anseios de segmentos importantes da sociedade relativamente às transformações que deveriam ser operadas na concepção do direito para vislumbrá-lo sob a ótica da solidariedade social, como já se propagava pela Europa, o que implicaria admitir, desde logo, uma função social à propriedade com os seus correlatos efeitos no mundo econômico e social.

De caráter individualista, a Codificação brasileira ficou restrita ao objetivo acanhado de tentar dar solução às eventuais pendências entre indivíduos isoladamente considerados, prevendo, quando muito, numa extensão maior, soluções relacionadas com o pequeno círculo do direito de vizinhança. Não se atinou para a função social do trabalho, principalmente se considerada em razão da liberação massiva de mão de obra ocorrida em 1888, da água, das florestas e demais recursos naturais vegetais e tantos outros interesses situados para além do mero interesse particular. Vale a pena, portanto, repetir a lição de Laranjeira (1975, p.22), para quem o Código Civil “por virtude de haver sido programado sem nenhum destino social tendeu a funcionar como adjutório dos interesses dos senhores da terra,

devido, particularmente, à perspectiva adotada em torno do domínio e uso dos bens imóveis rurais”.

Essa observação crítica também não tinha passado despercebida anteriormente a um outro arguto jurista baiano, conforme já tive oportunidade de registrar em outra oportunidade. Nesse sentido:

O divórcio entre a elite e a massa inculta perdurava quase inalterado. A despeito de sua ilustração, a aristocracia de então representava e racionalizava os interesses básicos de uma sociedade ainda patriarcal, que não perdera seu teor privatista, nem se libertara da estreiteza do arcabouço econômico, apesar do seu sistema de produção ter sido golpeado fundamentalmente em 1888. Natural que o Código refletisse as aspirações dessa elite e se contivesse no mesmo passo, no círculo da realidade subjacente que cristalizara costumes, convertendo-os em instituições jurídicas tradicionais. Devido a essa contenção, o Código Civil, sem embargo de ter aproveitado frutos da experiência jurídica de outros povos, não se liberta daquela preocupação com o círculo social da família, que o distingue, incorporando à disciplina das instituições básicas, como a propriedade, a família, a herança e a produção (contrato de trabalho), a filosofia e os sentimentos da classe senhorial. (GOMES, 1961, p.94).

Recuando no tempo, tem-se a oportunidade de notar que, também Rui Barbosa, politicamente liberal na juventude, já ao final da década de vinte do mesmo século aderiu às idéias sociais que começavam a se esboçar no Brasil, provavelmente estimulado pelas experiências pessoais em visita às fábricas da Cidade Maravilhosa e até mesmo por influência da Igreja Católica e sua encíclica *Rerum Novarum*. Essas afirmações podem ser confirmadas pelo conteúdo de seu discurso proferido no Teatro Lírico do Rio de Janeiro, em 20.03.1919, quando advoga a instituição de uma legislação trabalhista que ombreie o Brasil com o que existe de mais avançado nesse setor em outras partes do mundo.

Aderindo às idéias sociais democratas, dizia o respeitável jurista:

A concepção individualista dos direitos humanos tem evoluído rapidamente, com os tremendos sucessos deste século, para uma transformação incomensurável nas noções jurídicas do individualismo, restringidas agora por uma extensão, cada vez maior, dos direitos sociais. Já não se vê na sociedade um mero agregado, uma justaposição de unidades individuais, acasteladas cada qual no seu direito intratável mas uma entidade naturalmente orgânica, em que a esfera do indivíduo tem por limites inevitáveis, de todos os lados, a coletividade. O direito vai cedendo à moral, o indivíduo à associação, o egoísmo à solidariedade humana”.⁴⁴⁷

Deve-se lembrar também que, em matéria de responsabilidade civil por acidente do trabalho, o Congresso acabara de aprovar a Lei n. 3.724, de 15.01.1919, regulamentada pelo Decreto n. 13.498, de 12.03.1919, disciplina que não se coadunava com a melhor defesa

⁴⁴⁷ Para maiores detalhes, confira-se Barbosa (1988, p.19).

do acidentado mas restava a esperança de que pudesse ser aperfeiçoada posteriormente, o que acabou acontecendo com a evolução da responsabilidade subjetiva para objetiva, agasalhadora da teoria do risco profissional. O discurso de Barbosa, contudo, foi apenas uma das muitas manifestações que se viam repetir no seio da sociedade. Iniciava-se assim uma marcha cujo começo se conhece. O seu termo final, entretanto, é imprevisível porque as necessidades se renovam a cada dia e a complexidade dos fatos sociais vão impondo novos comportamentos e novos regramentos à altura da complexidade. Como assinalava Rui há mais de oitenta anos, não se pode mais ver a sociedade como um mero agregado, uma justaposição de unidades individuais, acasteladas cada qual no seu direito intratável mas “uma entidade naturalmente orgânica, em que a esfera do indivíduo tem por limites inevitáveis de todos os lados, a coletividade”.

5.1 O Direito do Trabalho

No Brasil, o primeiro aceno constitucional denotando preocupações com a questão social⁴⁴⁸ é encontrado na Emenda Constitucional de 1926⁴⁴⁹, que autorizou o Congresso Nacional a legislar sobre o trabalho. No governo revolucionário de Getúlio Vargas foi criado, em 1930, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto nº 19.433). Em seguida (1932) foi instituída a Carteira Profissional e disciplinada a jornada de trabalho no comércio e na indústria; nas farmácias, nas casas de diversões, nas casas de penhores, nos bancos e casas bancárias (em 1933); e nos transportes terrestres e nos hotéis (em 1934).

Posteriormente, a Constituição de 1934, ao tratar do direito do trabalho, garantiu a liberdade sindical, isonomia salarial, salário mínimo, jornada de oito horas de trabalho, proteção do trabalho das mulheres e menores, repouso semanal, férias anuais remuneradas (art.121, § 1º), abeberando-se das legislações em vigor nos demais países desenvolvidos. Na vigência da Constituição outorgada em 1937, foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei n. 5.452, de 1º.05.1943), e a Constituição de 1946 previu a participação

⁴⁴⁸ Por questão social, escrevia Cathrein (1935, p.464), entendia-se “a questão de como se possa obter remédio para os males e perigos gravíssimos pelos quais a sociedade é afligida, hoje, entre os povos civilizados, e especialmente de como restabelecer estavelmente a paz entre os ricos e os pobres e entre os capitalistas (aos quais pertencem também os possuidores de latifúndios) e os operários ou proletários”. Nos dias de hoje a questão social continua sendo um problema de educação e não se restringe apenas ao mundo do trabalho ou a visão reducionista entre ricos e pobres.

⁴⁴⁹ Até então prevalecia o entendimento de que a legislação trabalhista, se concebida, infringiria o princípio da liberdade contratual e, além disso, se permitida, seria competência dos Estados-federados.

dos trabalhadores nos lucros da empresa, o direito de greve, dentre outros (art.157, XII e 158). A Constituição de 1967 e sua Emenda Constitucional n. 1 versam a matéria dos direitos sociais nos art.158 e 165 respectivamente.

A Constituição de 1988 insere a proteção ao trabalho entre os direitos sociais nos arts.6º e 7º, sob o Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, discriminando trinta e quatro direitos dos trabalhadores. No título VII - Da Ordem Econômica coloca-a como um de seus *fundamentos* (art.170), e, ainda, como *princípio* desta ordem, embutindo-o na função social da propriedade (art.170, III) e na busca do pleno emprego (art.170, VIII), assim como *elemento* indispensável desta função (186, III). E como não poderia ser diferente, também inseriu-a no Título VIII - Da Ordem Social como *fundamento-base* do objetivo de realizar o bem-estar e a justiça sociais (art.193).

O direito do trabalho compreende as relações de trabalho individuais e coletivas. Porém a proteção constitucional seria insuficiente se não amparasse o trabalhador nos momentos de dificuldade motivada por doença, incapacidade relativa ou absoluta para o trabalho ou, ainda, por aposentadoria por tempo de serviço, daí por que a seguridade social como conjunto integrado de ações dos Poderes Públicos e da sociedade objetiva assegurar os direitos concernentes à previdência, assistência e à saúde dos membros da sociedade (arts.194 a 204). Essas repercussões do trabalho no mundo social geraram o nascimento, como ramo autônomo, do direito previdenciário.

Quanto ao trabalho rural subordinado, embora a população do campo fosse bem maior que a urbana quando da aprovação da legislação básica trabalhista (a CLT), na década de quarenta do século passado, os trabalhadores rurais (com vínculo empregatício), desprovidos de maior poder de mobilização, só foram encontrar o amparo legislativo do Estado na década de sessenta, com a aprovação do chamado Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n. 4.214/63), posteriormente revogado pela Lei n. 5.889/73. Entretanto, por força da atual Constituição Federal, os direitos de ambos foram equiparados (art.7º), vislumbrando-se no arcabouço jurídico atual a possibilidade de proteção do trabalhador ao lado da proteção do ambiente de trabalho, segundo normas e padrões mínimos passíveis de assegurar a sustentabilidade da qualidade de vida no local de trabalho, fatores que devem ser alvo de controle interno e externo.

5.2 O Direito Agrário

Embora pairasse latente na legislação extravagante e em poucas obras doutrinárias, o serôdio reconhecimento oficial do direito agrário brasileiro foi produto da Emenda Constitucional n. 10/1964 à Constituição de 1946, que atribuiu competência privativa ao Congresso Nacional para legislar sobre a matéria agrária. As dificuldades para o seu reconhecimento oficial tiveram as mesmas causas que retardaram a aprovação da legislação para o trabalho rural subordinado. Com acerto essas dificuldades são apontadas na seguinte passagem:

No Brasil, enquanto puderam, as oligarquias latifundiárias e políticas desconheciam as pretensões dos trabalhadores rurais com relação aos direitos trabalhistas propriamente ditos e o acesso deles à propriedade da terra. A industrialização do País e o deslocamento do eixo hegemônico do poder notadamente rural para uma coalizão com a elite industrial e mercantil obrigaram o Estado a proteger o trabalhador assalariado, na CLT de 1943 – mas continuou a ignorar o trabalhador camponês. Nos anos 60, refletindo a proletarização do trabalhador rural, que deixou de ser morador, colono, sitiante e agregado para se transformar em ‘volante’, assalariado – o Estatuto do Trabalhador Rural, numa manobra diversionista, para não contemplar, com o acesso à terra, a grande massa de parceiros e arrendatários. O mesmo intento continuou, dez anos depois, na Lei n. 5.889/73, o ‘Novo Estatuto’. (OLIVEIRA, 1989, p.129-144).

Na Exposição de Motivos do Projeto do Estatuto da Terra enviado ao Congresso Nacional em 26.10.64, pelo Poder Executivo, o problema agrário brasileiro é analisado sob o enfoque Político e Social e onde são apresentados os Fundamentos Econômicos de seu embasamento, evidencia-se a opção pela Solução Democrática (capitalista e não socialista). Enfatiza-se que o projeto abarca a Reforma Agrária e o Desenvolvimento rural e propõe-se a criação dos órgãos de execução do dirigismo agrário engendrado. No capítulo dos Fundamentos Econômicos, colhe-se a passagem seguinte:

A necessidade de uma lei de Reforma Agrária não é só do Brasil, mas fato constatado na generalidade dos países. O incremento da demanda de alimentos em face do crescimento da população e das profundas modificações organizacionais geradas pela industrialização e pela concentração urbana obrigaram em toda a parte à modificação das estruturas agrárias. A sensível diferença, outrossim, no ritmo de melhoria entre as condições de vida da população rural e urbana, estavam impondo uma participação mais ativa do Poder Público na remoção dos obstáculos ao progresso social da camada assalariada da classe rural. Representando cerca de 52% do contingente demográfico ativo na agricultura, essa população sem terra tem estado praticamente alijada dos benefícios do nosso progresso, formando um vazio sócio-econômico, tremendamente mais sério que os nossos vazios geográficos.

O Estatuto da Terra, afinal aprovado, regulou os direitos e obrigações concernentes ao uso e posse dos imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola, contemplando como sujeitos passíveis de sua proteção legal os

proprietários (principalmente os pequenos e médios), posseiros, arrendatários, parceiros e também assalariados. Pela atual Lei n. 8629/93 os proprietários de áreas maiores (acima de 15 módulos fiscais) continuam sendo reconhecidos como tais, mas deles, com maior razão, se exige o cumprimento da função social, para não se sujeitarem à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Neste ponto, igualam-se os pequenos e médios proprietários de mais de um imóvel rural (Lei n. 8629/93).

A exemplo do que ocorre no direito do trabalho, muitas de suas normas são cogentes, insuscetíveis de negociação contrária pelas partes, irrenunciáveis os direitos assegurados, tratando-se, como afirma Laranjeira (1975, p.32), de um direito de profunda textura social. Seu objeto é amplo. Tem por fim a execução da reforma agrária e a promoção da política agrícola. Fundamenta-se na função social da propriedade para conjugar os objetivos da produção de alimentos para o mercado interno e externo e a conservação dos recursos naturais renováveis (solo, água, flora), enquanto recursos ambientais elementares à construção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito difuso indispensável à saúde de todas as pessoas.

Com base na Constituição Federal, o Estatuto assegura a todos os agricultores a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, conforme previsto naquela Carta e na legislação subalterna. A função social é cumprida quando são implementados simultaneamente requisitos de ordem econômica, social e ecológica expressamente postos na norma. Consiste em dever complexo (conjuntivo) inerente ao direito de propriedade, ou mesmo da posse, exigível pelo Estado, enquanto Poder Público e primeiro interessado na estruturação fundiária e social equilibrada do país.

Ao assegurar a todos o direito de acesso à propriedade da terra, o direito agrário recepciona-o como direito social. Como tal imanta-se de uma prerrogativa atribuível aos agricultores não proprietários de pleitearem o acesso à propriedade da terra economicamente útil. A atividade agrária, como atividade agrobiológica que é, interessa ao Estado e dele recebe proteção, entre outras finalidades, para alcançar esse acesso. Por isso o legislador incumbe o Estado, enquanto Poder Público, do dever de promover e criar condições de acesso do agricultor à terra, preferencialmente nas regiões onde habita, e promover planos que estimulem a racional utilização dela, a justa remuneração e a inclusão do agricultor nos benefícios do aumento da produtividade e do bem-estar coletivo.

A todo agricultor também é assegurado o direito de permanecer na terra que cultive, nos termos e limitações do Estatuto, o que implica garantir ao trabalhador assalariado em face do empresário o cumprimento das disposições trabalhistas que regem o contrato

(independente de estarem nele expressas); ao arrendatário, o cumprimento do respectivo contrato regrado pelas normas de ordem pública irrevogáveis e irrenunciáveis do direito agrário; ao usucapiente, o direito de ser declarado legítimo proprietário; ao posseiro, o direito de ser legitimado na posse da terra devoluta ocupada com morada habitual e cultura efetiva; e ao legítimo proprietário a garantia de não ser turbado ou esbulhado na posse, principalmente quando implementa os requisitos da função social.

Tanto quanto exigiu o respeito aos recursos naturais disponíveis como requisito essencial ao cumprimento da função social da propriedade, questão que deve ser observada pelo INCRA⁴⁵⁰ em harmonia com as diretrizes do Código Florestal e atos normativos do IBAMA⁴⁵¹, o Estatuto também assegurou às populações indígenas (respeito às minorias) o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitos (Lei n. 6.001, de 19.12.1973), cabendo, pois, à sociedade em geral e ao INCRA, em especial, como órgão de governo, respeitar essas áreas administradas pela FUNAI⁴⁵², absorvendo da cultura indígena lições conservacionistas repassáveis aos agricultores de sua clientela (colonização, reforma agrária, loteamentos particulares autorizados, etc).

Como forma de fazer a propriedade cumprir a função social, o Estado deve zelar para que a estrutura fundiária se preste ao desenvolvimento das atividades agrárias de forma produtiva, induzindo o desenvolvimento sustentado, vale dizer, cobrando simultaneamente a utilização das terras e o respeito aos recursos naturais renováveis. Nesse sentido, a norma cogente que veda o desmembramento do imóvel rural em área inferior ao módulo ou à fração mínima de parcelamento deve ser fielmente cumprida, dando-se a esta última o tratamento tecnicamente correto, para estancar a proliferação de minifúndios, nem sempre freada por motivações políticas.

O Estado deve promover a regularização fundiária e a colonização das terras devolutas ainda remanescentes, incrementando o acesso à propriedade aos agricultores capazes de explorá-las, de olho na produtividade e na perenidade dos recursos ambientais sujeitos à preservação e à conservação, como são as áreas de preservação permanente e de reserva legal florestal necessárias à estruturação do imóvel regularizado ou objeto de colonização ou loteamentos particulares. Aos detentores de licenças e autorizações de

⁴⁵⁰ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, autarquia federal vinculada ao atual Ministério do Desenvolvimento Agrário, criada pelo Decreto-lei n. 1.110/70, em substituição aos órgãos extintos IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário.

⁴⁵¹ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

⁴⁵² Fundação Nacional do Índio, vinculada ao Ministério da Justiça.

ocupações de terras públicas devem ser proporcionados os títulos definitivos de propriedade ou de concessão de uso, se e quando verificados os requisitos simultâneos de rendimento econômico e de preservação ambiental.

O Estado também deve extinguir as formas de ocupação privada ou pública que contrariem o cumprimento da função social, partindo do pressuposto constitucional de que o seu uso está condicionado ao bem-estar coletivo. Portanto, o proprietário não tem um direito absoluto de propriedade, mas um direito condicionado ao bem-estar coletivo, que obviamente vai além dos interesses meramente egoísticos do *dominus*. Sem propaganda e sem jactar-se, pois isso é seu dever, o Poder Público deve executar reforma agrária onde se fizer necessária, indenizando o proprietário inadimplente da função social e assentando agricultores que estejam dispostos a trabalhar de forma economicamente produtiva, socialmente justa e ecologicamente correta.

A justiça social, fim almejado também pelo direito agrário, não pode ser feita sob forma paternalista, principalmente no programa de reforma agrária. Assistência social, típica da seguridade social, se dá ao incapaz, ao infortunado, ao inválido. Ao agricultor habilitado para o trabalho o governo deve prestar séria e oportuna assistência técnica, crédito, estímulo ao cooperativismo, etc, disponibilizando-lhe os instrumentos da política agrícola, sem negligenciar a eficaz aplicação dos recursos financeiros, enquanto fiscal do cumprimento da função social. O agricultor, uma vez assentado, deve ser encarado como um potencial agente da ordem econômica, cabendo-lhe aliar o esforço do trabalho à capacidade de empreender \neg inerente à liberdade de iniciativa \neg , a fim de conseguir o desfrute de existência digna para si e sua família e contribuir, no médio prazo, para o desenvolvimento do país.

A tributação é um dos instrumentos da política de desenvolvimento rural, ambicionada para atingir finalidades além das meramente fiscais. Nesse raciocínio, deve perseguir a justiça social tributária, estimulando o racional aproveitamento das terras, vale dizer, a exploração do solo de forma sustentável e observando a capacidade contributiva. Esse direito do agricultor deve ser implementado e, para isso, torna-se necessário voltar ao sistema originário do Estatuto da Terra, que tomava como base para aplicação da alíquota o número de módulos de um imóvel rural, e não a sua dimensão total (em hectares).

O sistema atual de tributação da terra despreza o módulo como instituto básico do direito agrário, distancia-se da justiça social e do princípio da razoabilidade, ao tempo em que privilegia as regiões mais ricas, quando considera, *verbi gratia*, a dimensão de um imóvel de 1.000 hectares no Sul ou no Sudeste, a mesma coisa que 1.000 hectares no Centro-Oeste, no Norte, ou no Nordeste até o meridiano 44° (a leste do Maranhão). Aplicando-se o critério do

módulo, todos os possuidores das diversas regiões pagariam proporcionalmente o mesmo imposto, sabido que o módulo varia de região para região e caracteriza bem as diferenças fundiárias regionais, tanto que tem área maior nas regiões menos desenvolvidas e área menor nas regiões mais desenvolvidas.

Os recortes acima descritos não têm por fim esgotar o conteúdo desse ramo jurídico. Ilustram, todavia, o conteúdo social do direito agrário, enfeixado em normas de direito público e de direito privado, impossível de ser estruturado meramente nas lindes civilistas. Como se está a ver, trata-se de uma especialidade de profunda contextura social que, procurando valorizar o trabalho humano, sem menosprezar a livre iniciativa, ambos fundamentais à ordem econômica constituída, faz da atividade agrária o primado capaz de levar o homem do campo a se libertar da pobreza, tornar-se cidadão e fazer-se respeitar como homem digno e capaz também de, num segundo momento, como membro do corpo social, ajudar o país a caminhar rumo ao desenvolvimento. Exercerá esse papel produzindo e entregando ao mercado de consumo os excedentes de sua produção que, neste mundo \neg o do consumo \neg , irão se juntar aos produtos oriundos da indústria e dos fornecedores de serviços.

No Brasil, desde o século XIX se preocuparam os legisladores com a profissão dos comerciantes (empresários), do que resultou a instituição do Código Comercial, em 1850, regulando-lhes a atividade, sistematização que, com o Código Civil de 1916, fechava, em síntese geral, a ordem privada das relações entre particulares⁴⁵³. A proteção ao consumidor, presumivelmente o débil econômico da relação comercial, aparecia a modo de conta-gotas, em alguns dispositivos legais, até o advento da Constituição Federal de 1988. Nesta seara, também, vai se dar, a partir de então, com maior presença, a publicização do direito a iluminar as relações de direito privado com normas de ordem pública, a fim de atingir finalidades maiores do que o simples interesse particular, de indivíduo para indivíduo.

5.3 O Direito do Consumidor

Com efeito, a Constituição de 1988, ao cuidar dos Direitos e Garantias Fundamentais⁴⁵⁴, inseriu entre os direitos individuais e coletivos a defesa do consumidor que,

⁴⁵³ Ambos os Códigos são inspirados na ideologia da Revolução Francesa, da liberdade de contratar, fruto da ampla autonomia privada.

⁴⁵⁴ Sob o Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, encontram-se os Capítulos : I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos; II – Dos Direitos Sociais; III – Da Nacionalidade; e IV – Dos Direitos Políticos.

para ser assegurada, deve ser promovida pelo Estado (art.5º, XXXII). Para alcançar esse objetivo foi atribuída competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”.

Como forma de materializar e identificar essa responsabilidade, o constituinte, ao assinalar as Funções Essenciais da Justiça, na Organização dos Poderes, constituiu o Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art.127). E conferiu-lhe o dever, entre outras funções, de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Outrossim, inseriu a defesa do consumidor entre os princípios gerais da Ordem Econômica, fundamentando o exercício da atividade econômica (liberdade de iniciativa) atrelado à valorização do trabalho humano, com o objetivo de assegurar existência digna a todos, segundo os ditames da justiça social, afinados aos princípios gerais dessa ordem (dentre eles, a defesa do consumidor e do meio ambiente e a função social da propriedade, incisos III, V e VI do art.170) e marcou prazo nas Disposições Constitucionais Transitórias para que o Congresso Nacional elaborasse o Código de Defesa do Consumidor (art.48).

Embora extrapolando um pouco o prazo assinalado pelo constituinte, a Lei n. 8.078, de 11.09.1990, dispôs sobre o Código do Consumidor, estabelecendo “normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social”. Referido diploma compreende mais de 100 artigos e está sistematizado em seis Títulos: Dos Direitos do Consumidor; Das Infrações Penais; Da Defesa do Consumidor em Juízo; Do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor; Da Convenção Coletiva de Consumo; e Das Disposições Finais.

O Código adota um conceito amplo de consumidor, considerando-o toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produtos ou serviço como destinatário final e equipara a “consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”, bem como “todas as vítimas do evento”, estas no caso de responsabilidade pelo fato do produto e do serviço. Amplo também é o conceito de fornecedor, assim considerado toda pessoa física ou jurídica que desenvolve atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

Dentre os vários direitos básicos do consumidor, avulta a proteção da vida, da

saúde e da segurança contra riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos; a educação e divulgação sobre consumo adequado de produtos e serviços; a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços; a proteção contra propaganda ilegal e abusiva; a modificação de cláusulas contratuais sobre prestações desproporcionais ou revisão posterior da avença em razão de onerosidade excessiva nos contratos de execução prolongada; a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais, morais, individuais, coletivos e difusos; o acesso aos órgãos judiciários e administrativos para prevenção ou reparação de danos; a facilitação da defesa de direitos e inversão do ônus da prova; e adequada prestação de serviços públicos em geral.

A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os trans-individuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os trans-individuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (incisos do parágrafo único do art.81).

São legitimados concorrentemente para esses fins (defesa dos interesses dos consumidores): I – o Ministério Público; II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, III – as entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses protegidos por este Código; IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos pelo Código (art.82).

Afora a proteção judiciária, o consumidor pode ser protegido na órbita administrativa e civil, em função do sistema estruturado para esse fim. O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor é integrado pelos órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor. Sua coordenação política é feita pelo Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, da Secretaria de Direito Econômico, do Ministério da Justiça, e os órgãos de defesa estão estruturados em todos os Estados da federação e em grande parte dos quase seis mil municípios brasileiros.

Importante norma de ação dentro do Sistema de Defesa do Consumidor é a que – a exemplo do que ocorre no campo do direito do trabalho com as negociações coletivas entre representações do capital e do trabalho –, permite o Código às entidades civis de

consumidores e associações de fornecedores ou sindicatos de categoria econômica regular, por convenção escrita, relações de consumo que tenham por objeto estabelecer condições relativas ao preço, à qualidade, à quantidade, à garantia e características de produtos e serviços, bem como à reclamação e composição do conflito de consumo.(art. 107, do CDC)

O direito do consumidor representa nos dias que correm um extraordinário avanço para a sociedade, tendo em vista que a maioria das negociações envolvendo os diversos setores empresariais passam pela relação de consumo e, além do fator quantidade, deve-se ressaltar a qualidade das relações travadas, pois, sem dúvida, na medida que os segmentos sociais foram tomando conhecimento de seus direitos, assegurados no Código (educação sobre consumo), passaram a exigí-los com prestação adequada dos empresários e, nos casos de inadimplemento, passaram a acionar a máquina pública, judiciária ou administrativa, para consegui-los coercitivamente.

A defesa e proteção do consumidor não se faz ou, pelo menos, não se deve fazer em detrimento da proteção do meio ambiente, uma vez que ambas estão postas de maneira isonômica entre os princípios da ordem econômica constitucional (art.170). Nestas condições, as relações de consumo deverão, entre outros objetivos, atender às necessidades dos consumidores, tendo em vista, dentre outros, o princípio da “harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico” (inciso III, do art.4º, da Lei 8.078/90) e, necessariamente, “as atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente” (art.4º, parágrafo único da Lei n. 6938/81).

O Código do Consumidor ao fixar a política das relações de consumo, faz remissão aos princípios da ordem econômica que devem ser harmonizados para a consecução dessa política. Não seria admissível realmente que o legislador cuidasse da proteção das relações de trabalho, das relações agrárias, das relações de consumo e não cuidasse da proteção do meio ambiente, espaço no qual são abrigados todos esses relacionamentos. Realmente, qualquer atividade desenvolvida na natureza causa menor ou maior impacto no meio ambiente que, por via de conseqüência, deve ser defendido e protegido para conservar-se ecologicamente equilibrado agora e no futuro.

5.4. O Direito Ambiental

A história legislativa brasileira mostra a existência de algumas (poucas) normas setorializadas e esparsas de proteção ambiental, aprovadas a partir de 1930. Na década de setenta, quando a questão ambiental aflorou mais intensamente em todo o mundo, o país passou a contar com um órgão federal de meio ambiente e, na década seguinte, com uma lei que sistematizou a Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei n. 6938, de 31.08.1981, que, com alterações posteriores, cuidou de estabelecer os princípios e objetivos dessa política, o sistema integrado de sua atuação institucional, bem como os instrumentos de execução.

Referida lei foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 que, pela primeira vez, tratou abundantemente do meio ambiente em seus vários títulos. Cabe, por enquanto, assinalar que, no Título VII – Da Ordem Econômica, ele surge como um dos princípios desta ordem, e um dos elementos da função social da propriedade, e que no Título VIII – Da Ordem Social, ele constituiu um Capítulo especial dessa Ordem (Capítulo V), com um artigo (225), seis parágrafos e sete incisos, que são a síntese dos direitos e dos deveres relativamente a esse bem da vida, substancial à manutenção de todos os seres do planeta, cujo ideário o Brasil, como membro da comunidade internacional (e sujeito de direitos e obrigações), deve ajudar a construir.

De acordo com esse art. 225, “todos têm direito ao meio ambiente⁴⁵⁵ 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”. Na ordem privada, o Código Civil brasileiro desde 1916 colocava “a salvo desde a concepção os direitos do nascituro” (art.4º). Na ordem pública, como se está a ver, o constituinte de 1988 colocou a salvo o direito das futuras gerações de receberem das atuais um meio ambiente ecologicamente equilibrado, por considerá-lo um bem essencial à sadia qualidade de vida.

Seguindo o caminho da tradição constitucional brasileira, considerou o direito à vida, ao lado da liberdade, igualdade, segurança e propriedade, como direito fundamental, inviolável, e a saúde como direito social. Ao focar a ordem social, considerou-a sob a ótica do “bem-estar e da justiça sociais” (art.193), determinando no art.196 que a saúde “é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos”, cabendo a esse mesmo Estado o dever de promovê-la, protegê-la e recuperá-la.

⁴⁵⁵ O meio ambiente é formado a partir de recursos ambientais: atmosfera, águas interiores, superficiais e subterrâneas, estuários, mar territorial, solo, subsolo, elementos da biosfera, fauna e flora. Assim, conforme Fiorillo (2003, p.20) propicia a concentração do fenômeno da homeostase “consistente no equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio em que vivem”.

Ao inserir o meio ambiente na ordem social, o constituinte deixou claro que o direito de tê-lo ecologicamente equilibrado é um direito universal de todos os brasileiros e estrangeiros residentes. Considerando-o essencial à sadia qualidade de vida, incorporou-o como bem indispensável à saúde humana. Protegendo o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, protege o direito de todos a uma vida saudável e protege, por via reflexa, a intangibilidade dos recursos ambientais ou, por outro lado, a sua tangibilidade relativa nos casos permitidos na lei ordinária, que marcará quando, onde e como eles podem ser utilizados.

Cabe ressaltar que a própria Constituição se antecipa ao legislador ordinário incumbindo o Poder Público, desde logo, de uma série de deveres tendentes a: assegurar a efetividade do ambiente ecologicamente equilibrado; concretizar a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais e prover o manejo de espécies e ecossistemas; preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País; definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; exigir estudo prévio de impacto ambiental para obras ou atividades potencialmente causadoras de degradação; promover a educação ambiental, e proteger a fauna e a flora⁴⁵⁶.

A Constituição não é um corpo de normas estanques que devem ser observadas de forma isolada, em seus títulos, capítulos, seções, artigos. Certamente suas partes se interligam, formando um todo homogêneo, orgânico, por isso deve-se entendê-la sob a ótica da sistematização. Assim, a ordenação do meio ambiente tendo por foco nuclear a sadia qualidade de vida conecta-se com os princípios e objetivos fundamentais da República, dentre os quais se identificam a dignidade da pessoa humana e a construção de uma sociedade solidária, com a promoção irrestrita do bem de todos e a garantia do desenvolvimento nacional.

Assim, a proteção do meio ambiente pode ser feita por todos os órgãos componentes da estrutura institucional do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, a partir do órgão de cúpula, o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente até as ONG – Organizações Não Governamentais de defesa ambiental, como pode ser realizada em outro campo, pelos representantes do Ministério Público, em nível federal e estadual. Mas não é só porque a par de inserida na Ordem Social, a defesa do meio ambiente também é um dos princípios da Ordem Econômica, o que intui a possibilidade de sua defesa partir de outras

⁴⁵⁶ O meio ambiente é unitário, mas para fim de estudos pode ser classificado tendo em vista os aspectos cujos valores maiores foram aviltados. Daí a classificação encontrada na doutrina de meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho. Esta tese está preocupada com o primeiro, em especial o solo e a flora.

esferas de governo.

Com efeito, a finalidade da Ordem Econômica é “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, observados nove princípios diretores, quase todos de colorido social (art.170). Facilmente constatável tratar-se, em verdade, de uma Ordem Econômico-Social para fazer a felicidade de todos, segundo as diretrizes da justiça social. Obviamente esse arcabouço influenciou e direcionou a legislação ordinária, por isso o Estatuto da Terra⁴⁵⁷ determina o “respeito aos recursos naturais renováveis” e também por isso a Lei da PONAMA determina que “as atividades empresariais públicas ou privadas “serão exercidas em consonância com a política nacional do meio ambiente”, o que significa determinar que o comércio (atividades e negócios agrários) devem fluir pelas mãos e sob a concepção da função social da propriedade e do contrato, o que implica admitir que a proteção ao ambiente (“rural”) pode partir de outra fonte institucional, fora do SISNAMA, quando disser respeito ao descumprimento da função social da propriedade rural (art.186, II da CF).

De quanto foi exposto, verifica-se que a aproximação dos vários ramos jurídicos sob uma nova roupagem, a da concepção social do direito, deve ser compreendida na própria natureza do direito, que é um instrumento de realização da justiça. Nesse contexto se encontra o homem (ser concreto e não abstrato), para quem o direito foi feito. Homem que é um ser nas dimensões biológica, sociológica e cultural. Como ser social, não vive só; ao contrário, vive na natureza e em sociedade. Sendo certo que onde há sociedade há direito⁴⁵⁸, é certo e também necessário que o direito individual deva ser exercido em harmonia com outros direitos.

Com efeito, a liberdade não convive sem a igualdade. A liberdade, a igualdade, a propriedade e a segurança coexistem para assegurar a vida. A vida, essencialmente, deve ser digna e saudável. O direito é um meio para tornar possível essa aproximação harmoniosa. Nesse caminhar, recepcionou recentemente o direito ambiental, cujo objeto nuclear é a defesa da vida saudável num ambiente ecologicamente equilibrado. De permeio entre os vários ramos e mesmo fora deles o direito colhe valiosos subsídios na seara de todos os ramos do saber e deve pairar acima dos interesses egoísticos do homem para assegurar a ordem pública, a paz e o bem comum.

Repito, portanto, o que já disse em outra oportunidade (1994), que historicamente a transição para o social reflete o estado de perpétuo *mobile*, de perene *devenir*, da mutação

⁴⁵⁷ Lei nº 4.504, de 30.11.64.

⁴⁵⁸ Ubi societas ibi jus.

constante que a vida sócio-cultural felizmente permite que ocorra, num processo dinâmico de aperfeiçoamento, refletindo a perspectiva social, o arejamento indispensável para os novos tempos, em virtude do que se oferece ao direito, numa visão multidisciplinar, a possibilidade de ser mais um instrumento útil e indispensável, não para embaraçar, mas para facilitar e auxiliar na promoção das transformações sociais da humanidade. Nessa perspectiva, assiste-se à evolução da concepção individual para a concepção social, com o alargamento dos direitos sociais.

Como se conhece a história de um povo, dentre outros modos, pela maneira como evolui o seu ordenamento jurídico, sem maior dificuldade pode-se notar que a Carta Política de 1967 com a Emenda outorgada em 1969 deu tratamento simplificado aos direitos sociais dentro do Capítulo da Ordem Econômica, enquanto a Constituição de 1988 ampliou esses direitos ao tratá-los como fundamentais nos arts. 6º ao 10 e ao inserir um capítulo exclusivo para direcionar a Ordem Social fundamentada no objetivo de realizar o bem-estar e a justiça sociais (Capítulo VIII). Constitucionalmente, são considerados sociais a educação, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância e à assistência aos desamparados, bem como o direito à saúde que, numa acepção mais ampla, incorpora o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois sem este é impossível conseguir sanidade física e mental.

No campo do direito das obrigações — trabalhistas, agraristas, consumeristas, ambientalistas e até civilistas — houve, portanto, extraordinária evolução para a concepção social. Nesse campo, as relações caracterizam obrigações pessoais e objetivam a aquisição de serviços e bens, inclusive os de produção.⁴⁵⁹ Essa evolução guarda conexão direta com o principal dos direitos reais (incidente diretamente sobre a coisa), o direito de propriedade. Logicamente, por causa da íntima relação entre ambos.⁴⁶⁰ Uma observação mais detida mostra que essa evolução só pode ser compreendida tendo presente a própria transformação ocorrida no direito de propriedade, principalmente a agrária, que nos dias de hoje, em decorrência de sua função social, deve ser a trincheira da defesa dos recursos naturais e *locus* onde se deve construir um meio ambiente ecologicamente equilibrado. É o que se verá a

⁴⁵⁹ Também desde 1976 a lei ordinária exigiu da empresa o cumprimento da função social. Na Constituição de 1988, o constituinte mandou a lei estabelecer o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços, dispondo sobre sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade. Passou a exigir o cumprimento da função social também da propriedade urbana.

⁴⁶⁰ Somente em 2002 o direito contratual foi expressamente positivado no Código Civil brasileiro com maior abertura para a função social. Confira-se: Art.421. A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato. Art.422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

seguir.

II – DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE – A PROTEÇÃO DA FLORA COMO RECURSO AMBIENTAL

1. o elemento teleológico como indicador da função social do direito

Com apoio na síntese formulada por Bobbio (1997, p.37-48 e 104) pode-se constatar que a base primária das instituições do direito privado ocidental foram formuladas sob a influência das idéias defendidas principalmente por Locke, Montesquieu, Hobbes e Rosseau.

Locke defendeu a passagem do estado natural para o estado civil, conservando os direitos naturais fundamentais \neg vida e propriedade \neg , em razão do que o indivíduo renunciaria somente ao direito de fazer justiça. Propunha o Estado liberal (*liberdade do*

Estado) que deveria garantir as liberdades naturais. A função do Estado seria realizar a justiça e garantir as liberdades individuais, fundamentalmente a vida, a liberdade e a propriedade.

Montesquieu definiu a liberdade sob o ponto de vista negativo (liberdade negativa) como bem a ser garantido pelo Estado, que deveria ser moderado, e, por isso, movido pela razão, e sob a divisão dos poderes. A razão, em lugar da paixão, deveria motivar as ações do Estado, e para que a razão se manifestasse sem autoritarismo preconizava o desmembramento das funções de poder, legislativa, executiva e judiciária. A liberdade que o Estado deveria garantir consistiria em estar-se desobrigado de praticar uma ação, a menos que a lei assim o ordenasse. Ou seja, ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Hobbes, ao contrário de Locke, prega a passagem do estado natural para o estado civil, com renúncia total dos direitos naturais em favor de um terceiro soberano (*a servidão no Estado*), enquanto Rosseau tenta conciliar Estado e liberdade, definindo essa como autonomia. O indivíduo renuncia aos direitos naturais em favor de todos, o corpo político. Assim, renuncia em favor de si mesmo, como membro da totalidade. Seria o *pactum societatis*, em substituição ao *pactum subiectiones* de Hobbes. A liberdade como autonomia seria a garantia da vontade geral, com a transformação da liberdade natural, que é anárquica, na liberdade civil (*liberdade no Estado*). “O que o homem perde, através do contrato social, é a sua liberdade natural e um direito ilimitado a tudo aquilo que o tenta (causa desejo) e que ele pode obter; o que ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo aquilo que possui”.

Conseqüentemente, nascendo livres e iguais (pensamento rousseauiano), os homens gozam da liberdade absoluta de fazerem o que bem entenderem (autonomia da vontade), tendo por limite o direito igual de um semelhante. Sendo a liberdade o bem supremo dos homens, têm eles o direito de adquirir a propriedade, e essa propriedade adquirida, por simbolizar a expressão da liberdade, torna-se também um direito absoluto. A liberdade é direito absoluto e a propriedade, como decorrência natural e visível da liberdade, também é direito absoluto.

Essa maneira de pensar, uma vez conhecida por quem se interessa pelo estudo da propriedade no campo do direito, das ciências ambientais ou de qualquer outra, leva a entender a dicção, por exemplo, dos arts.6º e art.544 do Código Civil francês de 1804. Com efeito, diziam esses artigos que “não se pode derogar, por convenções particulares, as leis que interessam à ordem pública” e a propriedade “é o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que delas não se faça uso proibido pelas leis e regulamentos”. Nessa perspectiva, o direito de propriedade confere ao seu titular o direito de fazer o que

quiser da coisa apropriada, desde que o seu uso não seja proibido pelas leis e seus regulamentos. O direito de contratar também confere amplos poderes às partes, limitados tão somente pela supremacia da ordem pública e dos bons costumes.

Às leis e aos regulamentos, portanto, caberiam assinalar as restrições ao direito em geral e à propriedade em particular, especificando quais seriam as atuações que não deveriam ser toleradas. Pouco a pouco, no entanto, as leis e os regulamentos se viram às voltas com a complexidade das relações sociais, econômicas e jurídicas pululando por todos os lados no mundo da cultura dos povos, e tornou-se palpável que o direito de propriedade, por exemplo, não poderia ser disciplinado verticalmente como se fosse um único tipo (a ensejar o uso, gozo e disposição da maneira mais absoluta), sabido e ressabido que a relação de propriedade configura objetos diferentes destinados ao consumo, ao uso e a produção.

Essa nova realidade estimulou o avanço das normas de direito público na disciplina de vários institutos jurídicos e a conseqüente interpenetração de normas de ordem pública na regulamentação do direito privado para melhor adequar o seu conteúdo às crescentes e diversificadas necessidades sociais. Nesse estágio de migração e ou interpenetração de normas de ordem pública para reger matérias anteriormente estacionadas na seara privada, passa-se a considerar também na constituição dos institutos jurídicos, ao lado do elemento estrutural, um elemento novo, o teleológico,⁴⁶¹ o que possibilita vislumbrar os institutos jurídicos não como algo estanque mas, ao contrário, como algo dinâmico, passível de melhor adaptar-se às transformações sociais.

De acordo com Orlando Gomes (1999, p.11), o elemento teleológico de um instituto é “o fim que a ordem jurídica visa obter por seu intermédio”⁴⁶², e o estrutural é o “modo porque se formula, articulam e aplicam os seus preceitos”, podendo o direito, em função do primeiro, proporcionar ao homem “os meios de atingirem determinados resultados práticos, considerados dignos de proteção, em certo momento histórico”. Lembra o mesmo jurista (1999, p.11) que esse elemento é “fortemente influenciado pelas ideologias políticas dominantes em dada sociedade”, o que significa ideologicamente⁴⁶³ que “o Direito Positivo, a dogmática jurídica e o conteúdo da justiça se condicionam à concepção do mundo dominante em determinado momento da História”, do que se pode inferir que “por detrás de conceitos,

⁴⁶¹ Veja-se a respeito Holanda Ferreira (1986, p.1658): teleológico. Adj. 1. Relativo a teleologia (estudo da finalidade). 2. Filos. Diz-se de argumento, conhecimento ou explicação que relaciona um fato com sua causa final.

⁴⁶² A importância do elemento teleológico veio a ser positivada no art.6º da Lei de Introdução ao Código Civil que em sua nova redação na Lei n. 6.657, de 04.09.1942, assim dispôs: Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

⁴⁶³ Adverte o autor citado que a visão ideológica do direito, como exposta, difere da explicação marxista de ideologia como sistema de idéias, opiniões e crenças tendentes a justificar as posições de classe.

princípios e normas aparentemente neutras se escondem ou se disfarçam interesses e objetivos que não podem ser ignorados nem menosprezados pelo jurista se não quer ser apenas um prático do Direito”.

Amaral Neto (1989, p.227) observa que o recurso ao elemento teleológico leva o jurista a socorrer-se das ciências sociais para melhor compreensão e positivação do fenômeno jurídico, tendo em vista a íntima relação entre a teoria estrutural (e o ponto de vista técnico-jurídico) e a teoria funcional (e o ponto de vista sociológico), já que a função social designa “o papel que um princípio, norma ou instituto desempenha no interior de um sistema ou estrutura, de partes interdependentes” (BARROSO, 1984, p.1606), e a sua referência, conforme Neves (1987, p.40), aproxima o direito das demais ciências sociais, permitindo que o jurista atente para a realidade de seu tempo e possa dar respostas eficazes à sociedade.

O elemento teleológico ou funcional, portanto, é de suma importância no estudo e aplicação da norma jurídica tendo em vista o fim que ela deseja alcançar. Partindo do pressuposto de que os interesses individuais não podem superar os interesses da sociedade, não é difícil reconhecer com Messineo (1957), na Itália, e Orlando Gomes (1999, p.11), na Bahia, que “todo instituto jurídico destina-se a exercer uma função social”, ou seja, o direito não brota de geração espontânea, mas, ao contrário, tem por antecedente primário uma razão de ser digna de tutela e, como conseqüente último, uma resposta eficaz aos anseios de realização da justiça e, mais recentemente, a justiça social.

2. o direito de propriedade com FUNÇÃO SOCIAL

A consagração da função social no mundo do direito teve por alvo primeiro atingir o direito de propriedade, atrelando-o a uma indispensável função, termo tomado de empréstimo das ciências sociais para dar a esse direito uma outra concepção, voltada para o cumprimento de interesses maiores que o meramente particular, transformando-o num instrumento de construção social. Nesse sentido, distancia-se obviamente do individualismo jurídico que deixava ao sabor da vontade isolada do indivíduo a realização de ações positivadoras da construção do bem-estar social.

O enunciado lingüístico “função” é polissêmico tanto no direito como nas demais

áreas do saber, como acentuam vários autores⁴⁶⁴. O dicionário organizado por Benedito Silva (1987, p.500) registra que no campo das ciências sociais:

Uma função é certo tipo de conseqüência da existência e/ou ação (ou movimento) de pessoas ou coisas, incluindo-se aqui elementos intangíveis como padrões culturais, estruturas de grupo e atitudes. No contexto geral das ciências sociais, as conseqüências da existência e ação ou movimento de pessoas ou coisas são focalizadas com referência especial a seus efeitos nos programas de ação social ou estruturação e padronização de uma situação ou de um sistema e, finalmente, com referência aos atos sociais ou ao curso da interação de agentes humanos. As conseqüências não precisam ser forçosamente intencionais ou mesmo reconhecidas pelos próprios agentes; e não precisam satisfazer forçosamente certa(s) finalidade(s) ou requisito(s) dado(s) pela natureza, ou “escolhido(s)” ou executado(s) de outra forma por agentes humanos. As funções, ou relações funcionais, são descritas tanto não matematicamente quanto matematicamente.

Acrescenta ainda o mesmo organizador (1987, p.500) que, no sentido mais geral em que a palavra é empregada nas ciências sociais, “função parece referir-se a uma conseqüência de determinada espécie, determinável e esperada teoricamente e/ou empiricamente observável ou inferível, e observada ou inferida” e que

o problema crítico é se a conseqüência em questão é ou não considerada apenas um desenvolvimento que pode ser previsto e que, por razões teóricas, pode mesmo ser logicamente necessário, ou se se pressupõe que essa conseqüência satisfaz, cumpre, preenche, de modo instrumental, expressa ou incorpora certa condição, necessidade, requisito, finalidade ou propósito conhecido (ou proposto teoricamente). No caso da segunda alternativa, é essencial saber se se pressupõe que as condições etc são estipuladas pela natureza ou “escolhidas” ou determinadas de outra forma por agentes ou ações humanos, ou ainda, possivelmente, se se pressupõe que são estabelecidas de alguma outra forma não especificada aqui.

No campo específico do direito, Canotilho (1998, p.502-503), ao observar que na literatura juspublicística os sentidos mais correntes são os de função como “atividade” ou como “poder do Estado” (números 1 e 5 infra) e, ao salientar que a ordenação material das funções de Estado desenvolvida na mais recente literatura apela para o conceito de função como relação referencial (número 6 infra), condensa os seus sentidos mais freqüentes:

1. Função no sentido de “atividade” (função judicial, função do Tribunal Constitucional);
2. função como “tarefa” (função da imprensa num Estado democrático, função constitucional das Forças Armadas);
3. função como equivalente a “dimensões” ou “aspectos” de uma norma jurídica (função objetiva e

⁴⁶⁴ Conforme Silva, nas ciências sociais, teria sido introduzido por H. Spencer, partindo basicamente da fisiologia. Também foi empregado por cientistas sociais no sentido delimitado, no qual os matemáticos o empregam, quando falam de X como função de Y, de X' como função de X”, em regressão simples ou múltipla e equações de correlação. Vejam-se ainda Vieira (2003, p.147 passim); Canotilho (1998, p.502-503); e Holanda Ferreira (1986, p.783).

função subjetiva das normas consagradoras de direitos fundamentais); 4. função identificada com eficácia jurídica (mudança de função das normas programático-constitucionais de simples “apelos ao legislador” para normas impositivas de tarefas); 5. função como sinônimo de “poder” (função de Estado); 6. função técnico-formalmente entendida como “relação de referência” entre fim e efeito de uma norma (uma das funções das normas de competência é a função de proteção dos cidadãos através da delimitação e distribuição do exercício do poder por vários órgãos)⁴⁶⁵.

Transpondo as várias acepções de função resumidas por Canotilho para o campo do direito privado e, em especial, à propriedade, constata-se que a função se relaciona com a *atividade agrária(1)* que deve ser dinâmica, produzindo funcionalmente e conservando e preservando; a função também é uma *tarefa(2)* a ser desincumbida pelo proprietário no tempo, no modo e no lugar devidos; a função se ocupa dos *aspectos ou dimensões(3)* objetiva e subjetiva da norma por conter os marcos regulatórios da propriedade e a exigência do correspondente cumprimento pelo proprietário, sob pena de sanção; a função identifica-se, outrossim, com a *eficácia jurídica(4)*, porque não constitui mero apelo mas imposição constitucional de tarefas ao legislador a serem realizadas para viabilizar a propriedade funcional; a função é tomada como sinônimo de *poder(5)*, conferido ao proprietário privado para que, exercitando o direito sem abuso, cumpra os deveres correlatos em seu próprio favor e em prol da sociedade; finalmente, na acepção técnico-formal(6), como relação de referência entre o fim perseguido pela norma e os efeitos gerados permite a reflexão sobre os resultados alcançados pela instituição dentro do sistema o que possibilita, se necessário, redirecionamentos ou ampliações, por exemplo, deixando expressamente evidenciado que a função incorpora a proteção dos recursos naturais e a defesa do meio ambiente.

Galgano (1982, p.112) oferece uma visão panorâmica sobre a função social que merece ser aqui repetida, pois, conforme explica, essa teleologia permite destacar o ponto de vista histórico de que “o aumento da compressão dos poderes dos proprietários por efeito da intervenção do Estado é acompanhado da convicção de que tal acontece pela necessidade de realizarem-se interesses públicos de modo diverso do tradicional”; do ponto de vista conceitual, a função social “revoga um dos eixos da dogmática privada, o direito subjetivo modelado precisamente sobre a estrutura de propriedade absoluta” e ideologicamente “abre a discussão em torno da possibilidade de realização verdadeira de interesses sociais sem eliminar integralmente a propriedade privada dos bens”.

Grau (1983, p.70), com a sua notoriedade de publicista, afirma que a função “é um poder que não se exercita exclusivamente no interesse de seu titular, mas também no de

⁴⁶⁵ A numeração (1, 2, 3, 4, 5 e 6) não está no original. Foi aposta aqui para facilitar a leitura e compreensão.

terceiros, dentro de um clima de prudente arbítrio”. Nessa linha, Sundfeld (1992, p.156) aponta-a como o “poder de agir cujo exercício traduz verdadeiro dever jurídico e que só se legitima quando dirigido ao atingimento da específica finalidade que gerou sua atribuição ao agente”, e, ainda, no mesmo sentido, o ambientalista Benjamim (1997, p.18) a ela se refere como a “atividade finalisticamente dirigida à tutela de interesse de outrem, caracterizando-se pela relevância global, homogeneidade de regime e manifestação através de um dever-poder”.

Percebe-se sem dificuldade, portanto, que a função social impõe uma nova visão na construção e aplicação do direito, diferente daquela cristalizada no individualismo jurídico. Ela não tira a eficácia do direito subjetivo, porém agrega-lhe diretrizes para que seu funcionamento se dê em benefício do particular individualmente considerado, sem preterição dos interesses da sociedade. A função social qualifica o direito subjetivo, juridicizando, por assim dizer, intentos éticos e morais como uma tentativa válida de transformação da sociedade que, antes de cristalizar-se como um amontadoado disforme de interesses individuais acastelados no egoísmo, deve consolidar-se como conjunto solidário de homens interessados no bem-comum.

Efetivamente, numa prospecção direcionada para as idéias dos pensadores modernos, constata-se que a função social nasce do embate doutrinário envolvendo as idéias contrárias ao liberal-individualismo de Locke, Montesquieu e Rousseau, em cujo cenário aparecem Comte, Gierke, a Igreja Católica, Duguit, Josserand, dentre outros. Pioneiramente o positivista, Augusto Comte em meados do século XIX, publica o seu sistema de política positiva, no qual sustenta que:

Em todo estado normal da humanidade, qualquer cidadão constitui realmente um funcionário⁴⁶⁶ público, cujas atribuições mais ou menos definidas determinam a um tempo as obrigações e as pretensões. Este princípio universal deve certamente se estender à propriedade, em que o positivismo vê principalmente uma indispensável função social, destinada a formar e a administrar os capitais nos quais cada geração prepara os trabalhos da seguinte. Sabiamente concebida esta apreciação normal enobrece sua posse, sem restringir sua justa liberdade e mesmo fazendo-a melhor respeitar.

Nesse recorte “comtiano”, nota-se uma preocupação com as futuras gerações, tendo em vista que a propriedade positivista tem “uma indispensável função social destinada a

⁴⁶⁶ A propósito de função e funcionário registra Benedito Silva (1987, p.505) em seu Dicionário de Ciências Sociais que, do ponto de vista sociológico, exercem função pública quantos colaboram para a realização dos fins do Estado, sem que daí decorra necessariamente exercício de cargo público. A amplitude desse ângulo abrange a participação global da sociedade no desenvolvimento social, político e econômico do país. Deve-se observar que essa forma de ver é prestigiada pelo direito como se vê a título de exemplo, no Código Eleitoral e no Código de Processo Penal com as figuras dos mesários e escrutinadores, nas eleições periódicas e dos membros do Tribunal do Júri, no julgamento de seus concidadãos.

formar os capitais nos quais cada geração prepara os trabalhos da seguinte”. Contemporaneamente a essa afirmação, surgem as preocupações de Haeckel (1866) que pretendia ver a natureza e seus ecossistemas protegidos dos agentes geológicos humanos, para as gerações futuras, ao iniciar os primeiros estudos da ecologia⁴⁶⁷, a partir do étimo *oikos* (casa) e *logos* (estudo), proteção que a Constituição brasileira de 1988 expressamente incorpora na função social da propriedade, ao exigir a defesa e proteção do ambiente também pelos proprietários de terra.

Um exame crítico de uma e outra preocupação, a positivista e a ecologista, a primeira com a função social ampla, e a segunda com a preocupação ambiental (específica), malgrado o tempo passado de cento e vinte anos até os dias atuais, evidencia que algumas propriedades continuam não cumprindo rigorosamente a função social trabalhista e previdenciária de oferecer bem-estar aos trabalhadores que nela labutam, e outras persistem não cumprindo a função ambiental mediante exploração econômica sustentável (racional e adequada), fusionada com a preservação e conservação das áreas especialmente protegidas.

Também na área do direito ergueram-se algumas vozes contra o individualismo exacerbado, como foi o caso do jurista alemão Gierke, citado por Orlando Gomes (1983, p.271), que em 1889 profere discursos em Viena, proclamando a necessidade de imposição de “deveres sociais à propriedade e que esta não deveria servir apenas ao interesse egoístico do proprietário, mas deveria, sim, ser ordenada no interesse de todos”, proclamação que não teve repercussões na América Latina, da qual o Brasil é o melhor exemplo, pois a nascente República manteve o direito de propriedade em toda a sua plenitude, sem qualquer concessão ao interesse social na Carta Política de 1891 que, nesse aspecto, reprisou a Imperial de 1824.

A Igreja Católica, no entanto, no mesmo ano de 1891, através do Papa Leão XIII, retoma a concepção tomista de que o proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora não pertencentes a todos, fazendo publicar a Encíclica *Rerum Novarum* insistindo que a propriedade é uma garantia da liberdade e da dignidade da pessoa humana e importante instrumento de proteção da família, mas com implícita função social, o que se explica pelo fato de a propriedade destinar-se à satisfação dos interesses do proprietário, que tem o direito de colher os seus benefícios, mas também destinar-se a satisfazer as necessidades da sociedade.

⁴⁶⁷ Sobre o surgimento da ecologia como ciência, ver o registro de Delitti (1995, p.163) esclarecendo que apesar de o conhecimento ecológico ter permeado as atividades humanas desde as épocas mais remotas, como ciência é bastante recente na nossa história, aparecendo com os estudos de Haeckel, seguidos por outros estudiosos com enfoques diferentes mas que a definição converge para a: “ciência que estuda as relações dos seres vivos entre si e com o meio ambiente”, encontrada no Glossário de Ecologia (1987).

Provavelmente os trabalhos doutrinários mais importantes na seara do direito, relativamente à função social da propriedade em geral e da agrária em particular, foram produzidos por Leon Duguit, constitucionalista francês e professor da Faculdade de Bordéus, a partir de suas conferências proferidas em Buenos Aires no ano de 1911, posteriormente publicadas. O ponto culminante da idéia de Duguit (1912, p.158) é transcrito e comentado em quase todas as obras de direito agrário ou naquelas que versam as transformações gerais do direito privado, não havendo razão para não repeti-la aqui devido a sua relevância. Dizia o constitucionalista:

Todo o indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade, certa função, em razão direta do lugar que nela ocupa. Por conseguinte, o possuidor da riqueza, pelo fato de possuí-la, pode realizar certo trabalho que somente ele pode cumprir. Só ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação das necessidades gerais, ao fazer valer o capital que possui. Está, pois, obrigado socialmente a cumprir esta tarefa, e só no caso de que a cumpra, será socialmente protegido. A propriedade já não é um direito subjetivo do proprietário. É a função social do possuidor da riqueza.

Com efeito, o fenômeno jurídico se manifesta duplamente no meio social: a) através do direito objetivo, que é a norma de ação (*norma agendi*), a lei que estabelece a regra de conduta; b) e através da faculdade de ação (*facultas agendi*), que é o direito subjetivo, o poder de agir em juízo ou fora dele, conferido pelo direito objetivo. *Verbi gratia*, a lei (direito objetivo) confere ao proprietário o direito de usar, gozar, dispor e reaver a propriedade (direito subjetivo). Se alguém turba ou esbulha a sua posse, ele tem o direito (subjetivo), de propor uma ação possessória para promover a defesa dela, como garantido pela *norma agendi* (direito objetivo).

Duguit, no entanto, “afirmou que a propriedade não é um direito subjetivo, mas a subordinação da utilidade de um bem a um determinado fim, assegurado pelo direito objetivo”. Comentam Costa (1954, p.30) e Rosalina Pereira (1993, p.55) acertadamente que Duguit asseverou que, quando um proprietário cultiva um imóvel, não exerce direito, mas uma possibilidade de fato: a subordinação de uma coisa a um fim determinado. Assim sendo, \neg continua \neg , a questão de direito só surge se um terceiro intervém criando obstáculo ao uso e gozo da coisa pelo administrador proprietário, porque ele tem, nessa hipótese, de recorrer às vias legais. Daí concluir que esse direito não se funda no obstáculo material posto à subordinação (direito subjetivo), mas na regra de direito objetivo que proíbe a todos de perturbar a utilização de uma coisa conforme sua finalidade. Vale dizer, o dever de não perturbar a utilização.

Anota Rosalina Pereira (1993, p.55) que Duguit abandonou o subjetivismo do

direito ao considerar a propriedade não um direito, mas a própria coisa; a propriedade é em si a função social. Ou seja, o proprietário não tem direito subjetivo em relação ao bem, encontrando-se apenas numa situação de direito objetivo. No mesmo sentido, Pio dos Santos (1982, p.20) observa que o mestre gaulês repudiou o direito subjetivo para ver a propriedade como um atributo da própria coisa. Daí afirmar que, estando as sociedades modernas organizadas sob a égide da interdependência social, o possuidor da riqueza tem o dever de natureza objetiva de usá-la no sentido de ampliar ou manter essa mesma interdependência. Em suas palavras: “A propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário, ela é a função social do detentor da riqueza”⁴⁶⁸.

Em linha de colisão com o caráter individualista absoluto da propriedade se encontra outro francês, o relativista Louis Josserand (1939, p.71 passim), que compara o abuso de poder da autoridade pública com o abuso de direito do proprietário privado, que tem a liberdade de usar, mas não de abusar do exercício do direito. O direito subjetivo é relativo e encontra limite no direito objetivo que o vincula a uma função a ser alcançada. Portanto, sendo o direito relativo e estando vinculado a uma função, esse direito-função deve ser considerado abusivo sempre que ultrapassar as raias de sua verdadeira função, que se encontra no plano econômico e social. Enfim, o direito de propriedade não é absoluto, intangível, mas relativo e será tido como abusivo quando se desviar de sua função finalística.

Conforme se verá adiante, as Constituições da maioria dos países ocidentais, pelo menos no que se refere à expressão literal, ou seguiram a orientação católica originária da Suma Teológica de Tomás de Aquino e continuada pelos Papas⁴⁶⁹, de que a propriedade tem uma função social a ser desempenhada⁴⁷⁰, ou seguiram a orientação do constitucionalista Duguit, que não sendo socialista-marxista, defendia, no entanto, a tese de que a propriedade não era um direito subjetivo, mas ao contrário, uma função social constitutiva de um dever do possuidor da riqueza. A defesa da propriedade, portanto, contra o turbador ou o esbulhador era possível, não porque o proprietário tinha um direito subjetivo, mas porque o direito objetivo veda a qualquer terceiro a turbção ou esbulho da propriedade de alguém.

Prevaleceu, no entanto, o entendimento de que a propriedade segue sendo um direito subjetivo que tem uma função social positiva a cumprir. O direito de propriedade

⁴⁶⁸ *La propriété n'est plus le droit subjetif de propriétaire, elle est la fonction sociale de détenteur de la richesse.*

⁴⁶⁹ Ver sobre o assunto, dentre outros, em De Sanctis (1961, v.1) Leão XIII com a *Rerum Novarum*, 1891; Pio XI com a *Quadragesimo Anno*, 1931; Pio XII com *La Solemnita*, 1941 e Oggi, em 1944; João XXIII com a *Mater et Magistra*, 1961; Paulo VI com a *Populorum Progressio*, 1967 e João Paulo II com a *Centesimu Annu*.

⁴⁷⁰ João XXIII assinala os aspectos individual e privado e social e público desse direito, neste trecho: “Mas os nossos predecessores nunca deixaram igualmente de ensinar que no direito de propriedade privada está incluída uma função social (...) Segundo os planos de Deus, o conjunto de bens da Terra destina-se, antes de mais nada, a garantir a todos os homens um decente teor de vida.”

assim caracterizado apresenta-se compatibilizado com os regimes capitalistas, nos quais a propriedade privada é um dos pilares de sua economia. A propriedade não se socializa no sentido estatizante, porque não se torna pública, mas socializa-se em sentido amplo, significando que se democratiza com o direito de e com o direito à propriedade assegurado pela possibilidade de acesso aos que querem trabalhar.

Na realidade, nos dias que correm, não se impõem apenas limitações administrativas negativas ao proprietário, mas um conjunto de deveres positivos incidentes diretamente sobre o direito de propriedade e que devem ser cumpridos simultaneamente,⁴⁷¹ como condição de sobrevivência da garantia do direito. A função modifica o conteúdo do direito de propriedade; conforma-o ditando o modo de seu aperfeiçoamento. Não se diz mais, como se dizia no Estado liberal, que se garante o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Garante-se até certo ponto. Esse ponto é o limite da garantia; enquanto cumprida a sua função social. Há um marco divisor dentro do sistema entre a propriedade que cumpre e a que não cumpre a função social.

Deixando de ser vista como um direito absoluto, restou possível, portanto, a sua disciplina com o estabelecimento de um conteúdo mínimo, \neg o que se poderia chamar de marcos regulatórios da propriedade privada \neg , num dirigismo estatal conseqüente que enuncia o modo como o direito deve apresentar-se, e as conseqüências, isto é, o que acontece se ocorre o descumprimento da disciplina imposta. Como a função social integra o conteúdo do direito de propriedade, o inadimplemento da função é curado com sanções, que em alguns países pode chegar à perda do direito em prol de outrem (agricultores, por exemplo) que melhor atendam ao interesse social.

Pode-se dizer que a função social é um *plus* no conteúdo da propriedade. Esse *plus* transforma a propriedade estática em propriedade dinâmica. Tratando-se de construção jurídica dotada de flexibilidade, torna possível amoldar a conformação do direito às transformações da ordem econômica e social, segundo as necessidades de tempo e lugar. Daí ser perfeitamente aceitável que, dentro de determinada realidade social, se possa num determinado momento e num determinado lugar condicionar a garantia do direito ao cumprimento de uma função social abrangente do meio ambiente, diante da necessidade de colocar os recursos ambientais a salvo ou, pelo menos, protegidos contra a depredação.

⁴⁷¹ Nesse sentido, os ordenamentos jurídicos positivados em nível constitucional e infra-constitucional.

3. A Função Social do Direito de propriedade na Europa

A primeira grande guerra mundial estabeleceu uma linha divisória entre duas épocas, a liberalizante individualista e a funcional. Os efeitos desse acontecimento refletem diretamente nas constituições da Europa, do século XX, que recepcionam as idéias de Comte, Gierke, Duguit e da doutrina social da Igreja.⁴⁷² Em nível constitucional, quem primeiro sentiu a necessidade de mudança no arcabouço jurídico, no velho continente, foi a Alemanha, em cuja Carta Política vindoura (1919) vai ser introduzido um Direito Econômico, através da ordem econômica estabelecida, enfeixando um conjunto de normas para regular a economia.

A construção de uma ordem econômica constitucional e, por conseqüência, de um direito econômico pressupondo o reconhecimento do princípio produtivista e do fomento à intervenção do Estado nas relações econômicas é reveladora como acentua um jurista espanhol:

Do jogo que haverá de ter doravante o chamado princípio produtivista e, pois, necessidade de aumentar constantemente a produção; este afã que, surgido durante a época bélica, havendo levado ao que Mossa qualificou como uma economia socialista de guerra, continuará depois, na fase de reconstrução; não deixará de atuar até nossos dias (BALARÍN MARCIAL, 1978, p.140).⁴⁷³

O pioneirismo e a pujança da diretriz constitucional da carta weimariana e seu reflexo para as relações sócio-econômicas da nação tedesca são enfatizados também por dois outros juristas ibéricos, ao assinalarem que:

Nenhuma Constituição européia havia chegado aonde chega a Constituição do Reich alemão de 1919, na segunda parte relativa aos direitos e deveres fundamentais dos alemães e a qual, por razão de sua influência, pode considerar-se verdadeiramente como fase decisiva na nova orientação jurídica do regime constitucional... enquanto intento (plano) ou trâmite que pode ser decisivo para a transformação política de um dos povos de mais positiva influência no mundo (PERES SERRANO e GONZALES LOSADA, 1927, p.20).⁴⁷⁴

No bojo desse direito econômico, foi embutido o princípio da função social, colocando a propriedade também sob a ótica do direito objetivo. Da constituição alemã de 1919 a idéia da função social da propriedade migrou para todas as Constituições da Europa e América, num posicionamento ideológico que preferiu preservar a propriedade privada dando-lhe uma vinculação de funcionalidade do que aboli-la, como fizeram os soviéticos, naquele primeiro quartel do século XX. Evidentemente a propriedade não é um roubo, como

⁴⁷² A afirmação não abrange a Rússia, nem as antigas repúblicas socialistas soviéticas.

⁴⁷³ Tradução direta do autor.

⁴⁷⁴ Tradução direta do autor.

afirmava Proudhon, mas pode constituir-se no marco primordial dos desequilíbrios sociais, se conservada nos termos absolutos que inspiraram o individualismo.

O individualismo, \neg como se recorda \neg , em face da revolução industrial experimentada na Europa, viveu um período de grande expansão econômica no século XIX, apoiado exatamente na ideologia do liberalismo econômico, que foi absorvido nos Códigos civis que priorizavam o indivíduo isoladamente considerado. Essa expansão tinha como sustentáculo a propriedade privada, garantida em toda a sua plenitude, de acordo com as teorias até então aceitas ou impostas, adiante sintetizadas.

Pela teoria da especificação, Locke entendia que os bens da natureza pertencem a todos os homens, mas, se o homem acrescenta o seu trabalho e cria novos bens, estes lhe pertencem, pela incorporação do seu esforço e da sua personalidade. A teoria legalista, de Hobbes e Montesquieu, sustentava que a propriedade tinha origem na norma legal, ou seja, na concessão feita pelo Estado. Com a teoria da ocupação, Grócio dizia que “a ocupação de bens ainda não apropriados por ninguém, é que alargaria o domínio do homem na natureza, convertendo os objetos desta em valores econômicos ou culturais, enriquecendo o patrimônio da nação” (DINIZ, 1993, p.87; MONTEIRO, 1995, p.82). E a teoria personalista considerava a propriedade privada uma manifestação da personalidade, como garantia da liberdade.

Dentro desse quadro unanimemente agasalhado nos códigos privados, o liberalismo na economia corria a galope, quando começaram a aparecer as reações contra o *status quo*. Essas reações se dirigiram contra as injustas relações de trabalho, como já referido no Capítulo I, mas se dirigiram também contra o regime de propriedade privada. Na metade desse século (1848), Marx e Engels lançam o Manifesto do Partido Comunista, tornando pública a ideologia comunista-socialista, em cujo documento encontra-se um de seus pilares mestres, a negação ao direito de propriedade privada, principalmente a fundiária⁴⁷⁵.

Na esteira de Marx e Engels, Proudhon dizia que a propriedade é um roubo⁴⁷⁶ e, nesse raciocínio, combate as teorias anteriores. Contestando a teoria da especificação sustenta que :

O capitalista, diz-se, pagou as diárias dos trabalhadores; para ser exato é preciso

⁴⁷⁵ A ideologia comunista-socialista foi implantada na Rússia e nos países soviéticos a partir de 1917, com a abolição da propriedade privada agrária. Posteriormente também foi implantada na China, em Cuba e nalguns outros países. Os soviéticos e os alemães orientais romperam com o regime recentemente, a China tem feito concessões ao capitalismo e Cuba, sustentada por Fidel Castro, continua respirando os ares comunistas, com a propriedade dos bens de produção sob domínio do Estado.

⁴⁷⁶ A propriedade é o suicídio da sociedade. A posse está dentro do direito; a propriedade opõe-se ao direito. Suprimi a propriedade e conservai a posse; e, só com essa alteração no princípio, mudareis tudo nas leis, o governo, a economia, as instituições; expulsareis o mal da terra (PROUDHON, p.244).

dizer que o capitalista pagou uma diária tantas vezes quantos trabalhadores empregou por dia, o que não é a mesma coisa. Pois a força imensa, que resulta da união e harmonia dos trabalhadores, da convergência e simultaneidade de seus esforços, essa ele não pagou. Duzentos granadeiros levantaram em algumas horas o obelisco de Luqсор sobre a base; um só homem, em duzentos dias, faria o mesmo? Entretanto, na conta do capitalista, a soma dos salários era idêntica. Pois bem, um deserto a cultivar, uma casa a construir, uma manufatura a explorar, é como erguer o obelisco, é como deslocar uma montanha. A menor fortuna, o mais modesto estabelecimento, a instalação da mais acanhada indústria exige um concurso de esforços e talentos tão diversos que um só homem nunca conseguiria. É espantoso que os economistas não tenham considerado isso. Façamos então o balanço do que o capitalista recebeu e pagou. (...) O trabalhador precisa de um salário que lhe permita viver enquanto trabalha, pois só produz consumindo. Quem emprega um homem deve-lhe alimentação e manutenção, ou salário equivalente. É o primeiro passo em toda produção (PROUDHON, p.103).

À pregação dos comunistas de que a propriedade gera alienação e que a supressão dela reconciliaria o homem com o homem na construção de uma sociedade harmoniosa, sem classes, curiosamente se poderia confrontar algumas considerações trazidas por Sigmund Freud no artigo *A Civilização e Seus Descontentes* o qual dizendo-se sem condições de fazer qualquer crítica econômica ao sistema comunista, “por não estar em condições de examinar se a abolição da propriedade privada é vantajosa e eficiente”, concluía que a propriedade não é causa da agressividade do homem, nestes termos:

Mas eu sou capaz de reconhecer que, psicologicamente, isso se funda numa ilusão insustentável. Abolindo a propriedade privada, priva-se o amor humano de agressão, de um de seus instrumentos, um forte instrumento, é certo, mas seguramente não o mais forte. Isso, de maneira nenhuma, altera as diferenças individuais de poder e influência, as quais são encaminhadas pela agressividade para uso dela mesma, nem muda a natureza do instinto em nada. Este instinto não surge como o resultado da propriedade; ele reinou quase supremo nos tempos primitivos, quando as possessões eram ainda extremamente escassas... (FREUD, apud FERREIRA FILHO, 1982, p.36).

As teses comunistas, ao serem submetidas ao teste experimental da realidade, não conseguiram se sustentar, podendo-se perceber, numa reflexão atual, que estão em baixa no mundo, tendo perdido força principalmente pelo fracasso da extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas⁴⁷⁷ e da Alemanha Oriental, que não conseguiram fazer a felicidade de seus povos durante o regime socialista, além de chafurdar o meio ambiente, em cada um desses países. Mas a verdade é que elas tiveram sua importância histórica, pois foi a partir delas, ao lado de outras ideologias intervencionistas não-socialistas, que se verificaram avanços na passagem do capitalismo liberal para o capitalismo social democrata em muitos

⁴⁷⁷ O Programa do Partido Comunista da extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas adotado pelo XXII Congresso realizado em 31.10.1961 afirmava que “a principal missão econômica do partido e do povo soviético é criar a base material e técnica do comunismo em duas décadas”. (Cf. SILVA, B., Dicionário de Ciências Sociais, 1986, v.1, p.230).

países.

Conforme já assinalado, Gierke, Comte, a doutrina social da igreja, no século XIX, e depois Leon Duguit, no século XX, trouxeram enorme colaboração para a instituição de um tipo de propriedade que, não sendo liberal individualista, nem socialista, estatal, coletivista ou cooperativista publicizada, dentro de uma planificação globalizante e centralizada, pode produzir frutos para o proprietário privado e para a comunidade não proprietária (bem-estar privado e público). Pode e deve, nos dias de hoje, ser instrumento de proteção dos recursos naturais renováveis e de preservação ambiental, consoante a regulamentação de cada país, o que já está positivado em muitos deles.

Na alvorada do século XXI, o mundo capitalista perdeu o seu contraponto, porque perdeu o adversário ideológico de peso, situação que o motiva a revisitar os princípios de desregulamentação das relações de trabalho, maior liberdade de comércio entre as nações, etc., o que demanda, mais do que nunca, que cada país exerça o princípio internacional da auto-determinação (dos povos), escolhendo, soberanamente, os seus melhores rumos. No que concerne à propriedade com função social, é necessário que ela seja considerada uma viagem sem volta⁴⁷⁸. Não se pode retroceder ao individualismo dos Códigos, que agasalhou por duzentos anos o liberalismo econômico, até porque a maioria deles já foi revogada, tácita ou expressamente, pelas regras de hierarquia superior inseridas nas Constituições políticas da maioria dos países.

Evidentemente, uma volta aos princípios do liberalismo e do individualismo, que tiveram sua razão de ser no final do século XVIII (com as declarações expressas na cartas públicas) e princípio do XIX (com a positivação das cartas privadas), não é desejável. Esse movimento pode ser explicado como resposta ao absolutismo real e ao mercantilismo que, ao fortalecerem economias nacionais, procuraram cumprir os objetivos do metalismo e, com isso, o aumento crescente das rendas da Fazenda Pública. Essa situação de regulamentação abusiva chegou ao ápice do confronto dos valores básicos da liberdade, culminando com a insurreição da classe média à procura de um outro modelo.

O novo modelo, entretanto, depois de um século de experiência começou a ruir pelas próprias bases. Exatamente porque, ao dar primazia ao indivíduo em relação ao Estado e em relação à própria sociedade, cometeu outro exagero ao deixar tudo fluir pela só vontade do indivíduo. As advertências que a vontade do indivíduo não poderia ferir as normas de ordem

⁴⁷⁸ Tendo em vista o que representa para a sociedade, é relevante que os países de todo o mundo prestigiem as fórmulas que aperfeiçoem a função social da propriedade nas Constituições, e não as que a restrinjam ou a eliminem do texto constitucional.

pública e os bons costumes, que o uso da propriedade não poderia sobrepor-se aos mandamentos das leis e dos regulamentos administrativos na maioria das vezes não era levada a sério, na medida em que os indivíduos percebiam que ninguém fiscalizava isso, já que no bojo do sistema se encontrava um Estado naturalmente absenteísta.

Também não seria recomendável partir para outro extremo e buscar um novo modelo na experiência estatizante dos bens de produção agrária, pois quando tudo se concentra nas mãos do Estado, esse exagero de concentração de poder leva a outras distorções que desinteressam à ordem pública. De fato, não sendo dono do instrumento de trabalho, aquele que exerce a atividade logo se vê tentado a contribuir menos para o rendimento do bem de produção, somando-se à sua negligência pessoal a ineficácia oficial do Estado que, uma vez transformado em dono de tudo, também não consegue carregar a carga posta sobre seus ombros e, “privatizado nas mãos de poucos donos da burocracia estatal”, acaba se transformando num campo propício para a prática da mais diversificada e completa corrupção.

O melhor caminho que se vislumbra, portanto, para o regime da propriedade, é reconhecer em cada indivíduo, como pessoa sujeita de direitos e deveres, o direito de se tornar proprietária daquilo de que necessita para o seu progresso social e econômico. Mas, como o direito é uma via de mão dupla, pois quase sempre a um direito corresponde uma obrigação, a propriedade, principalmente a agrária, deve ficar sistematizada debaixo da função social, transparecendo, evidentemente, que aos direitos individuais correspondem deveres para com a sociedade, já que o direito existe, ontologicamente, porque existe sociedade.

Essa visão fortalecida na doutrina do final do século XIX e começo do XX foi apreendida pelos alemães e transformada em norma positiva na Constituição de 1919, de onde se espalhou para o mundo. Deixa-se aos particulares a livre iniciativa da atividade econômica, regrada, entretanto, por diretrizes que orientam a atividade em prol do bem comum. A Constituição weimariana cronologicamente não foi a primeira a estabelecer uma ordem econômica constitucional⁴⁷⁹ mas foi a primeira a apresentar-se melhor sistematizada nas grandes linhas da disciplina da economia. Com efeito, “o regime da vida econômica deve corresponder a princípios de justiça, com o objetivo de garantir a todos existência humanamente digna” e só assim, dentro desses limites, se reconhece ao indivíduo a liberdade

⁴⁷⁹ Na verdade, a Constituição mexicana de 1917 já havia possibilitado a intervenção nas relações sociais da educação (art.3º), do trabalho e o direito de a *Nação impor à propriedade as modalidades que dite o interesse público, assim como o de regular o aproveitamento dos elementos naturais suscetíveis de apropriação*, promovendo a reforma agrária (art.27,§ 3º). Entretanto, conforme observa Ferreira Filho (1992, p.300) a Carta mexicana não possui um esboço de tratamento sistemático da atividade econômica, ao contrário da alemã, o que explica o fato de ter sido esta última copiada por toda a Europa e América.

econômica (art.151). Firmado o propósito geral da ordem econômica, complementou no art.153 que o direito real de “propriedade obriga e o seu uso e exercício devem ao mesmo tempo representar uma função no interesse social”.

O art.153 supracitado garantia o direito de propriedade, ao tempo em que incumbia o legislador ordinário de fixar-lhe o conteúdo e os limites, mas a garantia submetia-se à correspondente função social, como assinalado. O art.155 determinou especial atenção ao patrimônio familiar dos ex-combatentes e mandou também que o Estado fiscalizasse a distribuição e utilização dos bens de forma a impedir o abuso e a proporcionar a todo alemão e a todas as famílias alemãs, especialmente às de numerosa prole, uma morada e um patrimônio econômico condizente com as suas necessidades.

Previu o mesmo art.155 outras tantas intervenções na ordem econômica: a) a possibilidade de desapropriação por utilidade pública da propriedade territorial, cuja aquisição fosse considerada indispensável à satisfação das necessidades de alojamento, fomento da colonização interior e as rotações ou desenvolvimento da agricultura; b) considerou o cultivo e a exploração da terra um dever do proprietário para com a comunidade; c) estabeleceu que o incremento de valor do solo que se obtenha sem empregar trabalho ou capital no mesmo ficará a benefício da comunidade; d) por fim determinou que “todas as riquezas naturais e as forças físicas, economicamente utilizáveis, ficam sob a inspeção do Estado; as regalias de índole privada passarão ao Estado mediante medidas legislativas”.

Posteriormente à aprovação da Carta weimariana, marco divisório da propriedade individualista e da propriedade funcionalista, a Alemanha passou por convulsões sociais e políticas que marcaram a divisão de seu território, que só recentemente voltou a ser unificado. Entretanto, o que determinaram as Constituições das duas Alemanhas recém construídas? A da Alemanha Oriental, de 1949, estipulava em seu art.22 que “A propriedade está garantida pela Constituição. Sua essência e seus limites derivam das leis e dos deveres sociais para com a comunidade”. Na vizinha República Federal Alemã, no mesmo ano de 1949, em seu art.14/3, continuava clarividente a função social ao dispor que: “A propriedade obriga. O uso da propriedade deve contribuir ao mesmo tempo ao bem-estar da coletividade”.

Interessante notar que a Carta Política federal germana foi enfática e esclarecedora, como convém a qualquer norma, ao afirmar que a “propriedade obriga” e porque obriga, o seu uso “deve contribuir ao mesmo tempo ao bem-estar da coletividade”. Que a propriedade pode e deve contribuir para o bem-estar do proprietário não há qualquer dúvida. Mas esse bem-estar a ser alcançado pelo proprietário privado e sua família deve ser ampliado a fim de, ao mesmo tempo, contribuir também para o bem-estar da coletividade. A

Alemanha é uma das principais potências do mundo e o direito, sem dúvida, foi uma das molas mestras para que esse patamar fosse alcançado. É claro que o bem-estar hoje não se restringe à produção, mas também à preservação do que deve ser preservado.

Como se observa, a Alemanha após a primeira grande guerra inaugurou o regime da ordem econômica e social⁴⁸⁰ concertada, em razão da qual se fixaram as bases de um direito econômico como conjunto de normas estabelecidas pelo Estado para a regulação da economia. Assim como o Código Civil francês, aprovado sob as bases do liberalismo econômico e do individualismo jurídico, influenciou o mundo inteiro na diretiva privada das relações sociais (econômicas e jurídicas), a Constituição weimariana de 1919 foi fundamental na transformação política e econômico-social alemã, da mesma forma que ocupou lugar de destaque, enquanto fator influenciador, do novo regime nos demais países do mundo.

No extremo oeste do continente europeu a Constituição de Portugal, de 1933, estabeleceu disposição semelhante em seu art.35 ao dispor que “a propriedade, o capital e o trabalho exercem uma função social, sob um regime de cooperação econômica e solidariedade”. Na visão constitucionalista portuguesa a propriedade, o capital e o trabalho devem ser organizados em regime de empresa, no qual prevaleça a cooperação econômica e a solidariedade. Contudo, como afirma Canotilho (1997, p.178) apesar de ter definido os princípios de coordenação e regulamentação da vida econômico social, os direitos fundamentais dos trabalhadores foram drasticamente restringidos com a proibição de greve e de liberdade sindical em contra-posição às liberdades reconhecidas ao outro parceiro social.⁴⁸¹

Interessante notar também que a Constituição portuguesa da década de trinta já afirmava a função social da propriedade, do capital e do trabalho, permitindo entrever nessa interface o envolvimento da função social com o contrato. A propriedade, já se assinalou, é a grande razão de ser do contrato. No usar, gozar, dispor e reaver o que é de sua propriedade, a pessoa é levada a contratar para satisfazer as suas necessidades. Ao exercer esse direito, para atingir objetivos privados, os portugueses deveriam submeter as suas vontades individuais aos desígnios maiores da função social. Só poderiam contratar aquilo que a ordem jurídica agasalha e tendo em vista os interesses da sociedade para que a contratação também se enderece ao bem geral.

⁴⁸⁰ No capítulo I assinalou-se a importância da Constituição alemã como marco referencial do Direito Social (do trabalho). Deve-se registrar, com amparo em Ballarin Marcial, que a expressão Direito Social foi pronunciada pela primeira vez por O. Von Gierke, em conferência na Academia Jurídica de Viena, publicada em Berlim, em 1889.

⁴⁸¹ O Estatuto da Terra em 1964 conceituou a empresa rural segundo essa visão de empreendimento organizado do capital e do trabalho para transformar a terra, propriedade rural, num imóvel exemplar capaz de atestar o cumprimento de todos os requisitos da função social.

Observa Gomes Canotilho que a Carta republicana portuguesa de 1933 formalizou pela primeira vez a constituição econômica e social daquele país. A Constituição de 1976 (malgrado as quatro revisões posteriores – 1982, 1989, 1992 e 1997) manteve a perspectiva programático-dirigente, segundo o princípio da democracia econômica e social que constitui, no dizer do provector constitucionalista:

uma autorização constitucional no sentido de o legislador democrático e os outros órgãos encarregados da concretização político-constitucional adoptarem as medidas necessárias nas vestes de uma “justiça social” e que ... impõe tarefas ao Estado e justifica que elas sejam tarefas de conformação, transformação e modernização das estruturas econômicas e sociais, de forma a promover a igualdade real entre os portugueses (art.9º/d e 81/a e b). (CANOTILHO, 1998, p.326).

O assento da ordem econômica e social de forma programático-dirigente em nível constitucional tem realmente o condão de vincular o legislador ordinário, que não pode prover em sentido contrário aos mandamentos constitucionais plasmados, sob pena de elaborar norma inconstitucional, e o administrador público, que fica incumbido de tarefas destinadas a realizar aquelas finalidades pré-estabelecidas, além de submeter os particulares na execução de suas atividades empresariais segundo o modelo econômico-social traçado.

Na Itália, os reflexos da função social da propriedade vão se fazer sentir no novo Código Civil promulgado em 1942, que coloca a empresa como núcleo do direito privado, unificando num só estatuto a disciplina da empresa agrária, da empresa industrial e da empresa comercial. Ao assim fazê-lo, destaca a atividade econômica do espectro da propriedade e dos outros direitos reais. Vale dizer, o novo código ressalta o papel da atividade (aspecto objetivo) em face da propriedade (aspecto subjetivo)⁴⁸².

Afirma Natalino Irti (1997, p.21), professor de direito privado da Universidade de Roma, que essa unificação não constituiu surpresa para ninguém, tendo em vista o “desenvolvimento da economia moderna com a introdução da máquina, as descobertas tecnológicas e a produção em massa, fatos que assinalavam a derrota dos proprietários rurais e a hegemonia da classe industrial”.

O Código Civil de 1865, prossegue Irti, retratou as características econômicas sociais daquele momento, caracterizando-se pela defesa da propriedade em seus aspectos de integridade e absolutismo ante o regime feudal ainda encontrado na prática, o que o levou a deixar na sombra e no silêncio a fase dinâmica da atividade. No Código de 1942, a atividade

⁴⁸² O realce do papel da atividade vai influir na legislação de outros países europeus, a curto e a médio prazo (v.g. França e Espanha), e mesmo do Brasil, como se vê no Estatuto da Terra de 1964, que prioriza o uso independente de este estar baseado num título de propriedade ou numa simples posse. Ademais, o uso exemplar vai caracterizar neste último estatuto a empresa agrária.

se emancipa da propriedade e adquire relevância como modo de produção de bens destinados ao consumo. A perspectiva muda de eixo: não é mais a do direito subjetivo, mas a da atividade que organiza e produz novos bens (objetiva).

A atividade típica do empresário agrícola, a atividade típica do industrial e a atividade típica do comerciante são espécies do gênero empresa. E empresário é aquele que “exerce profissionalmente uma atividade econômica organizada para fins de produção ou de troca de bens ou serviços.” Essa mudança de perspectiva está na base da transformação econômica operada na Itália, que saiu de uma economia atravancada na década de cinquenta para uma economia empresarial de destaque no mundo.

Com tais alterações já postas em nível hierárquico inferior, a nova Constituição que veio a lume em 1947 não discrepou dessa linha normativa ao colocar a propriedade sob a disciplina da função social. Essa inserção constitucional é uma demonstração clara de que não se desejava na Itália uma propriedade estática, improdutiva ou destrutiva, mas uma propriedade com missões relevantes a cumprir no contexto social e econômico. Com efeito, no art.42 reconheceu o direito de propriedade, condicionando a sua eficácia nos seguintes termos:

Art.42. A propriedade é reconhecida e garantida pela lei, que determina os modos de aquisição, de gozo e seus limites, com a finalidade de assegurar a função social e torná-la acessível a todos.

A propriedade pode ser, nos casos previstos na lei e salvo de indenização, expropriada por motivos de interesse geral.

A lei estabelece as normas e os limites da sucessão legítima e testamentária e os direitos do Estado sobre a herança.

De acordo com o comando constitucional, a utilização da propriedade em benefício próprio (função social subjetiva) é elementar, mas insuficiente, razão por que se exige uma contribuição cada vez mais justa em prol da sociedade (função social objetiva) como condição de sustentação do direito de propriedade. Esta função social objetiva não é circunstancial, acidental, mas essencial, substancial. Porque a função social incorpora-se na estrutura institucional do direito de propriedade, a tutela do direito (subjetivo) fica condicionada ao cumprimento dos fins ordenados na lei (direito objetivo).

Nesse sentido, o magistério de um doutrinador italiano:

Desde que a tutela da propriedade é condicionada, a função não é externa a seu direito nem meta jurídica; em si, a função social, desde o ponto de vista técnico-jurídico, é uma “expressão elíptica, unificadora dos pressupostos da qualificação jurídica, de tal modo que identifica o conteúdo mesmo da situação (do proprietário)”; já não é o conjunto de obrigações externas impostas pelas leis

especiais, senão que a função social deriva um princípio geral incorporado na estrutura institucional do direito de propriedade em virtude do qual sua tutela fica condicionada em função do cumprimento pelo proprietário dos fins que o ordenamento impõe (RODOTÁ, 1971, p.377-382).⁴⁸³

Como consequência da incorporação ao conteúdo do direito de propriedade, três alternativas são apontadas por Ballarín Marcial para o conteúdo da função social:

a) ilegitimidade para que o proprietário exercite determinadas faculdades ou atividades nos bens objeto de sua titularidade; b) assinalação de um complexo de condições para que, cumpridas, possa o proprietário exercer o poder que o ordenamento lhe atribui sobre os mesmos, e, c) obrigação positiva de desempenhar determinadas atividades ou exercer certas faculdades que lhe correspondem, livremente ou bem sob as modalidades que o mesmo ordenamento assinale (MARCIAL, 1978, p.239).⁴⁸⁴

Sob o manto da ordem econômica constitucional, a Itália tentou medidas econômicas de cunho geral e, em relação ao campo, medidas de reforma agrária e desenvolvimento agrário, procurando modificar as estruturas do direito de propriedade, a partir da década de cinquenta, introduzindo em determinadas regiões e por certo tempo limites às dimensões dos imóveis segundo critérios relacionados ora com o tamanho puro e simples da propriedade (300 hectares, 750 hectares), ora com o grau de utilização da terra declarado aos órgãos fundiários (Lei Sila/Iônio nº 230/50; Lei Stalcio nº 841/50; Lei nº 104/50 para a região Siciliana). Como incentivo ao cultivo exemplar, ficavam de fora das desapropriações as empresas-modelos e ainda facultava-se em certas regiões que fosse preservada uma parte do imóvel, desde que o proprietário se obrigasse a cumprir medidas de valorização.

Mais que claro, resulta axiomático que o direito italiano assegura o direito de propriedade. Essa propriedade, no entanto, deve cumprir uma função social, sob pena de a inadimplência resultar em consequências públicas e privadas, aquelas favoráveis ao interesse social e estas desfavoráveis para o proprietário, inclusive a perda da garantia do direito. Os marcos regulatórios da função social são desenvolvidos complementarmente pelo legislador ordinário. O constituinte marca as diretrizes gerais do regime e impõe ao legislador ordinário a determinação dos modos de aquisição, de gozo e limites do direito, a fim de assegurar a função correspondente e democratizar o acesso à propriedade aos habilitados.

O cumprimento da função social, tal como no direito alemão, é condição para a garantia do direito de propriedade. Apresenta-se, pois, correta a modelagem estabelecida, uma vez que de nada valeria garantir o direito de propriedade sem uma correspondente função, o

⁴⁸³ Tradução livre do autor.

⁴⁸⁴ Tradução livre do autor.

que equivaleria a inventar uma máquina cujas engrenagens não funcionam. Realmente, conforme comenta Perlingieri (1997, p.229), a utilização da propriedade deve ser concretizada observando-se os marcos regulatórios da função social, e a não observação destes “faz com que falte a razão de garantia e do reconhecimento do direito de propriedade”.

Na Espanha, a Constituição de 1945 estabeleceu no art.302/2 que “Todas as formas de propriedade estão subordinadas às necessidades da nação e ao bem-estar comum”. A Constituição de 1978 não mudou a perspectiva da função social, tendo, inclusive, dado formulação moderna à matéria ambiental, no art.45, semelhante ao art.66 da Constituição portuguesa e ao 225 da brasileira.

Também na península ibérica se admite sem dificuldade que a propriedade leva consigo uma função social; aliás, é lugar comum entre os cientistas sociais a idéia de propriedade vinculada a uma função social⁴⁸⁵. Contudo, predominantemente tem-se o entendimento de que a propriedade segue sendo um direito subjetivo do proprietário. Nesse sentido, assinala Castan Tobenãs, (1963, p.79) que a concepção rígida da natureza funcional do direito de propriedade, excludente de sua clássica concepção como direito natural e de sua consideração terminológica mais moderna como um direito subjetivo, teve escassa aceitação entre os juristas.

Depois de reafirmar a persistência do caráter subjetivo do direito de propriedade, em geral, no contexto do ordenamento jurídico, o jurista espanhol coloca em relevo que:

A transformação da propriedade se fez mais visível no caso da propriedade da terra; nela o aspecto funcional e social se mostra mais acusado e visível que em qualquer outro; a propriedade agrária é cada vez mais uma propriedade carregada de obrigações, é ela a que vai acompanhada de importantes específicas funções sociais e a que apresenta em seu conjunto uma forte tendência socializadora que parece aspirar a uma radical modificação da estrutura jurídica. (CASTAN TOBEÑAS, 1963, p.117)⁴⁸⁶.

A propriedade espanhola vincula-se a fins naturais e pessoais do homem, mas necessariamente está ligada a uma função social complexa formada de deveres positivos e negativos que a sociedade e o bem comum impõem ao proprietário. Marin Perez (1962, p.28), de forma mais ousada, sustenta a nulidade de todos os artigos do Código Civil espanhol, que não guardem correspondência com o cumprimento da função social, uma vez que esta incorpora-se ao direito subjetivo como algo interno e natural para produzir uma função de coordenação entre o interesse do proprietário com os interesses dos demais proprietários, “ou

⁴⁸⁵ Assim, Ruiz Gimenez, Marin Pérez, Pascual Marin, JJ Sanz Jarque, Ballarin Marcial, etc.

⁴⁸⁶ Tradução direta do autor.

seja, a subordinação dos interesses privados aos interesses coletivos”.

Sanz Jarque (1975, p.104, 112/113) destaca o poder do proprietário em função da produção, da estabilidade e do desenvolvimento, incluindo a conservação dos recursos naturais, parte integrante do *habitat* do homem, colocando em relevo o dever do Estado de proteger continuamente a propriedade da terra mediante oportuna ação legislativa e de governo para que a propriedade possa corresponder de forma adequada e normalizada em todo momento como “um direito apto ao cumprimento de seu fim, pondo em harmonia o interesse individual ou pessoal de cada proprietário com o da comunidade atual e futura, em cuja efetividade descansa a essência da justiça e do bem-comum”.

A exigência do cumprimento da função social da propriedade levou a Espanha na década de setenta a aprovar leis de reforma agrária e desenvolvimento, tendo inclusive criado o Instituto de Reforma e Desenvolvimento Agrário. Algumas disposições da lei para melhoramento das comarcas e imóveis rurais, de 1971, merecem destaque, a título de ilustração. Assim, “O solo rústico deverá utilizar-se na forma que melhor corresponda a sua natureza, com subordinação às necessidades da comunidade nacional” (art.1º). Os requisitos da função social são detalhados no art.2º. O art.3º direciona os deveres fundamentais do Estado no que concerne à reforma e ao desenvolvimento agrário, em três alíneas, cabendo ressaltar o cuidado com “o melhor aproveitamento e conservação dos recursos naturais em águas e terras” (MARCIAL, 1978, p.250).

Ballarín Marcial destaca os aspectos subjetivo (proprietário) e objetivo (propriedade) da função social, que se inter-relacionam mutuamente. O primeiro se apresenta com a dinamização da propriedade, até então estática, através da motivação do proprietário, sujeito a limitações e deveres, para explorar o imóvel agrário racionalmente, dando à atividade um sentido de organização empresarial. O segundo, apresenta-se com a regulação da propriedade como instituição social, que deve ser ajustada da melhor maneira ao interesse da sociedade, resultando a manutenção do direito segundo a funcionalidade mantida. Se e quando a função social aparecer desconforme com o regramento em determinada área (exploração insuficiente ou predatória), cabe à sociedade adotar as medidas modificativas da estrutura, através de sua representação, configuração que leva Ballarín a admitir que o direito de propriedade atual se torna cada vez mais direito real resolúvel.

As idéias de Duguit e Josserand causaram, de início, um terremoto entre os pares franceses e, mesmo, entre os juristas vizinhos conservadores, que fizeram questão de salientar o caráter subjetivo da propriedade, ainda que se lhe reconheça uma função social. Em resumo, reagem afirmando que a propriedade é um direito; jamais uma função. Dabin (1955, p.274),

em tom ameaçador, proclama que é melhor renunciar, definitivamente, à idéia de função social “pois o direito não se converte em função social pelo fato de estar limitado ou condicionado ao interesse social, suavização que não modifica nem a natureza nem a função do direito, que segue estando em tudo o mais ao serviço do seu titular exclusivamente”. E conclui que a extensão do direito será menos ampla, mas isto é tudo.

Roubier (1955, p.255) ressalta a incapacidade do direito público para reger convenientemente as relações de direito privado, defendendo a tese de que os excessos da iniciativa privada devam ser remediados no âmbito do direito privado mesmo. Reconhece que a multiplicação das relações sociais produziu novos direitos e obrigações sem que isso, todavia, transforme o direito em função social. Acrescenta que transformar o direito de propriedade em função seria confundi-la com o conceito de empresa ou mesmo com a exploração que pode ocorrer naquela.

Distanciando de tais posições, Malesieux, apoiando-se na legislação mais recente, aprovada na França, principalmente no texto da Lei de 06.08.1963 sobre o melhoramento da produção e da estrutura fundiária dos bosques franceses, afirma que a propriedade, considerada em sua origem como uma liberdade individual, transformou-se pouco a pouco em uma função social subjetiva. São suas palavras:

Em sua concepção clássica, o direito de propriedade confere essencialmente prerrogativas a seu titular. Importantes transformações conduzem pouco a pouco a uma noção muito diferente em virtude da qual o proprietário tem não somente direitos mas igualmente deveres. De onde se diz que a propriedade, amparada na origem como uma liberdade individual, é pouco a pouco transformada em função social. (MASELIEUX, 1973, p.24).

Reproduzindo a linha esposada por Malesieux, o art.544 do Código Civil mostrando aversão ao não uso ou uso inadequado da propriedade, determina que:

Quando o proprietário abandona a conservação, o cultivo ou o exercício de bens que interessam à produção nacional, de tal maneira que prejudique gravemente a existência da mesma, pode dar-se lugar à expropriação dos bens pela autoridade administrativa com prévio pagamento de indenização.

Os novos termos do referido artigo do Código francês, semelhante ao art.348 do Código civil espanhol e ao art.832 do Código civil italiano, ombreando-se com as normas mais recentes francesas e com o conceito de empresa, sanciona a função social subjetiva da propriedade, demonstrando dessa maneira inequívoca que, com a funcionalização em sentido social, o que se objetiva com os poderes conferidos ao proprietário é o alcance sempre e cada

vez mais de um máximo de benefício social.

Como se pode notar pelas citações trazidas a lume e que são uma amostra do que ocorreu na maioria dos países do velho mundo, o século XX assistiu à desintegração da disciplina unitária do direito de propriedade, tornando-se notório que os bens, segundo a sua classificação, devem ter normativa diferente de acordo com as suas destinações próprias, ressaltando-se, nesse particular, os bens de produção de alimentos e conservação dos recursos naturais renováveis. Acompanhando essa nova visão, recepcionou-se também no direito positivo o conceito de função social da propriedade para ensejar ao direito objetivo a possibilidade de dar em cada lugar, em cada tempo e no modo necessário, a normatização que melhor se coadune com os interesses sociais e o bem-comum. A América não ficou de fora dessas transformações como se verá adiante.

4. A Função Social do Direito de propriedade na america latina

A propriedade privada durante pouco mais de um século foi tratada prioritariamente nos Códigos Civis, em relação à sociedade, assim como o indivíduo, no confronto com o grupo social, foi tratado com primazia em relação a essa, o que se fez em homenagem à liberdade exteriorizada de forma visível na propriedade. Essa disciplina a codificação soube muito bem sistematizar. Assim como o Código Civil francês está para a sistematização do individualismo, pode-se dizer que a Constituição alemã de 1919 e a esquecida Carta Política mexicana de 1917 estão para a sistematização da função social, mentalidade solidária da propriedade privada.

A função social, portanto, é marcada pela fase do constitucionalismo no mundo ocidental. De fato, qualquer transformação no mundo do direito deve passar em primeiro lugar pela diretriz constitucional, cabendo ao direito civil, agrário, ambiental, e outros realizar a disciplina das matérias constitucionalizadas em convergência com os mandamentos dessa matriz. Nesse sentido, há de se ressaltar que, na América, a visão arejada sobre a função social da propriedade se faz presente pioneiramente na Constituição mexicana, cujas diretrizes cuidou o legislador ordinário de repassar para o Código Civil posteriormente.

O México procurou tirar lições do momento vivido em 1917 – primeira Grande Guerra mundial – e procurou consignar em seu Estatuto Maior as diretrizes básicas para o direito de propriedade, voltado para o cumprimento de funções sociais normalmente não

alcançáveis, se ficarem ao arbítrio exclusivo da autonomia da vontade do proprietário privado. Conforme se pode verificar em Ibarrola e Ballarín Marcial, o constituinte mexicano redige o art.27 dessa Carta da seguinte maneira:

A propriedade das terras e águas compreendidas dentro dos limites do território nacional correspondem originariamente à Nação (*ius eminens*), a qual tem tido e tem o direito de transmitir o domínio delas aos particulares, constituindo a propriedade privada.

As desapropriações só poderão fazer-se por causa de utilidade pública e mediante indenização. (MARCIAL, 1978, p.144).

A Nação terá em todo tempo o direito de impor à propriedade as modalidades que dite o interesse público, assim como o de regular o aproveitamento dos *elementos naturais*, suscetíveis de apropriação para fazer uma distribuição equitativa da riqueza pública e para cuidar de sua *preservação* com esse objeto.

Com esse objetivo, serão ditadas as medidas necessárias para o fracionamento dos latifúndios; para o desenvolvimento da pequena propriedade; para a criação de novos centros de população agrícola com as terras e águas que lhe sejam indispensáveis para o fomento da agricultura e para *evitar a destruição dos elementos naturais* e os danos que a propriedade possa sofrer em prejuízo da sociedade (IBARROLA, 1975, p.184; MARCIAL, 1978, p.144).

Como se afirmou anteriormente, estabelecidas as diretrizes constitucionais, o legislador ordinário deu conseqüência a elas, disciplinando coerentemente a matéria no Código Civil aprovado em 12 de abril de 1929, como se vê no recorte abaixo extraído de seu preâmbulo por Ballarín Marcial (1978, p.144):

Ao tratar da propriedade, separou-se a Comissão da tendência individualista que campeava no Direito romano, na legislação napoleônica e grande parte de nosso Código Civil e aceitou a teoria progressista, que considera o direito de propriedade como o meio de cumprir uma verdadeira função social; portanto, não se considerou a propriedade como um direito individual do proprietário, senão como um direito mutável que deve modelar-se sobre as necessidades sociais às quais está chamado a responder preferentemente. Para este efeito e de acordo com os preceitos constitucionais relativos, impuseram-se algumas modalidades à propriedade tendentes a que não ficasse ao arbítrio do proprietário deixar improdutivo sua propriedade e a que não usasse de seu direito com prejuízo de terceiro ou com detrimento de interesses gerais. Enfim, a Comissão inspirou-se na idéia capital de socializar quanto fosse possível o Direito Civil, preparando o caminho para que se converta num Direito Privado Social.⁴⁸⁷

A segunda Constituição latino-americana a demonstrar a intenção de transformar o direito de propriedade individualista, servo dos instintos egoístas, foi a chilena de 1925. O Chile, como o México, tomou essa decisão política primeiro do que sua mãe, a Espanha, tratando do direito de propriedade no art.10, da forma seguinte: “O exercício do direito de propriedade está sujeito às limitações ou princípios que demandam a manutenção e o progresso da ordem social”. Portanto, não repetiu a Constituição andina o dogma liberal-

⁴⁸⁷ Portanto, manteve-se em perfeita sintonia com o art. 27 da Constituição mexicana.

individualista que invariavelmente garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude e estabelecia como única exceção, a desapropriação por utilidade pública.

A Constituição cubana de 1940 determinava em seu art.87 que: “A nação cubana reconhece a existência e legitimidade da propriedade privada em seu mais amplo conceito como uma função social e sem outras limitações que aquelas que, por razões de necessidade pública ou de interesse social, imponham as leis”. A Carta de Cuba era de certa forma incoerente e obscura: reconhecia a propriedade no mais amplo conceito da função social, o que implica a possibilidade de ser verificado por meios públicos o cumprimento da função e intervenção nos casos de inadimplemento. Todavia, prossegue a redação do artigo para completar que as limitações não são outras senão aquelas ditadas legalmente por razões de necessidade pública ou de interesse social. Quer dizer, admitia todos os instrumentos de desapropriação. Essa questão, entretanto, foi politicamente ultrapassada pela Revolução de 1950 que nacionalizou todas as terras cubanas, trocando a reforma pela revolução agrária.

A Colômbia foi um dos primeiros países do hemisfério sul a recepcionar a tese do constitucionalista francês, Duguit, de que a propriedade era uma função social, e não um direito subjetivo. A Carta Política de 1945 também é uma das que mais se aproximam da declaração weimariana de 1919. Com efeito, o art.30/2 é transparente quanto a isso, dizendo expressamente que: “A propriedade é uma função social que implica obrigações”. De acordo com a doutrina de Duguit, a Carta colombiana diz que a propriedade é a função social. Irmanada com a Constituição alemã, também diz que a propriedade obriga. Como é sabido, o vizinho brasileiro a noroeste é um dos países mais ricos do mundo em diversidade. Esse fato é expressivo para melhor compreender a opção pela função social. Essa opção, conforme expõe Rojas Rojas (1995, p.320), foi ampliada com a nova Constituição promulgada em 1991, cujo art.58 está assim redigido: “A propriedade é uma função social que implica obrigações. Como tal lhe é inerente uma função ecológica”.⁴⁸⁸

A leitura de outros artigos da Constituição colombiana deixa evidente ser garantida a propriedade privada e os demais direitos adquiridos com base nas leis civis, acrescentando que, quando a aplicação de uma lei expedida por motivo de utilidade pública ou interesse social “resultar em conflito os direitos dos particulares pela necessidade por ela reconhecida, o interesse privado deverá ceder ao interesse público ou social”. A novidade da nova carta colombiana, como assinalado anteriormente, é a referência expressa à função ecológica embutida na função social.

⁴⁸⁸ Dentre todas as Constituições, a colombiana é a única que faz referência expressa à função ecológica da propriedade.

No mesmo ano de 1945, a função social também foi alvo das cogitações da Guatemala. Os guatemaltecos estabeleceram no art.90 de sua Carta Constitucional que: “O Estado reconhece a existência da propriedade privada e a garante como uma função social”. E o art.92 dispõe que: “Por razões de utilidade pública, necessidade, interesse social legalmente provado, é permitida a expropriação”. Os guatemaltecos garantiram a propriedade como uma função (tese de Duguit), levando, portanto, em consideração não o direito subjetivo, mas os benefícios que a função social finalisticamente busca alcançar. Exigindo a função social, admite a intervenção do Poder Público para fazer as adequações que se impuserem por interesse social e obviamente por utilidade pública.

Também em 1945, a Bolívia dava mostras políticas de preocupações com a função social da propriedade ao enunciar os casos de incidência de desapropriação, ou seja, o grau mais alto de intervenção na propriedade. Estabelecia o art.17 de sua Grande Carta que: “A expropriação é levada a cabo por razões de utilidade pública ou quando a propriedade não persegue um propósito de benefício social”. A Carta boliviana foi cristalina ao garantir o direito de propriedade ao mesmo tempo em que vinculava o direito de garantia ao cumprimento de benefícios sociais. Nesse sentido, a propriedade produtiva ou destrutiva, por exemplo, dão margem à desapropriação por interesse social.

No mesmo ano que o Brasil aprovou a sua quinta Constituição (1946), o Panamá cuidou de positivizar o direito de propriedade e o fez vinculando-a à função social. Com efeito, o art.45/2 determina que: “A propriedade privada implica obrigações para seu titular em razão da função social que esta deve preencher”. É interessante que os panamenhos, partindo da premissa de que a propriedade historicamente foi considerada um direito, para uns natural, para outros, positivo, trataram de assinalar o que era novidade, ou seja, que a propriedade implica obrigações para o seu titular que, por força do mandamento constitucional, assume o dever de cumprir as funções sociais que são inerentes ao direito. Resta, pois, à lei ordinária estabelecer os marcos regulatórios da propriedade, a fim de se saber quando é que ela cumpre e quando é que não cumpre a função social e quais são as conseqüências que resultam do eventual inadimplemento.

Em 1946, o Equador cuidou da matéria de forma muito objetiva e clara. Estabeleceu no art.146 da Carta Constitucional que: “Os direitos da propriedade são garantidos quando estão em harmonia com sua função social”. Os equatorianos mostraram-se sábios e receptivos às lições ministradas na doutrina que repele o abuso no exercício do direito de propriedade e, por isso mesmo, advoga a tese da funcionalidade da propriedade. A normativa constitucional equatoriana coloca a harmonia como a balança a medir o peso do

interesse individual simbolizado no direito de propriedade e o peso da função social simbolizada pelo interesse público e social de projetar a propriedade na direção dos benefícios sociais.

O Haiti, uma das Repúblicas mais pobres da América, também legislou sobre a matéria e estabeleceu a relação entre a propriedade e a função social na Constituição de 1946, o que impõe refletir que não basta legislar — embora isso seja muito importante —, havendo necessidade de ir-se além, pois é da essência da função social que se lhe dê consequência prática e isso deve ser feito pelo Estado e pela sociedade. De qualquer forma, o primeiro passo foi dado há sessenta anos, quando, no art.17, de sua Carta Política, os haitianos garantiram o direito de propriedade e, logo em seguida, afirmaram no art.17/2 o seguinte: “Porém a propriedade encerra obrigações. Seu uso deve estar de acordo com o interesse geral”.

Na Alemanha, escrever na Constituição de 1919 que a propriedade obrigava deu resultados. Os germanos arrebatados na guerra por duas vezes se levantaram e deram enorme valor aos seus preceitos constitucionais e legais, entendendo que o arcabouço político-jurídico é a mola necessária à propulsão do desenvolvimento. No Haiti, a Constituição sozinha obviamente não pode resolver todos os problemas do povo, mas a questão passa, necessariamente, pela formulação política-constitucional. Os haitianos devem encontrar o seu caminho, cumprindo o que eles mesmos escreveram: a função social da propriedade, cuidando, cada qual, do interesse próprio e da sociedade em geral.

No país do petróleo latino-americano, a Venezuela, a propriedade não poderia ficar de fora de suas preocupações. Assim, na Constituição de 1947, o art.65 garantiu esse direito, interconectando-o com a função social inerente. Diz o referido dispositivo que: “A Nação garante o direito de propriedade; em virtude de sua função social, a propriedade deve estar sujeita às restrições, modalidades e obrigações que fixem as leis para fins de utilidade pública ou do bem-estar comum”.

Consoante Duque Corredor (1985, p.27 e 36), o princípio da função social da propriedade agrária tem sua base no art.2º, alínea a, e fundamentalmente no art.19, da Lei de Reforma Agrária, de 05.03.1960, de forma que “o único direito de propriedade que se respeita e que o Estado está obrigado a garantir, é aquele que se ajusta à função social da propriedade”. Acrescenta que a função social “comporta para os proprietários privados agrários o cumprimento de várias obrigações de caráter legal”, dentre elas “a de acatar ou cumprir as normas referentes à proteção dos recursos naturais renováveis”, uma vez que lei assinala “a conservação e fomento dos recursos naturais renováveis como um dos

cometimentos ou finalidades da reforma agrária (art.122)”.

Também a Nicarágua se opôs ao caráter individualista da propriedade, aderindo ao vendaval que se espalhou por toda a Europa e América ao escrever a Constituição de 1948. Os nicaraguenses recusaram a proposta liberal de que a propriedade deve ser garantida em toda a sua plenitude por ser um direito natural, subjetivo do indivíduo. Colocou a propriedade sob a ótica do direito objetivo e estabeleceu no art.42/2 que: “O exercício do direito de propriedade está sujeito às limitações impostas para atingir e manter o progresso da ordem social. De acordo com estes princípios, a lei pode onerar a propriedade com obrigações de interesse público”. A função da propriedade como algo ao alcance do sujeito privado é alcançar o progresso social e contribuir para que esse progresso seja mantido. Assim posto, justifica-se o direito de propriedade na Nicarágua.

A Costa Rica assegura o direito de propriedade no Título IV – Dos Direitos e Garantias Individuais da Constituição de 07.11.1949, cujo art.45 diz o seguinte:

A propriedade é inviolável; ninguém pode ser privado da sua coisa por interesse público legalmente comprovado, com prévia indenização conforme a lei. Em caso de guerra ou revolução interior, não é indispensável que a indenização seja prévia. Porém, o pagamento correspondente se fará no mais tardar dois anos depois de concluído o estado de emergência.
Por motivo de necessidade pública poderá a Assembléia Legislativa, mediante o voto de dois terços da totalidade de seus membros, impor à propriedade limitações de interesse social.

No que se refere aos direitos e garantias individuais, a Carta costarricense alinhou-se aos padrões liberais do século XIX, com a possibilidade de abertura para o interesse social, somente se assim entender o legislador ordinário. De acordo com observações de Aguilar Bulgarelli (1990, p.13):

Os constituintes de 1949 mantiveram, em sua maior parte, o estabelecido na Constituição de 1871. Dentro destas garantias, cabe destacar o direito à liberdade do indivíduo e a proibição da escravidão, que se complementam com os seguintes em que se legisla sobre a inviolabilidade da vida, da liberdade de trânsito, estabelece a inviolabilidade da propriedade, já que a ninguém pode privar-se da sua coisa por interesse público legalmente comprovado, e prévia indenização, o que vem a estabelecer a possibilidade de importantes reformas quanto ao regime de terras, porém de uma maneira sumamente limitada.

A matéria concernente ao interesse social é remetida para a lei ordinária. No terreno da legislação ordinária, somente através do voto de 2/3 (dois terços) dos membros da Assembléia Legislativa podem ser impostas à propriedade limitações em prol do interesse social. As limitações, como se sabe, compreendem as restrições, as servidões e as

desapropriações. O interesse social costarriquenho é tido como matéria excepcional, pois fica subordinado a uma condição bastante rigorosa: o seu reconhecimento só pode ocorrer com a votação favorável de dois terços dos membros do Poder Legislativo.

O Peru, *habitat* da nascente do Rio Amazonas, trabalhou a função social da propriedade em sintonia com a função social da Igreja Católica, que sustenta que a propriedade não é a função mas tem uma função social. De acordo com o art.34 da Constituição peruana de 1949, “A propriedade privada tem uma função social. A propriedade deve ser exercida em harmonia com os interesses sociais”. Portanto, a propriedade é um direito subjetivo dos peruanos. Esse direito individual, porém, não deve ser utilizado de costas para os interesses sociais. Ao contrário, deve ser um instrumento de conciliação entre os dois interesses, o individual e o social.

Os peruanos aprovaram recentemente outro diploma constitucional. Em virtude da nova Carta de 1993, a propriedade continua prestigiada, como não poderia ser diferente. “O direito de propriedade é inviolável”, e o “Estado o garante”, entretanto é necessário que esse direito seja exercido “em harmonia com o bem comum e dentro dos limites da lei”. Não há referência à função social expressamente. Mas ela está subsumida na afirmação de que o seu exercício deve harmonizar-se com o bem comum e dentro dos limites da lei. Ou seja, a propriedade deve atender a uma função social, harmonizando os interesses do proprietário com os da sociedade.

A Argentina finalizou a década de quarenta aprovando a sua Constituição também em 1949. Por esse diploma político, deu tratamento à propriedade de maneira idêntica ao direito constitucional peruano. Dessarte, pode-se dizer que andou de acordo com a doutrina da Igreja Católica, escrevendo em seu art.38 que “A propriedade tem uma função social”. Mais adiante, determinou no art.49: “O capital deve estar a serviço da economia nacional”. Dois aspectos são vistos nesse diploma. O primeiro, que a propriedade não é, mas tem uma função social; o segundo, que os argentinos deram um tom nacionalista à economia, afirmando, como faria a Espanha duas décadas depois, que o capital deve estar a serviço da economia nacional.

No entanto, a Argentina promulgou nova Constituição em 1994, provavelmente a mais recente aprovada na América latina, distanciando-se da peruana. Conforme assinala Rojas Rojas (1999, p.320), a nova Carta republicana dos vizinhos “não faz menção alguma à função social”, parecendo retroceder à Constituição de 1853 daquele país, já que estabelece que “a propriedade é inviolável e admite a desapropriação por causa de utilidade pública”. Ou seja, omite a expressão função social e omite também a possibilidade de desapropriação por interesse social.

Por último, o Paraguai, em sua Constituição de 1992, “garante o direito de propriedade, cujo conteúdo e limites serão estabelecidos pela lei, atendendo a sua função econômica e social, a fim de fazê-la acessível para todos”, acrescentando que a propriedade privada “é inviolável” e que “ninguém pode ser privado dela senão em virtude de sentença judicial, porém se admite a expropriação por causa de utilidade pública e interesse social, que será determinado em cada caso por lei”. A legislação deve garantir o prévio pagamento de justa indenização, salvo nos casos de latifúndios improdutivos destinados à reforma agrária, conforme o procedimento para as desapropriações a ser estabelecido também por lei.

Como se pode ver, a América latina não caminhou em rumo diferente daquele trilhado pelos países europeus. Consagrou-se de ponta a ponta à função social da propriedade, vislumbrando nesse proceder, a maneira mais enfática de tornar transparentes as relações entre Estado e indivíduos e entre indivíduos e sociedade, bem como de atingir benefícios sociais sem aniquilar o direito de propriedade e sem torná-la pública. Esse o grande mote das leis de ordem pública que podem introduzir fins sociais no conteúdo dos direitos individuais, harmonizando os interesses privados dos particulares com os interesses públicos da sociedade, na busca da construção do bem comum.

Também não há dúvida de que, em conseqüência da crescente complexidade das relações sociais, o campo do saber foi-se abrindo para o surgimento de novas ciências, das quais a sociologia e a ecologia são exemplos do século XIX. Fenômeno semelhante ocorreu na área do direito ao longo do século XX. Tornaram-se inevitáveis os desmembramentos de disciplinas contemplando melhor determinadas especificidades. Ao mesmo tempo, aos poucos se foi percebendo que as novas áreas ou ramos de conhecimento denotavam (e denotam) interdependência com áreas afins, exigindo diálogo de disciplinas numa relação multi ou interdisciplinar, como se dá com o direito agrário e com o direito ambiental, que não podem olvidar a ligação estreita que possuem com as ciências ambientais.

Essas considerações são válidas para o estudo da propriedade, considerada sob o enfoque da função social. Com efeito, não é recomendável na atualidade o estudo de qualquer fenômeno apenas disciplinarmente, sem atenção ao seu derredor. No caso da propriedade agrária isso é bem palpável. Seu objeto material é o prédio rústico, espaço social e ambiental composto por recursos ambientais e recursos humanos que vivem nele, digna ou indignamente. A Terra é organizada em países, no concerto internacional, e em Estados, Municípios e propriedades no campo interno, partes imbricadas num relacionamento que liga tudo e a todos. Logo, a propriedade não é apenas sede de um fenômeno jurídico, mas de um fenômeno político, geográfico, histórico, sociológico, psicológico, biológico, limnológico,

físico, químico, numa relação sem fim. Esses fatos evidenciam a crueldade de se vislumbrar a propriedade sob a ótica do individualismo. Efetivamente, a propriedade tem uma indispensável função social e uma indisfarçável função ambiental. Essa evolução, no Brasil, será mostrada na seção seguinte.

5. A Função Social do direito de Propriedade no Brasil

A economia brasileira passou pelo ciclo do ouro e da cana de açúcar no período colonial, os quais demandaram o recrutamento de grande quantidade de mão de obra em regime de trabalho escravo. Esse ciclo é substituído pelo ciclo do café durante o Império e, em meados do século XIX os cafeicultores começam a substituir o regime escravista pelo regime salarial, e/ou de meação, o que resultará em retribuição em dinheiro ou em “natura” aos trabalhadores, e a formação dessa pequena economia contribuirá para a formação de um incipiente mercado interno. Esse mercado irá expandir-se tendo por base a cultura e a exportação de café.

A cultura e a exportação do café também estimularão a importação de imigrantes com melhores conhecimentos técnicos, atraídos pelos salários e pela vontade própria de qualquer ser humano de ascender na pirâmide social. O desenvolvimento do comércio interno, por sua vez, possibilita o surgimento de uma incipiente industrialização voltada para esse mesmo comércio. Começam a aparecer as primeiras indústrias, com destaque para as têxteis, e o governo, a seu turno, promove os meios necessários à construção de infra-estrutura capaz de suportar a indústria e as exportações, como a construção de ferrovias, portos e usinas hidrelétricas. Em meio a esse estágio econômico e político, sucedem-se alguns fatos dignos de menção: a emergência de uma classe média mais atuante, a ascensão do Exército com a Guerra do Paraguai, a libertação dos escravos, a multiplicação das relações de trabalho remunerado exigindo especial disciplina e regulação, a crise do café e a Revolução de 1930.

Sobre os ideais de renovação da política e da economia brasileira instaurada a partir de 30, escreve um autor:

O significado fundamental da Revolução de 30, que lhe confere uma importância extraordinária no quadro da história econômica, política e social brasileira, é o de ter apeado do poder a oligarquia agrário-comercial brasileira, que por quatro séculos dominou o Brasil, inicialmente em conjugação com os interesses coloniais portugueses e, a partir da Independência, em conjugação com os interesses comerciais dos países industrializados, principalmente da Inglaterra. Como a Proclamação da República de 1889, a Revolução de 30 foi antes de mais nada uma

revolução da classe média, mas, ao contrário daquela primeira revolução, a de 30 foi uma revolução vitoriosa no tempo. Depois dela, jamais a oligarquia agrário-comercial brasileira voltou a contar com uma parcela sequer do poder que detivera durante séculos (BRESSER PEREIRA, 1982, p.35).

Depois da Revolução de 30, o país recebeu a sua terceira Constituição (a segunda republicana), a essa altura com noções bem mais claras sobre o papel político-social do direito na regulação das relações de Poder e das relações individuais e sociais ocorrentes na sociedade. Realmente, a Europa e a América já ofereciam, do ponto de vista constitucional, modelos diferentes do preconizado pelo liberal-individualismo da Revolução Francesa, como se viu na resenha da seção anterior através das Cartas Políticas da Alemanha, do México e do Chile.

Assim, foi promulgada a Constituição da denominada segunda República em dezesseis de julho de 1934, na qual, diferentemente das constituições brasileiras anteriores, foi inserida uma Ordem Econômica e Social⁴⁸⁹, que deveria ser “organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna” (art.115), e, para que a existência digna pudesse ser alcançada, impôs ao legislador ordinário o dever de promover “o amparo da produção”, bem como “estabelecer as condições de trabalho, tendo em vista a proteção do trabalhador e os interesses econômicos do país” (art.121). Além disso, acrescentou aos direitos fundamentais o direito de subsistência.

A Constituição de 1934 foi, na opinião de Laranjeira (1975, p.25), “a mola mestra de tudo quanto se fez, deixou de ser feito e se procurou fazer, ou aprimorar, neste Brasil agrário de hoje”. Realmente, foi isso e mais que isso, pois abriu as portas para a construção sócio-econômica do País, em todos os setores, não só o agrário, de forma mais democrática. Mas no que aqui interessa, autorizou a União a legislar privativamente sobre normas fundamentais de direito rural, água, floresta, caça e pesca (art.5º, XIX)⁴⁹⁰, repetiu a garantia do direito de propriedade, porém acrescentou de maneira análoga aos alemães, mexicanos e chilenos que o direito “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar” (art.113, § 17).

Seguiu-se a Constituição corporativa de 10 de novembro de 1937, nos moldes da

⁴⁸⁹ A Constituição liberal de 1824 preocupou-se com os direitos fundamentais liberdade, propriedade e segurança (art.179, XXII), no que foi repisada pela de 1891 (art.72, § 17). Conectada com os direitos de liberdade e propriedade, havia a determinação ao legislador ordinário na de 1891, para “animar” o País no desenvolvimento da agricultura, indústria e comércio.

⁴⁹⁰ A Carta Política de 1934 recepcionou os Códigos Florestal e de Águas, que já haviam sido aprovados pelos Decretos ns. 23.793, de 23.01.1934 e 24.643, de 10.07.1934. Ela também criou a área de defesa nacional, de 100 km, na fronteira oeste com os países vizinhos, vedando a aquisição de terras em seu interior, sem audiência prévia do Conselho Superior de Segurança Nacional, e, ainda, limitou ao máximo de 10.000 hectares a concessão de terras públicas em todo o País, que antes era livre.

portuguesa de 1933. A chamada carta polaca não se referiu ao direito de subsistência; excluiu a referência ao interesse social e coletivo; e mandou para a legislação ordinária matérias que, com certeza, poderiam ter sido disciplinadas aprioristicamente. Assim, garantiu o direito de propriedade, entretanto essa garantia cederia passo nos casos de utilidade pública ou necessidade pública. Se não se referiu ao interesse social expressamente, também não disse que o direito de propriedade era absoluto, dizendo, ao contrário, que o seu “conteúdo e os seus limites deveriam ser definidos pelas leis que lhe regulassem o exercício” (art.122, §14)⁴⁹¹.

A Constituição de 18 de setembro de 1946, democrática como a de 1934, busca aprimorar o trabalho normativo contemplado nesta. Entre os direitos fundamentais da pessoa humana, acrescentou aos tradicionais (liberdade, propriedade e segurança) o direito à vida (art.141). Portanto, superou a de 1934 que se referia ao direito de subsistência, porque, sem dúvida, aquele é muito mais amplo do que este. Assim, fruto do direito fundamental e inviolável à vida, esse direito subentende a garantia de vida digna, o que é confirmado pelo art.145, que se antecipava em dizer que a “ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”.

No mesmo art.141, o § 16 garantiu o direito de propriedade⁴⁹², ressaltando a possibilidade de desapropriação “por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social”. Esse dispositivo deve ser visto em conjunto com o art.147, que determina que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”. Porque o uso do direito de propriedade está condicionado ao bem-estar social, o mesmo art.147 impõe ao legislador ordinário a tarefa de “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. A promoção da justa distribuição materializa-se mediante a desapropriação por interesse social e pagamento prévio em dinheiro.

A redação do art.147 parece ser melhor que a de 1934, que afirmava que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse coletivo. Com efeito, a de 1934 impôs o dever negativo de não se poder usar a propriedade contra o interesse coletivo. A de 1946 trabalha com um raciocínio inverso, o da construção, o dever positivo de fazer alguma

⁴⁹¹ Esta Constituição manteve a faixa de fronteira de 66 km criada no Império, em 1850, e ampliou para 150 km a faixa de defesa nacional. Também na vigência dela, foi aprovado o Decreto-lei n. 58, de 10.12.1937, de relevante cunho social, dispondo sobre loteamentos de terra e a venda de terrenos em prestações. Foram limitadas a 2.000 hectares, no máximo, as concessões de terras públicas na faixa de fronteira de 66 km, pelo Decreto n. 1.164, de 16.03.1939, e foi aprovada a lei geral das desapropriações pelo Decreto-Lei n. 3.365, de 21.06.41. Ainda na sua vigência foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei n.5.452, de 1º.05.1943).

⁴⁹² Na vigência da Carta de 1946, foi sancionada a Lei n. 2.597/1955 sobre a faixa de fronteira terrestre de 150 km com os países vizinhos do sul, sudoeste e noroeste.

coisa favorável ao bem-estar. Determina, sim, o uso da propriedade condicionada pelo bem-estar social. Indica a necessidade da atuação positiva do titular proprietário para construção de uma situação de bem-estar social. Afora esse detalhe, em ambas fica claro que o interesse individual não pode passar por cima do interesse social.

A Constituição de 1946 deu um grande passo no fortalecimento da concepção social do direito, ao exigir que a propriedade deveria ter por conseqüência natural a construção do bem-estar social e ao criar o instrumento prático de realização da justa distribuição da propriedade mediante ato desapropriatório. Porém essa praticidade foi anestesiada sob o ponto de vista econômico, considerando-se o fato de ter condicionado também a realização da desapropriação ao pagamento prévio da indenização em dinheiro. Como o país tinha outros problemas sociais a resolver, a questão social da distribuição da propriedade, que já vinha sendo reivindicada pelos movimentos sociais no Brasil e na América, eclodiu na década de sessenta.

Foi nessa década que o Brasil assinou a Carta de Punta del Este (1961), comprometendo-se internacionalmente com os vizinhos a promover, no seu território, a reforma agrária em dez anos. O compromisso era sério no continente e no conteúdo, pois expressava a vontade dos signatários de realizarem a chamada reforma agrária integral que, obviamente, não consiste em simples distribuição de terra e construção de favelas rurais. A reforma, como preconizada, impunha necessariamente a modificação da legislação agrária de forma a possibilitar a alteração no sistema agro-tributário, no sistema de latifúndio e minifúndio, no combate às terras ociosas e improdutivas, na conservação dos recursos naturais e amparo ao agricultor, para que a terra seja “base de sustento da dignidade e da liberdade do homem” rural.

O compromisso de realizar a reforma agrária em dez anos, assinado em 1961, não era tarefa fácil por inúmeras razões, dentre as quais a não aceitação da idéia por setores da sociedade ligadas ao meio rural. Embora Bresser Pereira tenha afirmado (1982, p.35) que depois da Revolução de 30 “jamais a oligarquia agrário-comercial brasileira voltou a contar com uma parcela sequer do poder que detivera durante séculos”, na realidade esse segmento continuou a exercer influência na política brasileira, afirmativa que pode ser aferida pela existência permanente de bancada expressiva de Deputados e Senadores no Congresso Nacional.⁴⁹³

A vontade política (do legislativo e do executivo) de dar cumprimento ao

⁴⁹³ Conforme noticiado pelo “Jornal do Congresso Nacional” de 03 a 09.08.1991, a bancada ruralista nas duas Casas Legislativas ocupava, naquela legislatura, 284 cadeiras.

compromisso internacional foi mostrada com a aprovação da Lei n. 4.132, de 10.09.1962. No campo interno, ela se punha coerente com a determinação constitucional de garantia do direito de propriedade, enquanto voltado para o bem-estar social, e a perda da garantia em caso contrário. Assim, foram assinaladas as hipóteses cabíveis de expropriação por interesse social para propiciar a justa distribuição propriedade e, para além disso, também direcionar a propriedade rumo ao bem-estar social, por exemplo, curar situações predatórias de recursos naturais renováveis. Em suma, a desapropriação teria por fim extinguir as formas anti-sociais de uso da propriedade, objetivo que restou impraticável diante da obrigatoriedade de pagamento de indenização em dinheiro.

A Emenda Constitucional n.10, de 10 de novembro de 1964, introduziu as modificações necessárias ao implemento das desapropriações por interesse social para fins de Reforma Agrária, inclusive autorizou a União a legislar sobre direito agrário, o que desagüou na aprovação do Estatuto da Terra, em 30.11.1964, lei de desenvolvimento rural e reforma agrária. No bojo dessas providências de cunho legislativo, a expressão “função social” foi expressamente consignada no Capítulo da Ordem Econômica e Social e tornou-se o eixo em torno do qual passou a gravitar o direito agrário e o recente direito ambiental das propriedades privadas (por força da Constituição de 1988).

O teor do art.12 do Estatuto é claro ao agasalhar expressamente a função social e implicitamente a função ecológica: “À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta lei”, impondo-se ao Poder Público o dever de “zelar para que a propriedade da terra desempenhe essa função” (alínea b, do § 2º, do art. 2º), ficando certo pelas alíneas a, b, c, e d, do § 1º do art.2º que a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.⁴⁹⁴

O desenho constitucional projetado na Carta de 1946 com as modificações da Emenda n.10/64 e debulhado no Estatuto da Terra no que pertine à exigência do cumprimento da função social qualificadora de deveres de cunho social incumbidos ao proprietário não

⁴⁹⁴ Quanto à alínea d, o próprio Estatuto se antecipou em determinar que os contratos de uso temporário da terra deveriam conter, obrigatoriamente, pelo só efeito da lei e seu regulamento, cláusulas irrevogáveis que visem à conservação dos recursos naturais (art.95, XI e art.13, III, da Lei nº 4.947, de 06.04.1966).

mudou, essencialmente, com a aprovação da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967 e a posterior Emenda Constitucional n.1/1969. O direito de propriedade continuou garantido como direito fundamental e como direito econômico passível de cumprimento da função social, figurando ambos (propriedade e função) como princípios incorporados à ordem econômica e social juridicamente materializados na Emenda de 1969.⁴⁹⁵

A propriedade é manifestação da liberdade⁴⁹⁶ e nesse ponto todo mundo está de acordo. A liberdade, contudo, não pode ser desvairada. Nesse sentido, a liberdade de iniciativa é o princípio n.1 da ordem econômica de 1967. Mas porque a liberdade não é absoluta, também a função social da propriedade é promovida a princípio dessa ordem (princípio n.3), encostando na liberdade de iniciativa para, junto com a valorização do trabalho como condição da dignidade humana (princípio n.2), promoverem o desenvolvimento nacional e realizarem a justiça social, ou seja, a propriedade deve ser tomada como o caminho para a realização do bem-estar social, e não a estrada que leva à consumação do abuso. Nesse sentido, a propriedade agrária funcional incorpora inerentemente uma função ecológica, e o proprietário não tem, obviamente, a liberdade para, por exemplo, depredar a área de preservação permanente ou a área de reserva legal. Ao contrário, tem liberdade para proporcionar o bem-estar social, sem, evidentemente, descurar do seu próprio.

A abertura democrática instaurada com o esvaziamento do regime militar, que esteve no Poder durante vinte anos, levou a nação a aprovar a sua nova Carta Política em 5 de outubro de 1988. A função social da propriedade continuou, como antes, prestigiada. Esse prestígio pode ser visto na constitucionalização dos requisitos da função social estampados no Estatuto da Terra, transpostos do art.2º, § 1º deste para o art.186 daquela. Ainda com relação à função social da propriedade agrária, tornou expressa a proteção ao meio ambiente, contida implicitamente no Estatuto da Terra, e, no que concerne à propriedade urbana, exigiu também expressamente o cumprimento da função social e estabeleceu diretrizes para tornar eficaz o seu cumprimento.

Reafirmando a posição de deixar a atividade econômica nas mãos dos

⁴⁹⁵ Na vigência da Constituição de 1969 (assim considerada por muitos), foi declarada como área indispensável ao desenvolvimento nacional, na Amazônia Legal, a faixa de 100 km de cada lado da rodovia BR.153, no trecho paralelo 13º até a divisa do Maranhão, que corresponde ao sul ao município de Porangatu e ao norte ao município de Estreito, este à época pertencente também ao Estado de Goiás; da Cuiabá-Santarém; da Cuiabá-Porto Velho; da Porto Velho-Manaus; e da Transamazônica, dentre tantas outras.

⁴⁹⁶ Na CF de 1967 são princípios da ordem econômica, dentre outros: I – liberdade de iniciativa; II – valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III – função social da propriedade; V – desenvolvimento econômico. Seu objetivo é a realização da justiça social. Na CF de 1969 os objetivos são o desenvolvimento nacional e a justiça social. Na CF de 1988 o objetivo é assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os nove princípios que elenca, dentre eles a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente.

particulares, admitiu que, por exceção, o seu exercício possa dar-se pelo Estado quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, definido em lei, mas nesse caso a própria lei deverá estabelecer o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista, bem como de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção, comércio de bens ou de prestação de serviço, bem como dispor sobre sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade (art.173, § 1º).

O que se observa, num olhar atento à trajetória das constituições brasileiras desde 1934, é a notória evolução do conceito de propriedade para absorver e ampliar a caracterização da função social. Exige-se, na atualidade, consoante já assinalado, o seu cumprimento, inclusive da propriedade urbana, e incluiu-se o meio ambiente entre os elementos da função social da propriedade rural (art.186, II), ao mesmo tempo em que se o considera um dos princípios direcionadores da ordem econômica (art.170, VI), além de constituir um capítulo inteiro da ordem social (art.225, parágrafos e incisos).

Assim, afirma Godoy (1998, p.34) que, contemporaneamente, a função social constitui-se um “elemento interno da estrutura do direito subjetivo – propriedade privada, determinando sua destinação \neg e que as faculdades do proprietário privado são reduzidas ao que a disciplina constitucional lhe concede”. Gustavo Tepedino (1989, p.76) já observava que a tutela da situação proprietária tem como requisito “o cumprimento de sua função social, que, por sua vez, tem conteúdo predeterminado, voltado para a dignidade da pessoa humana e para a igualdade com terceiros não proprietários.”

A coloração do direito de propriedade com uma função implica vislumbrar-se o direito para além do subjetivismo do proprietário, o que impõe uma visão multidisciplinar ou interdisciplinar desse direito, pois diversos são os fatores que envolvem a propriedade, em especial o direito de propriedade da terra, que implica uma atividade primária, singular, e inconfundível, porque coloca o homem em contato direto, imediato, incontinenti, com a natureza, para alcançar a criação nela e com ela de novos produtos naturais e, ao mesmo tempo, cuidar para que ela seja conservada e permaneça preservada.

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 existência digna 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.

O termo função é polissêmico, como já afirmado. Deve-se, pois, examiná-lo sob o enfoque que interessa ao tema. Assim, conforme indicam os manuais de ciências sociais, tem-se que o conceito de função foi introduzido nas ciências sociais a partir da fisiologia. Esta, conforme Holanda Ferreira (1986, p.783) “é a parte da biologia que investiga as funções orgânicas, processos ou atividades vitais, como o crescimento, a nutrição, a respiração.” Aplicado o conceito de função à propriedade agrária, percebe-se, analogamente, que a terra possui propriedades orgânicas que devem ser adequadamente manejadas porque envolvem interesses de toda a sociedade.

Cabe, portanto, à sociedade, detentora do poder soberano da nação, e ao Estado, forma organizada do poder, fiscalizarem e verificarem se os processos de funcionamento da propriedade estão adequados ou inadequados, em certo tempo e em determinado lugar do território, pois as atividades agrárias, enquanto atividades criadoras de novos produtos naturais e conservadoras e preservadoras da natureza, como essenciais à sadia qualidade de vida, são tidas e havidas nos tempos modernos como indispensáveis à existência da sociedade mesma. Esse é um papel reservado à ciência política e à ciência do direito.

Historicamente o direito de propriedade desenvolveu-se sob a ótica da necessidade de dar-se ao proprietário a liberdade de ele mesmo, ao seu alvedrio, escolher o que fazer ou o que não fazer de sua propriedade, prestigiando-se, portanto, a sua liberdade e a sua personalidade. Essa construção liberal absoluta se tornou insuficiente para a realização do bem comum, daí porque o Estado, que assegurou ao proprietário amplos poderes para usar e gozar da propriedade, também passou a criar condições para que esse uso e gozo alcançassem efetivamente benefícios maiores, de interesse da sociedade.

O recurso à função social explica, historicamente, o destaque da nova dimensão dada à propriedade, que, diferente do individualismo oitocentista, deve corresponder a um funcionalismo que, não fazendo do proprietário um oficial ou funcionário do Estado, impõe-lhe, no entanto, deveres para que os intentos sociais possam ser realizados de modo diferente do sistema tradicional. A conquista da concepção social da propriedade deu-se passo a passo, ao longo da história. Como na vida natural, também na vida social nada acontece por geração espontânea, os fatos se sucedem e a sociedade aprende e evolui. Assim, da propriedade absoluta, plena chegou-se à propriedade com uma função social.

Ideologicamente a função social da propriedade traz à luz a possibilidade de realização de interesses sociais, sem eliminar o direito de propriedade de bens, de produção ou não. Concilia o interesse privado com o interesse público. Conceitualmente ela modifica o

eixo da dogmática jurídica privada concernente ao direito subjetivo encarado de forma absoluta, o que implica a construção de uma dogmática diferente a conceber o direito de propriedade como algo relativo, sujeito a injunções que se caracterizam por deveres impostos pela lei, a serem cumpridos pelo proprietário.

Filosoficamente entende-se que o homem, para poder subsistir, deve ter o direito de se tornar proprietário dos bens que constrói ou adquire com o seu trabalho, ou mesmo por transmissão hereditária, pois a propriedade constitui instrumento da subsistência do homem e base de sua liberdade. Porém, o entendimento de que o direito de propriedade é natural e subjetivo torna-se restrito se a propriedade não corresponde aos intentos sociais a que é predestinada. Inexplicável perante a filosofia que haja muita terra sem gente e muita gente sem terra. Daí a visão filosófica da propriedade sob a perspectiva da função social, que não tolera a existência de propriedade improdutiva ou a propriedade destrutiva.

De acordo com o Dicionário de Ciências Sociais (1987, v.1, p.501), para o antropólogo Radcliffe Brown a função “é a contribuição que uma atividade parcial dá à atividade total de que faz parte”. A mesma fonte (p.501) registra que Malinowski, interessado especialmente nas contribuições que os padrões culturais, organizações institucionais e práticas fazem às necessidades emocionais e psicológicas de indivíduos e grupos, “também se preocupava com os modos como se poderia usar a cultura para satisfazer as ‘necessidades’ geralmente impostas pelas condições da vida social e do meio físico”.

Implícita na visão antropológica, segundo transparece a existência de partes que concorrem para a otimização do todo, e de indagações sobre a contribuição da cultura para a satisfação de necessidades impostas pelo meio social ou pelo meio físico. Essas considerações dos antropólogos ajudam a entender a função social na perspectiva do direito, quando o ordenamento jurídico impõe ao proprietário o cumprimento de variadas atividades parciais para atingir a função plena da propriedade, atividades de cunho econômico, social e ecológico. Por certo essas idéias foram consideradas na elaboração da lei.

No campo da sociologia, Durkheim, conforme a fonte citada (p.501) definiu como função de uma instituição social “a correspondência entre ela e as necessidades do organismo social”. A sociologia lida com a realidade como ela é, com os comportamentos e relações sociais. A observação da realidade implica vê-la, digamos, holisticamente, considerando-a no seu conjunto. Esse procedimento conduz ao exame objetivo da instituição social em relação ao organismo a que pertence. Nessa análise cabe verificar se a instituição a ou b corresponde às necessidades do organismo social respectivo. Assim a propriedade em relação à função social.

Deduz-se, portanto, que são intuitivas as relações da propriedade e da função social dela resultante com a sociologia. Cabe indagar se a propriedade, tal qual se apresenta em determinado lugar, corresponde às expectativas que necessariamente dela se esperam. A propriedade agrária, por exemplo, destina-se à produção de alimentos. Não só à produção de alimentos, que implica, muitas vezes, relações sociais de trabalho subordinado, ou de trabalho não subordinado, mas de colaboração, como também se destina à conservação e preservação de determinados recursos naturais, indispensáveis à manutenção da sadia qualidade de vida. Justifica-se, pois o estudo interdisciplinar.

A função social da propriedade agrária não dispensa também estudo interdisciplinar envolvendo as áreas técnicas, pois o cumprimento dos seus requisitos deve ser objeto de fiscalização pela administração pública, e essa fiscalização envolve vistorias ou perícias conduzidas por agrônomos, engenheiros florestais, cartógrafos, assistentes sociais e outros, para avaliar o grau de utilização da terra, o grau de eficiência na exploração, a situação geográfica das áreas desmatadas, se em local permitido ou insuscetível de uso ou supressão, etc. Além disso, a propriedade agrária comporta estudos de pesquisa por outras áreas do saber, como a botânica, a farmacológica e outras.

A constatação de que a propriedade é uma instituição complexa, passível de estudos interdisciplinares, justifica o caminho histórico percorrido até chegar à concepção da função social. E esse contexto evidencia o porquê das imposições da norma legal, porquanto a propriedade comporta várias relações sociais que ultrapassam os meros interesses de um proprietário individual. Nesse sentido, a função social indica o melhor rumo, a finalidade social útil a ser observada, fenômenos que não podem passar despercebidos a um legislador consciente e responsável.

A Constituição brasileira de 1988 referiu-se expressamente à função social da propriedade. O Código Civil de 2002 proclamou expressamente a função social do contrato como corolário daquela filosofia e, implicitamente, a função social da propriedade. Esse o caminhar do direito. Do individual para o social, como uma estrada moderna, que possui trevos em seu percurso, os quais indicam vários outros caminhos sem que a estrada deixe de ser estrada. Num desses trechos, à frente, a função social defrontou-se com a função ecológica da propriedade pondo-se ombreada com os tempos modernos, que estão a exigir indispensavelmente a proteção do meio ambiente.

5.1 A Proteção do Meio Ambiente (flora) no Estatuto da Terra e no Código Florestal

Quando se diz que a lei protege o meio ambiente⁴⁹⁷ \neg e a assertiva é verdadeira \neg , na realidade o que se protege por extensão é o direito à sadia qualidade de vida das pessoas, por isso todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. E têm esse direito porque o meio ambiente equilibrado é um bem essencial à saúde das pessoas. Daí a necessidade de proteger os recursos ambientais, que num conjunto indivisível, vão propiciar a sadia qualidade de vida. A lei enumera os recursos ambientais sob sua proteção. Entre eles se encontra a flora. Flora aqui é empregada em sentido amplo, compreendendo as florestas, o cerrado e demais formas de vegetação.

A atividade agrária, para ser desenvolvida, implica causar impacto nos recursos ambientais (solo, flora, etc). Como se trata de atividade indispensável para a vida do homem, a fim de satisfazer à sua necessidade primária de alimentação, não poderia deixar de ser alvo de regulamentação pelo Estado. Essa regulamentação é posta no Direito Agrário, que deve preocupar-se com o homem de hoje e com o homem do futuro. Portanto, deve ultrapassar as barreiras do aspecto meramente econômico. Dissertando sobre o caráter econômico do direito agrário, um agro-ambientalista lembra acertadamente que o seu estudo e interpretação abrangem uma série de normas que refletem preocupações conservacionistas e ambientais. Diz ele:

Cuidando da propriedade da terra, da empresa agrária e de normas editadas para regular a atividade agrária, das ações dirigidas à produção de alimentos; servindo ao homem na tarefa de melhor organizar o território, terá o *jus proprium* da agricultura, na base de suas preocupações, explícitas ou não, que reger os comportamentos do homem, de modo a impedir que coloque em risco a própria sobrevivência, pela extinção dos recursos naturais (ALVARENGA, 1985, p.215).

De fato, por força da Emenda Constitucional nº 10/1964, a União foi autorizada a legislar sobre Direito Agrário⁴⁹⁸, ramo jurídico que há muito vinha sendo alvo de estudos doutrinários que lhe apontavam princípios, institutos, objeto e método próprios. Pois bem. O

⁴⁹⁷ Abelha Rodrigues (2002, v.1, p.51) observa que meio ambiente na expressão legal vai além da idéia de espaço para significar o “conjunto de relações físicas, químicas e biológicas entre os fatores vivos (bióticos) e não vivos (abióticos) ocorrentes nesse ambiente e que são responsáveis pela manutenção, abrigo e regência de todas as formas de vida existentes”, anotando Benjamim (1988, p.48) que o conceito é “teleologicamente biocêntrico (permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas), mas ontologicamente ecocêntrico (o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem química, física e biológica)”.

⁴⁹⁸ Como referido anteriormente, a Constituição de 1934 havia conferido competência à União para legislar sobre Direito Rural, o que acabou não acontecendo, pelo menos de uma forma sistemática, até 1964. Entretanto, referida Carta recepcionou o Código Florestal e o Código de Águas, já existentes naquele ano.

Estatuto da Terra – Lei n. 4.504/64, aprovado logo após a EC nº 10/64, que foi a serôdia disciplina dos direitos e obrigações concernentes aos bens rurais, basicamente o uso e gozo das dádivas da terra, ao ser recepcionado no ordenamento jurídico brasileiro, cuidou desde logo, como não poderia ser diferente, de atentar para a então pouco discutida questão da conservação da natureza.

Evidentemente, que ao determinar o respeito aos recursos naturais renováveis, fê-lo não só por conscientização própria de seus idealizadores, mas também porque outros diplomas legais precedentes já cuidavam da defesa e proteção dos recursos naturais, como a flora, a água e a fauna, tais como o Código Florestal, o Código de Águas e a Lei de Proteção à Fauna⁴⁹⁹ e, em assim sendo, pode-se dizer que o Estatuto nasceu fortalecido pelas disposições subsidiárias desses diplomas que, sem dúvida têm de ser considerados na definição do objeto do direito agrário.

Numa palavra, o objeto do direito agrário vai além do simplesmente agrícola, compreendendo a pecuária, a agroindústria, as atividades complementares exercidas pelo próprio agricultor no armazenamento, escoamento e venda da produção, o extrativismo e a conservação da natureza, pois na ordenação do sistema fundiário brasileiro não se pode olvidar, como de fato não se olvida, da indispensável política de conservação dos recursos naturais, política⁵⁰⁰ essa que mais se fortaleceu nas décadas seguintes com a conscientização das nações do mundo inteiro quanto à indispensável e inadiável necessidade de proteção dos recursos naturais disponíveis e do meio ambiente, fato que levou a uma preocupação maior com o estudo das ciências ambientais e ao surgimento do novel direito ambiental.

O Estatuto da Terra, com efeito, no Capítulo I, do Título I, ao cuidar dos princípios e definições, determinou, nas alíneas a, b, c, d, do §1º, do art.2º, que a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando simultaneamente “favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; e observa as justas relações de trabalho empregatícias e agrárias”.

Facilmente observa-se a preocupação com a conservação dos recursos naturais (solo, flora, fauna, água, etc) direta e expressamente focada na alínea c, como um dos elementos da função social, no uso permanente dela. E indiretamente, na alínea d, quanto ao uso temporário da terra, há referência à proteção dos recursos naturais renováveis nos

⁴⁹⁹ Decreto n. 23.793, de 23.01.34, Decreto nº 24.643, de 10.07.1934 e Decreto-lei n. 5.894, de 20.10.43.

⁵⁰⁰ Na década de oitenta, a lei da política nacional de meio ambiente volta a repetir que “as atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente”.

contratos agrários, uma vez que pertinente ao tema o art.95, XI, b, impôs ao próprio legislador e ao administrador o dever de regulamentar a matéria com normas obrigatórias, imperativas, irrenunciáveis pelas partes contratantes como forma de defesa e proteção da parte mais fraca no contrato e dos recursos naturais renováveis, o que foi cumprido pelo art.13 da Lei nº 4.947, de 06.04.66, que dispõe sobre normas de direito agrário, e pelo art.13 do Decreto n. 59.566, de 14.11.66, regulamentador do uso temporário da terra.

Ora, é sabido que, embora o contrato não seja uma exclusividade do mundo capitalista, é indiscutível que foi nesse ambiente que ele encontrou a plataforma ideal para desenvolver-se, oportunizando o intercâmbio de interesses e o auferimento de vantagens e riquezas para os empreendedores. A descoberta do Brasil, a colonização das terras, a concessão de sesmarias, a exploração do pau Brasil, a formação de lavouras canavieiras, de café, de algodão, a criação de gado, enfim o uso da mão de obra do aborígine, ou do alienígena, passaram necessariamente pela formulação de contratos.

À sua vez, a propriedade rural, como já visto, é direito individual constitucionalmente protegido. Daí resulta que ao proprietário é dado o direito de contratar ou não contratar, como expressão da autonomia da vontade amparada pela autonomia privada que, com suporte no ordenamento jurídico tem assegurado o espaço para exercitar o comércio jurídico. Mas se a propriedade já não é mais o direito absoluto do proprietário, o contrato obviamente deve atender a objetivos legítimos, e estes não podem ser apenas aqueles individuais, particulares do senhorio, mas objetivos projetados num ambiente mais amplo em que se possa num só lance beneficiar também a sociedade na qual ele está inserido e à qual não interessa a atividade predatória dos recursos naturais. Vale dizer, a liberdade da iniciativa de contratar como projeção da propriedade não pode constituir-se em mero instrumento de lucratividade e ou vantagens particulares, mas deve agasalhar inerentemente questões atinentes à supremacia da ordem pública⁵⁰¹.

O direito de propriedade, concedendo ao proprietário as prerrogativas de usar, gozar, dispor e reavê-la do poder de quem injustamente a possua, confere, portanto, ao proprietário o direito de contratar, como expressão da liberdade de iniciativa

⁵⁰¹ O ordenamento jurídico brasileiro já contava, na década de sessenta, com dezenas de leis contendo preceitos de ordem pública, integradores dos contratos, ou com reflexos sobre estes, pela simples vontade da lei. A esse processo de interpenetração dos princípios da autonomia da vontade e supremacia da ordem pública, a doutrina denominou de flexibilização do sistema contratual. Sem desvirtuar o objetivo do contrato que é criar, resguardar, modificar, etc, interesses moral e legitimamente protegíveis pelo direito, o Estado mediante normas cogentes, restritivas da liberdade contratual egoística, foi ajustando e amoldando o acordo de vontades a uma maior utilidade pública e ao interesse social. São exemplos: as Leis de Luvas, da Usura, do Inquilinato, Código Florestal, Lei de Proteção à Fauna, Consolidação das Leis do Trabalho, Estatuto do Trabalhador Rural, e posteriormente o Código de Defesa e Proteção ao Consumidor, e as Leis de Proteção ao Meio Ambiente, etc.

constitucionalmente assegurada. Mesmo em relação à propriedade rural, não há impedimento legal para a contratação do uso temporário da terra. Ao contrário, o ordenamento jurídico contempla também a atividade agrária indireta, disciplinando-a segundo os valores eleitos em cada época.

A base para esta exploração indireta, são, assim, as declarações receptícias de vontade, ou seja, o acordo para criar, resguardar, modificar e extinguir direitos e obrigações. Pelo princípio da autonomia da vontade, o particular pode contratar ou não contratar, tendo por objeto qualquer obrigação positiva ou negativa (dar, fazer ou não fazer) que seja lícita, possível, determinada ou determinável, vale dizer, tudo que não fira a ordem pública e os bons costumes⁵⁰². Nesse sentido, o Estatuto da Terra ao dispor sobre o uso ou posse temporária da terra, previamente resguardou, para as contratações futuras, a conservação dos recursos naturais acima dos interesses meramente individuais (egoísticos) do arrendador (proprietário) e do arrendatário (agricultor), ao determinar a estipulação obrigatória de outras regras complementares em sua regulamentação, de modo a, imperativamente, limitar a liberdade de contratar e assegurar a conservação dos recursos naturais.

Com efeito, o art.13 da Lei n. 4.947/66, obediente à determinação para que fossem complementadas regras obrigatórias condicionando o uso temporário do solo e seus acessórios ao cumprimento da função social da propriedade, determina que:

Art.13. Os contratos agrários regulam-se pelos princípios gerais que regem os contratos de direito comum, no que concerne ao acordo de vontades e ao objeto, observados os seguintes princípios:

III – obrigatoriedade de cláusulas irrevogáveis, estabelecidas pelo IBRA, que visem à conservação de recursos naturais.

§1º O disposto neste artigo aplicar-se-á a todos os contratos pertinentes ao Direito Agrário e informará a regulamentação do Capítulo IV do Título III da Lei nº 4.504, de 30.11.64⁵⁰³

Daí surgiu o Decreto n. 59.566, de 14.11.66, regulamentando referido Capítulo do Estatuto da Terra, o qual também no seu art.13 estabeleceu que nos contratos agrários, qualquer que seja a sua forma, constarão obrigatoriamente cláusulas que assegurem a

⁵⁰² Conforme Julliot De La Morandière, “A idéia de ordem pública é constituída por aquele conjunto de interesses jurídicos e morais que incumbe à sociedade preservar”. Nesse sentido, o brocardo latino *jus publicum privatorum pactis derogare non potest*, o art.6º do Código Civil francês e o art.17 da Lei de Introdução ao Código Civil, respectivamente: “não se pode derogar por convenções particulares, as leis que interessam à ordem pública e aos bons costumes”; “quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes”. Por bons costumes, se entende aquelas “regras morais não reduzidas a escrito, mas aceitas pelo grupo social e que constituem o substrato ideológico inspirador do sistema jurídico”. (Cf. as definições em Silvio Rodrigues, 1995, v.3, p.16)

⁵⁰³ Referida lei é o Estatuto da Terra. O Título III cuida da Política de Desenvolvimento Rural e o Capítulo IV cuida do Uso ou da Posse Temporária da Terra.

conservação dos recursos naturais, a saber:

(...)

III – observância das seguintes normas, visando a conservação dos recursos naturais:

a) prazos mínimos, na forma da alínea b, do inciso XI, do art.95 e da alínea b, do inciso V, do art.96 do Estatuto da Terra⁵⁰⁴:

- de 3 (três) anos, nos casos de arrendamento em que ocorra atividade de exploração de lavoura temporária e ou de pecuária de pequeno e médio porte, ou em todos os casos de parceria;

- de 5 (cinco) anos, nos casos de arrendamento em que ocorra atividade de exploração de lavoura permanente e ou de pecuária de grande porte para cria, recria, engorda ou extração de matérias-primas de origem animal;

- de 7 (sete) anos, nos casos em que ocorra atividade de exploração florestal;

b) observância, quando couberem, das normas estabelecidas pela Lei nº 4.771, de 15.09.65 (Código Florestal, e de seu Regulamento constante do Decreto n. 58.016, de 18.03.1966

c) observância de práticas agrícolas admitidas para os vários tipos de exploração intensiva e extensiva para as diversas zonas típicas do país, fixados nos Decretos ns. 55.891, de 31.03.65, e 56.792, de 26.08.65.

A regulamentação do Estatuto da Terra sabiamente pôs cobro, pelo menos em linha de direito positivo, aos costumes rurais até então muito em voga, reflexo da força do mais forte sobre o mais fraco, o débil econômico, de se contratar o uso temporário da terra por curtíssimo prazo, normalmente 1 (um) ano, o que, obviamente, desestimulava o arrendatário ou o parceiro-outorgado de bem zelar pela conservação dos recursos naturais, sabedor *a priori* que em muito breve teria de deixar aquela terra (imóvel rural) e ir para outra por causa da finalização do contrato.

A partir daí, sendo clarividentes os termos da regulamentação, tanto na doutrina agrarista como na jurisprudência dos tribunais, passou-se a compreender o alcance ecológico dos dispositivos e o porquê dos prazos mínimos para os contratos de uso temporário da terra, não só pelo conteúdo normativo social protetivo do contratante mais fraco, mas também no mesmo grau e patamar de proteção ou, quem sabe, até mais elevado, a conservação dos recursos naturais renováveis, a fim de que o arrendatário não exercesse atividade predatória da natureza, até mesmo como forma de vingança pessoal contra o arrendador insensível às

⁵⁰⁴ O art.95 cuida do arrendamento e o art.96 cuida da parceria.

necessidades sociais dele, arrendatário, e ecológicas, da natureza.

Assim, de forma pacífica e torrencial, os tribunais passaram a entender que a cláusula contratual com prazo inferior ao imperativo cogente da legislação agro-ambiental, era juridicamente inexistente, tendo como efeito prático a desobrigação do arrendatário, ou parceiro-outorgado, de desocupar o imóvel rural arrendado antes de decorrido o prazo mínimo para o tipo de atividade contratada, com valioso ganho para a natureza. Bom para o arrendatário e melhor para os recursos naturais renováveis, protegidos por normas em princípio direcionadas à disciplina econômica.

Com certeza, outra não poderia ser a orientação doutrinária e jurisprudencial, pois a regulamentação Estatutária, além de fixar prazos mínimos para a vigência dos contratos de uso temporário da terra, prazos esses muito superiores aos usualmente utilizados no meio ambiente agro-rural (alínea a), em defesa dos recursos naturais renováveis, determinou ainda a observância das práticas agrícolas admitidas como corretas para os vários tipos de exploração intensiva e extensiva nas diversas zonas típicas do País e a observância das normas estabelecidas no Código Florestal (Lei n. 4.771, de 15.09.75), evidenciando que, sendo a vegetação reconhecidamente de utilidade para as terras que revestem, e, por isso, bem de interesse comum a todos os habitantes, não poderia, como efetivamente não pode o uso temporário da terra contrariar a normatização codificada.

Forte nos intentos da conservação dos recursos naturais renováveis (por conseguinte, da conservação da natureza), o Estatuto da Terra foi pródigo em repetir expressamente essa preocupação em várias outras passagens. Apenas exemplificativamente adianta-se em resumo algumas delas.

Por exemplo, ainda no Capítulo I, do Título I, logo no art.4º, verifica-se que as condições ecológicas e as possibilidades físicas do meio são parâmetros, dentre outros, para a definição de latifúndio por dimensão e latifúndio por exploração. E o parágrafo único, alínea b, do mesmo artigo cuidou de esclarecer que não seria considerado latifúndio “o imóvel rural, ainda que de domínio particular, cujo objetivo de preservação florestal ou de outros recursos naturais haja sido reconhecido para fins de tombamento, pelo órgão competente da administração pública”.⁵⁰⁵

Ao tratar da Reforma Agrária no Título II, o Capítulo III, que cuidou do modo de seu Financiamento, na Seção III, ao tratar do Zoneamento e dos Cadastros, por exemplo,

⁵⁰⁵ O art.26, da Lei n. 4.947/66, que fixa normas de direito agrário e dá outras providências, determinou que o tombamento fosse submetido ao julgamento do IBRA (hoje INCRA), no prazo de 60 (sessenta) dias de sua últimação. Creio que esse dispositivo perdeu eficácia, diante da instituição posterior do sistema nacional do meio ambiente.

determinou no art.45 o complemento dos trabalhos de zoneamento com levantamentos e análises para: (...) “II – recuperar, diretamente, mediante projetos especiais as áreas degradadas em virtude do uso predatório e ausência de medida de proteção dos recursos naturais renováveis e que se situem em regiões de elevado valor econômico”.

No Título III, referente à Política de Desenvolvimento Rural, ao abrir o Capítulo I, concernente à Tributação da Terra, estabeleceu no art.47 que essa política seria incentivada com a utilização dos instrumentos da tributação progressiva da terra, do imposto de renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural, ao cooperativismo e com a regulamentação do uso e posse temporários da terra, objetivando: (...) “I – desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra; II – estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis”.

No Capítulo II, do mesmo Título, ao versar a Colonização em duas Seções, nas duas evidenciou a preocupação com a questão ora comentada. Na Seção I, ao tratar da Colonização Oficial estabeleceu no art.57 que, entre outros objetivos, os programas de colonização oficial têm em vista: (...) “III – a conservação dos recursos naturais e a recuperação social e econômica de determinadas áreas”.

Na Seção II, ao disciplinar a Colonização Particular, determinou no art.61 que os projetos particulares, quanto à metodologia, deveriam ser aprovados pelo ex-IBRA, atual INCRA, e que “nenhum projeto de colonização particular será aprovado para gozar das vantagens desta Lei, se não consignar para a empresa colonizadora” dentre as obrigações mínimas, a “manutenção de uma reserva florestal nos vértices dos espigões e nas nascentes” (alínea c).

Pouco mais de nove meses depois do nascimento do Estatuto da Terra, foi instituído o Novo Código Florestal, pela Lei nº 4.771, de 15.09.65, que revogou o anterior, de 1934.⁵⁰⁶ Ao novo Código Florestal, não passou despercebida a função social da propriedade, nem obviamente a conservação dos recursos naturais renováveis e, por isso mesmo, repetindo os ditames do Código anterior, estabeleceu em seu art.1º que

⁵⁰⁶ O Código anterior foi aprovado pelo Decreto n. 23.793, de 23.01.1934, do Governo Provisório, valendo como lei, estribado nas atribuições conferidas ao Chefe do Governo pelo Decreto n. 19.398, de 11.11.1930. Não foi, portanto, baseado na Constituição de 1891, alterada na reforma de 07.09.1926. Dentre as alterações protagonizadas por essa reforma, durante o governo de Arthur Bernardes e sob vigência de estado de sítio, duas merecem ser citadas em razão do interesse público e social: a regulamentação da nacionalização das minas e jazidas e a autorização para o Congresso legislar sobre as relações de trabalho a fim de possibilitar as limitações exigidas pelo bem público. Deve-se assinalar, contudo, que, apesar de essa reforma, acenar teoricamente para a abertura do caminho para a socialização do direito, o regime constitucional continuou a ser visceralmente individualista, com a questão social sendo tratada como *um caso de polícia*.

“as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações da legislação em geral e especialmente esta lei estabelecem”.

Deve-se lembrar, neste passo, que as florestas e demais formas de vegetação existentes no imóvel rural são bens imóveis por natureza, a teor do art.43, I, do Código Civil (de 1916) e art.79 (do Código Civil de 2002), que dispõem, *verbis*: “São bens imóveis: I – o solo com a sua superfície, os seus acessórios e adjacências naturais, compreendendo as árvores e frutos pendentes, o espaço aéreo e o subsolo”. “São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente”.

Pois bem. A primeira matéria a ser alvo de disciplina no Código Florestal, depois da plataforma básica inserida no art.1º, obviamente por sua importância para o país, para o planeta, e *ipso facto*, para os proprietários rurais e para a sociedade brasileira em geral, foi a chamada área de preservação permanente (arts.2º e 3º). Deixou claro o diploma florestal, desde logo, que referidas áreas assim se qualificam pelo só efeito da lei (vontade emanada do poder soberano do povo expressada no art.2º), ou por força de ato declaratório do Poder Público (vontade do administrador limitada pelas hipóteses motivadoras fixadas no art.3º)⁵⁰⁷.

Assim, no art.2º considerou como de preservação permanente, pelo só efeito do Código, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d’água, desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será :
 - 1 - de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) metros a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - 3 - de 100 (cem) metros para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) metros a 200 (duzentos) metros de largura;
 - 4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d’água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
 - 5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d’água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros.
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios de água naturais e artificiais;
- c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados “olhos d’água”, qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;
- d) no topo dos morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

⁵⁰⁷ As áreas de preservação permanente declaradas por ato do Poder Público (art.3º) não constituem objeto desta tese.

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.⁵⁰⁸

É interessante notar que as áreas consideradas de preservação permanente pelo novo Código podem localizar-se em terra de domínio público ou privado, conforme a titularidade de cada qual, e correspondem não só àquelas áreas cobertas por florestas, mas também àquelas outras cobertas pelas demais formas de vegetação existentes no território brasileiro. São de preservação permanente as declaradas tais por ato do Poder Público (art.3º), que não são objeto desta tese, e as assim qualificadas pelo só efeito da lei (art.2º).

Por serem de preservação permanente, pelo só efeito da lei (art.2º), independentemente de ato administrativo declaratório do efeito de preservação, consideram-se, como regra geral, intocáveis pelo homem, no sentido de que são insuscetíveis de supressão e ou exploração econômica, por determinação direta da lei. Desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa, é permitido o acesso de pessoas e animais às fontes para obtenção de água⁵⁰⁹. Excepcionalmente poderá ser autorizada a supressão total ou parcial de florestas ou outras formas de vegetação nativa e, assim mesmo, apenas nos casos de utilidade pública ou interesse social devidamente caracterizados e comprovados em processo administrativo⁵¹⁰, o que será comentado mais adiante.

Dada a importância transcendental da área de preservação permanente que, pode-se dizer, está para o planeta (casa da humanidade) assim como o alicerce está para a casa (do homem), o Código Florestal acabou por inserir a sua definição no texto da lei, até mesmo como forma de educação ambiental, evitando equívocos e confusões com a área de reserva legal, ou outro tipo de área ou espaço territorial sob regime especial. Assim, para os efeitos do Código, entende-se por área de preservação permanente a área protegida pelo só efeito da lei ou por ato declaratório do Poder Público, nos termos dos arts.2º e 3º, “coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Conseqüentemente, a área pode estar ou não coberta por vegetação nativa. Se não

⁵⁰⁸ Para evitar repetição, as alíneas a, c, g, h, foram apostas no texto com as alterações da Lei n. 7.803/89.

Referida lei, que foi aprovada já na fase de democratização do país, aumentou os limites geográficos de proteção ambiental.

⁵⁰⁹ Essa ressalva fundamenta-se no inviolável direito à vida, assegurado na Constituição Federal.

⁵¹⁰ Os casos de utilidade pública e interesse social para os fins do Código estão elencados nos incisos IV e V, do § 2º, do art.2º do Código Florestal. O § 2º foi acrescentado recentemente através da Medida Provisória n. 2166-67/2001.

for nativa, nem por isso perderá a condição de preservação permanente por força de sua localização e função ambiental. Esta função é múltipla, compreendida pelos verbos “preservar” e “assegurar”. Destina-se, com efeito, a preservar os recursos hídricos em sua acepção ampla, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade e o fluxo gênico, tanto da fauna como da flora. Destina-se, outrossim, a assegurar o bem-estar das populações humanas.

A área de preservação permanente, em verdade, é um rico armazém natural de recursos ambientais com localização estratégica na propriedade, mas com função ambiental que transcende os limites geográficos artificiais ou não desta, em prol da vida humana, vegetal e animal. Esse armazém de recursos ambientais, dotado de águas interiores, superficiais e subterrâneas, estuários, solo, subsolo, elementos da biosfera, fauna, flora e atmosfera, reveste-se de imprescindibilidade ao meio ambiente, considerado no seu conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas, justificando-se, assim, a proibição legal de sua supressão e uso econômico.

Além da área de preservação permanente, insuscetível de uso e de supressão, o Código Florestal instituiu no art.16 a chamada área de reserva legal ou área de reserva florestal, que é aquela área suscetível de uso, porém somente mediante manejo técnico. Ou seja, afora a área de preservação permanente ou outra especialmente protegida e a área de reserva legal, as demais áreas podem ser exploradas e inclusive derrubadas para implantação de culturas. Se inexistir área de preservação permanente ou outra especialmente protegida no imóvel, o proprietário pode desmatar a vegetação restante, desde que mantenha, a título de reserva legal, a porcentagem de área prevista para a região (em Goiás = 20% da propriedade. Se a propriedade tem 1.000 hectares, 200 constituem área de reserva florestal).

Comparativamente à área de preservação permanente, que é intocável, a área de reserva legal ou reserva florestal tem um grau de limitação menor, como assinalado. Nela é proibida a supressão da vegetação, não a sua utilização. Esta é permitida sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento do Código. Na pequena propriedade ou posse rural familiar é permitido o cômputo na área de reserva legal dos plantios de árvores frutíferas, ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas.

Não há dúvida de que a área de reserva legal florestal (ARL)⁵¹¹ não se confunde com a área de preservação permanente (APP). Mesmo na redação original do art.16 do Código Florestal isto ficava muito claro, quando o dispositivo determinava: “As florestas de domínio privado, não sujeitas ao regime de utilização limitada e ressalvadas as de preservação permanente, previstas nos arts.2º e 3º desta Lei, são suscetíveis de exploração, obedecidas as seguintes restrições”. Seguiam-se nas alíneas que compunham o artigo (a,b,c,d) a permissão para derrubada da vegetação, desde que respeitados determinados limites mínimos de área, que deveriam permanecer com cobertura localizada, a critério da autoridade, insuscetível de derrubada ou como se diz mais recentemente, insuscetível de supressão.

Como se nota, desde a década de sessenta, com maior ênfase, e mesmo antes dela, o Brasil já dispunha de legislação razoável para a proteção e defesa dos recursos naturais (florestas e demais formas de vegetação), recursos esses também protegidos pelo “guarda-chuva” da função social da propriedade como um de seus requisitos elementares. Essa proteção legal implícita vai tornar-se expressa e fortalecida nas décadas seguintes (a partir de setenta)⁵¹², quando surgiu no mundo inteiro o despertar da conscientização para os problemas que afligiam o meio ambiente, carente, de um modo geral, em muitos países, de maior proteção das autoridades, dos legisladores, dos cientistas, do homem comum do povo, das associações ambientais, da sociedade civil, enfim. O Brasil não ficou imune a essas preocupações, discussões, ações, promovendo a criação e a transformação de órgãos e a aprovação de legislação específica.

5.2. A Proteção do Meio Ambiente (flora) na Lei n. 6.938/81 e na Constituição Federal de 1988

A partir da década de setenta verifica-se um significativo crescimento do desmatamento da cobertura florestal e demais formas de vegetação no Brasil. Não foi por coincidência também que, nessa década, começam no mundo inteiro as discussões sobre a necessidade de se ter o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em meio a tais discussões,

⁵¹¹ Também não se confunde com a área de reserva florestal voluntária, que é constituída pela reserva particular do patrimônio natural (RPPN), instituída por proposta do proprietário privado e aprovação do órgão ambiental competente em processo administrativo e conseqüente inscrição no Cartório de Registro de Imóveis, na forma da lei.

⁵¹² Registre-se o paradoxo: a legislação ambiental se consolidou na década de oitenta, procurando assegurar proteção ao meio ambiente, mas, como se verá mais adiante nos trinta anos do período de 1970 a 2000 registrou-se no bioma Cerrado e em especial no Estado de Goiás um desmatamento de área superior ao realizado desde o descobrimento do Brasil até 1970 (cerca de quinhentos anos).

a Conferência Internacional de Poluição Ambiental, realizada pela Organização das Nações Unidas, em Estocolmo, na Suécia, em julho de 1972, adotou a Declaração do Meio Ambiente, na qual foram firmados 26 (vinte e seis) princípios, dentre os quais pelo menos 11 (onze) merecem destaques. Ei-los:

7. O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as presentes e futuras...

8. Os recursos naturais da Terra, inclusos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente as amostras representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou regulamentação segundo seja mais conveniente.

9. Deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada a capacidade da Terra para produzir recursos vitais renováveis.

4. O Homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar prudentemente o patrimônio representado pela flora e pela fauna silvestres, bem como pelo seu habitat, que se encontram atualmente em grave perigo em virtude de uma conjugação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao se planejar o desenvolvimento econômico deve atribuir-se uma importância específica à conservação da Natureza, aí incluídas a flora e a fauna silvestres.

(...)

8. O desenvolvimento econômico ou social é indispensável para assegurar ao Homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar na Terra condições favoráveis para melhorar a qualidade de vida.

(...)

13. A fim de lograr uma administração mais racional dos recursos e melhorar, assim, as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado da planificação do seu desenvolvimento a fim de assegurar-se a compatibilidade desse processo com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente em benefício de sua população.

(...)

14. O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio.

15. Deve-se aplicar o planejamento tanto na ocupação do solo para fins agrícolas como na urbanização com vistas a evitar efeitos prejudiciais sobre o meio e a obter o máximo benefício social, econômico e ambiental para todos.

(...)

17. Deve ser confiada às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com a finalidade de melhorar a qualidade do meio.

20. Como parte de contribuição que é lícito esperar da Ciência e da Tecnologia para o desenvolvimento econômico e social, devem elas ser utilizadas para descobrir, evitar e combater os riscos que ameaçam o meio, para a solução dos problemas ambientais e para o bem comum da Humanidade.

(...)

24. Todos os países, grandes ou pequenos, devem empenhar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade na solução das questões internacionais relativas à proteção e melhora do meio. É indispensável cooperar mediante acordos multilaterais e bilaterais e por outros meios apropriados a fim de evitar, eliminar ou reduzir e controlar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera possam acarretar para o meio, levando na devida conta a soberania e os interesses de todos os Estados.

Evidentemente, a Conferência de Estocolmo repercutiu imediatamente no Brasil, a ponto de ter sido criado três meses depois a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA)⁵¹³, então vinculada ao Ministério do Interior (MI). Da Exposição de Motivos para a sua criação, através do Decreto n. 73.030 de 30.10.73, o governo brasileiro procurou enfatizar que:

administrar corretamente o potencial de ar, água, solo, subsolo, flora e fauna, *significa assegurar* para a atual geração e para os nossos descendentes, padrões de vida condizentes com os são objetivos nacionais e *possibilitar* entre outros aspectos, a ocupação efetiva e permanente do território brasileiro, a exploração planejada daqueles recursos de valor econômico, e o levantamento e estudo, em tempo hábil, do patrimônio vivo e inerte da natureza do Brasil.

Na busca de assegurar para a geração atual e para os seus descendentes padrões de vida condizentes com os são objetivos nacionais e possibilitar a ocupação e exploração planejada dos recursos naturais (ambientais) existentes, na década de oitenta o Congresso

⁵¹³ A SEMA foi institucionalizada como órgão autônomo de administração direta, orientado para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais e foi extinta junto com a SUDEPE, pela Lei n. 7.735, de 22.02.89, que criou o IBAMA, entidade autárquica em regime especial, que absorveu as funções daqueles órgãos e da SUDHEVEA e IBDF.

Nacional aprovou a Lei n. 6.938, de 31.08.1981, constituindo o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e dispendo sobre a política nacional do meio ambiente (normas gerais), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação com vista ao uso racional dos recursos ambientais, inclusive, óbvio, o solo e a flora, onde se materializam as atividades agrárias. Essa lei foi recepcionada pela Constituição de 1988, em virtude da qual foram processadas alterações objetivando o seu aprimoramento, conforme Leis n. 7.804⁵¹⁴, de 18.07.1989, n. 8.028⁵¹⁵, de 12.04.1990, n. 9.960⁵¹⁶, de 28.01.2000 e n. 10.165⁵¹⁷, de 27.12.2000 e outras.

Referida lei estabeleceu, no art.2º, dez princípios da política ambiental com vista a alcançar o objetivo de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Dentre esses, citam-se alguns (oito) que interessam ao tema :

- I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII – recuperação das áreas degradadas;
- IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X – educação ambiental a todos os níveis, inclusive a comunidade.

A lei da política ambiental identificou os recursos ambientais: atmosfera, águas interiores, superficiais e subterrâneas, estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna, a flora e antecipou-se à doutrina, trazendo algumas definições de institutos próprios do direito ambiental e necessários à compreensão, inclusive de disciplinas afins. Assim, meio ambiente é considerado interdisciplinarmente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Degradação da qualidade ambiental é a alteração adversa das características do

⁵¹⁴ Dá nova redação a artigos e incisos e acrescenta outros na Lei n. 6.938/81. Determina no art.3º que nos dispositivos das Leis ns. 6.308, de 02.06.19/80; 6.902, de 21.04.1981 e 6.938, de 31.08.1981, substitua-se a expressão Secretaria Especial do Meio Ambiente por Instituto do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis.

⁵¹⁵ Dá nova redação a alguns artigos; revoga o art.7º; e acrescenta o parágrafo único ao art. 8º.

⁵¹⁶ Acrescenta os arts.17-A; 17-B; 17-E; 17-L; 17-M; 17-N.

⁵¹⁷ Altera a redação, acrescenta e revoga artigos.

meio ambiente; poluição é a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população, criem condições adversas às atividades sociais e econômicas, afetem desfavoravelmente a biota, afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente, lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos; e poluidor é a pessoa que, direta ou indiretamente, cause degradação ambiental.

Desenvolvendo o princípio relativo à racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar, o art.4º insere entre os objetivos da política ambiental a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida (incisos I e VI).

O art.5º estabelece que as diretrizes da política ambiental serão formuladas em normas e planos destinados a orientar a ação dos governos das várias esferas no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, de acordo com os princípios estabelecidos no art.2º, e o parágrafo único do artigo 5º arremata que “as atividades empresariais, quaisquer que sejam elas, públicas ou privadas, serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente”.

Ora, uma simples observação do arcabouço dessa política leva à conclusão necessária de que o mesmo (arcabouço) tem tudo a ver (e não poderia ser diferente) com a função social da propriedade sabiamente detalhada no Estatuto da Terra e depois reafirmada na Constituição Federal. Isto porque aquele Estatuto agasalhou-a em seu texto, na conformidade da Constituição então vigente (1946) e, ao fazê-lo, inseriu a conservação dos recursos naturais como um de seus requisitos elementares, norma agrária em branco que vai ser preenchida pelas disposições do Código Florestal e, em especial, aquelas determinantes da caracterização da propriedade com áreas destinadas à preservação permanente e à reserva legal em cada imóvel rural.

Em suma, o Estatuto da Terra exigiu o cumprimento da função social da propriedade e, para que esta se cumpra, estabeleceu como condição *sine qua non* a conservação dos recursos naturais disponíveis. Conjugado o Estatuto com o Código Florestal, verifica-se que este, ao reconhecer a utilidade da vegetação para as terras que reveste, determina, inarredavelmente, a individuação em cada propriedade, das áreas preserváveis e reserváveis. E, por fim, em harmonia com aquelas regras, a Lei n. 6.938/81 – lei da política ambiental – reafirma, como não poderia ser diferente, que “as atividades empresariais

públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (parágrafo único do art.5º).

Não foi por outra razão que a Constituição cidadã aprovada em 05.10.1988 veio contemplar a proteção e defesa do meio ambiente em várias passagens ao longo de todo o texto, valendo a pena lembrar o que mais diretamente tem a ver com o tema, ou seja, a formulação da ordem econômica e a formulação da ordem social em títulos apartados, que se fundem necessariamente numa interpretação integrativa, principalmente no que concerne à matéria da função social da propriedade e do meio ambiente.

Com efeito, a ordem econômica constitucional (art.170), 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, no que aqui interessa :

- (...)
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- VI - defesa do meio ambiente;
- VIII - busca do pleno emprego.

Desenvolvendo o conteúdo do inciso III, o art.186 da Carta Política evidencia que “a função social da propriedade é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos”:

- I – aproveitamento racional e adequado;
- II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Deve-se observar que, em essência, a ordem econômica constitucional na realidade procura dar concretude à realização de interesses maiores da própria República brasileira que, por estar instituída sob o manto do Estado Democrático de Direito, tem como fundamentos de sua existência a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art.1º, II, III e IV), como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional e promoção do bem de todos (art.3º, I, II e IV), e como princípio das relações internacionais a prevalência dos direitos humanos.

Estes valores também estão conectados com o intento da ordem social, que “tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. Tendo como base a atividade econômico-social empreendida na propriedade rural imantada da função social que lhe é inerente, ter-se-á por objetivo alcançar o bem-estar de todos através da sadia qualidade de vida proporcionada pela existência necessária de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como previsto no art.225, do Capítulo VI – Do Meio Ambiente, no Título VIII - da Ordem Social.

Portanto, a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, deve assegurar a todos existência digna, na esteira das diretrizes da justiça social e a observância dos princípios dessa ordem (função social da propriedade, defesa do meio ambiente, etc), e a ordem social alicerçada no primado do trabalho deve objetivar o bem-estar e a justiça social. Sendo a justiça social, conforme Montoro (1987, v.1, p.284), a “virtude pela qual os membros da sociedade dão a esta sua contribuição para o bem comum, observada uma igualdade fundamentalmente proporcional”, a propriedade passa a ser o direito colorido de função social para alcançar objetivos maiores para a sociedade, como é a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida.

Pelo que se verifica na análise constitucional, percebe-se que a defesa do meio ambiente é um dos princípios da ordem econômica (art.170, VI) e a função social da propriedade também o é (art.170, III). Além disso, observa-se no Capítulo da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária que a função social só é cumprida quando entre outros requisitos elementares o aproveitamento da propriedade se der racional e adequadamente e também ocorrer a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (art.186, II).

Por ser a defesa do meio ambiente um princípio da ordem econômica e um elemento da função social da propriedade e, na ordem social, um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida (art.225), não pode o Estado sozinho ser responsável por sua conservação e preservação, já que grande parte dos recursos naturais interiores (solo, flora, água) são diretamente possuídos por quase quatro milhões de proprietários rurais privados⁵¹⁸. Essa inserção como princípio, como requisito e como direito universal de todos, alicerça a afirmativa de que sobre toda propriedade rural brasileira pesa uma hipoteca

⁵¹⁸ Dados do IBGE/1996 revelam que as terras brasileiras até esse ano estavam ocupadas por 3.603.624 de proprietários. As terras são ocupadas também por 99.280 arrendatários; 69.725 parceiros e 67.211 simples possuidores. Acesso em 04 de julho de 2004.

ambiental, como gravame necessário à garantia daquele equilíbrio ecológico que contém e que o homem teimosamente tenta desequilibrar.

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 agricultura, depreda as áreas de preservação permanente e/ou de reserva florestal, resta não cumprida a função social ambiental e, por conseqüência, legitima-se o poder Estatal de interferir nessa propriedade para fazer com que ela cumpra tal função.

III – A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS DISPONÍVEIS (DA FLORA) E A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA REGIÃO DO CERRADO E NO ESTADO DE GOIÁS (1970 A 2000)

1. As interferências do homem no meio ambiente natural

É sabido que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de interesse difuso, objetivamente indivisível e subjetivamente indeterminável, que deve ser preservado como condição essencial da própria existência dos seres vivos. As razões da necessidade de preservação do meio ambiente ligam-se à história do tempo geológico e à história do aparecimento da vida na terra. A Terra é um sistema vivo, com dinâmica evolutiva própria que respira, que possui partes sensíveis, que manifesta fenômenos naturais, mas que também sofre com as intervenções do homem, fato que reclama a necessidade de cuidados especiais principalmente quanto a esta atuação.

Como a paisagem rural predomina no cenário ambiental num país de dimensões continentais, como o Brasil, e, como o resultado de um meio ambiente equilibrado passa pelo cumprimento da função da propriedade, interessa saber, neste capítulo, se a função ecológica está sendo cumprida nos dias atuais no Estado de Goiás. Para tanto, serão comparados os dados sobre o uso do solo na região do Cerrado brasileiro e no Estado de Goiás, a fim de aferir a extensão e o alcance das explorações agrícolas e pecuárias, tendo presente que a atividade agrária deve incidir somente na área agricultável do imóvel, deixando intacta a

vegetação da área de preservação permanente e conservada a da reserva legal, que também não pode ser suprimida, embora possa ser utilizada sob manejo sustentado, depois de devidamente aprovado tal projeto.

Da clássica divisão da Terra entre núcleo, manto e crosta, esta é a sua parte mais sensível, porque diretamente em contato com os fenômenos interiores e exteriores e sob a subordinação dos interesses do principal predador, o ser humano. A crosta (litosfera), parcialmente recoberta pela hidrosfera e totalmente envolvida pela atmosfera, segundo o Atlas Geográfico Mundial (1995, p.23), é uma superfície que equivale a apenas 0,2% da massa terrestre, com espessura variável de 20 a 90 km nos continentes, embora em 2/3 deles sua cobertura seja caracterizada por rochas sedimentares que, em média, são inferiores a 2 km de espessura, enquanto a crosta oceânica, formada por rochas ígneas, basaltos e gabros, possui espessura média de 7 km.

Apresenta-se, portanto, de bom alvitre, antes de alinhar apontamentos e considerações sobre a exploração econômica, conservação e preservação dos cerrados, principalmente no Estado de Goiás, relembrar alguns dados importantes sobre o surgimento da vida na terra. Assinalar esses dados se faz necessário tendo em vista o desmesurado e contínuo desmatamento da cobertura vegetal terrestre nos dias que correm, sobre todos os biomas nacionais e, principalmente, no bioma Cerrado, insensíveis os que assim agem ao fato de que o tempo da terra, mais que histórico, é geológico, e se perde nas curvas da trans-longevidade.

Com efeito, a atmosfera primitiva ressentia-se da falta de oxigênio livre, e este lhe foi adicionado pela vida vegetal, que também transferiu dióxido de carbono às rochas e às águas oceânicas e continentais, permanecendo a composição atual (79% de nitrogênio e 20% de oxigênio) estável em função do mesmo mecanismo. De acordo com o Atlas Geográfico Mundial (1995, p.23), formas primitivas de vida (algas verde-azuladas) são encontradas em rochas com até 3,5 bilhões de anos e, embora ainda não se possa provar, a vida na Terra provavelmente começou há cerca de quatro bilhões de anos, estimando-se que o oxigênio tenha aumentado lentamente até atingir 1% da taxa atual há dois bilhões de anos atrás.

Conforme a mesma fonte, à medida que o oxigênio foi-se acumulando na atmosfera (impacto ambiental), a camada protetora de ozônio foi-se desenvolvendo, possibilitando o aparecimento de organismos vivos em águas rasas. Os organismos fotossintetizantes mais desenvolvidos levaram ao aparecimento de animais que respiram

oxigênio⁵¹⁹, surgindo há 475 milhões de anos os peixes; há 400 milhões as plantas terrestres, e entre 340 e 305 milhões de anos a Terra teria sido recoberta por densa vegetação e os anfíbios teriam saído do mar, dando origem aos répteis e aos primeiros mamíferos, há 250 milhões de anos, tendo ocorrido enorme expansão dos mamíferos há 65 milhões de anos.

De acordo com Barbosa (1995, p.14), o estoque genético da vegetação que caracteriza atualmente a flora do Cerrado, assim como os elementos solo, clima e fauna “estão intimamente associados com o soerguimento do pós cretáceo do planalto central brasileiro, ocorrido por volta de 65 milhões de anos atrás”, fato que “modificou o sistema de drenagem e conseqüentemente o clima e solo, acabando com uma geografia de mares rasos circundados por terrenos semi-desérticos e propiciando novas formas ambientais”, acrescentando ainda que, em época mais recente, “pode-se dizer que as oscilações climáticas do Pleistoceno Superior, entre 13 mil e 18 mil anos atrás, também influenciaram nesta delimitação atual”.

Os antecedentes históricos das intervenções da humanidade nos processos naturais modificando a superfície do planeta teriam sido iniciadas, primeiramente, com o domínio do fogo. Segundo Cordani e Taioli (2001, p.518), estimativas indicam que a exploração mineral teria sido iniciada há 40.000 anos, com a hematita minerada na África, para utilização como tinta nas decorações. Durante longos anos, a humanidade viveu no que se pode chamar de pré-história, não se verificando diferença nos usos e técnicas rudimentares praticadas na Europa, África, Oriente Médio e Oriente Extremo.

Registros mais antigos sobre o uso artificial da terra e sua exploração agrária identificam-no com o neolítico (idade da pedra polida), 8.000 anos a.C., com a chamada Revolução Agrícola. Surgem as civilizações camponesas e sedentárias e as primeiras aglomerações rurais na Palestina e na Anatólia (Turquia). Com elas aparecem várias inovações técnicas, como a irrigação de culturas agrícolas nas planícies da Mesopotâmia; a invenção da roda e da navegação a vela, a construção de casas de pedra, a metalurgia do cobre, enfim, várias técnicas que vão-se acumulando sucessivamente.

A história econômica mundial também relata o desaparecimento ou perda de importância de civilizações que exorbitaram no uso do solo, como aconteceu com os povos da Mesopotâmia que, ao utilizarem intensamente a irrigação e manejar imprópriamente o solo, causaram a salinização e degradação das terras agricultáveis que possuíam e, ainda, os povos maias que, na América Central, entraram em decadência justamente por causa da má

⁵¹⁹ Assim, há um bilhão de anos surgiram os primeiros indícios de vida multicelular. Há 700 milhões de anos surgiram animais mais complexos como medusas, vermes e moluscos primitivos. Os organismos desenvolveram partes duras que permitiram sua preservação como fósseis há aproximadamente 570 milhões de anos, processo este que coincidiu com um período de explosiva evolução da vida nos mares.

utilização dos solos, provocando intensa erosão e escassez d'água.

Milhares de anos mais tarde, as civilizações gregas e romanas, ambas beneficiárias de extensas costas marinhas, apropriam-se dessas técnicas e ampliam seu uso, inclusive quanto à transformação dos ventos e das águas em recursos energéticos através da navegação a vela e dos moinhos d'água, sem dispensar a energia muscular escrava como a principal força de tração terrestre. O campo é o espaço de produção por excelência, cabendo aos escravos produzirem para alimentar as cidades.

Na Idade Média, os moinhos de vento e a roda d'água são aperfeiçoados, e a tração animal é melhor aproveitada. A madeira torna-se grande fonte geradora de calor, transformada em carvão vegetal, alimentando os altos fornos do século XIV. Apesar disso, a agricultura continua sendo a base econômica da Europa sob o domínio do feudalismo, sistema em que os servos abdicam da liberdade em troca de segurança pelos senhorios, trabalham e produzem excedentes para os senhores, para o clero e para os exércitos. No século XV, o novo mundo é descoberto, os Estados nacionais vão se fortalecendo e, aos poucos, vão implantando o mercantilismo, na regulação da vida social da população que, até o século XVIII, vive majoritariamente no campo.

No crepúsculo do século XVIII, surge a fase do maquinismo, com os efeitos sociais sinteticamente anunciados anteriormente. Esses efeitos foram consequência direta do surgimento da sociedade urbano-industrial. A força humana e animal foram substituídas pela máquina; e o carvão mineral, recém-descoberto, passa a ser priorizado na utilização dos altos fornos, para a produção de ferro e construção de máquinas e ferrovias. O vapor produzido move indústrias, navios, locomotivas e provoca mudança na estratégia de localização das fábricas, processo que continua no século XIX, já que o uso do carvão só cede passo ao petróleo no século XX, com o desenvolvimento do motor a combustão interna.

O processo urbano-industrial na Europa provocou o aumento da população⁵²⁰ citadina e o crescimento econômico do setor secundário⁵²¹, tornando-se a agricultura e a pecuária um setor subordinado aos planejamentos da indústria e aos desejos de consumo da cidade. No século XIX, a revolução agrícola acompanha a revolução industrial dos países

⁵²⁰ O aumento da população a partir do final do século XVIII foi alvo das preocupações de Thomas Robert Malthus, com a teoria das progressões aritmética e geométrica para a produção alimentar e crescimento da população. As previsões de Malthus foram contrariadas, em parte, pela produção geométrica de alimentos, em novas áreas, depois da revolução industrial, e do controle de muitas doenças, através de vacinas e outros meios de prevenção. (Cf. Higon, 1970, p.119).

⁵²¹ Conforme Huberman (1986, p.156 e 162), no início da revolução industrial “a produção de algodão, ferro, carvão, de qualquer mercadoria multiplicou-se por dez. O volume e o total de vendas, os lucros dos proprietários – tudo isso subiu aos céus”. E, na Inglaterra, em 1800, estavam em uso 30 máquinas a vapor em minas de carvão, 22 em minas de cobre, 28 em fundições, 17 em cervejarias e 8 em usinas de algodão.

européus desenvolvidos, fortalecendo-a ao longo desse século e pode-se dizer, mais ainda, ao longo do XX. Deu-lhe sustentação fornecendo-lhe insumos para a produção de bens de uso e de consumo, transferindo-lhe também recursos humanos para mover suas máquinas.

Portanto, a urbanização acompanha a industrialização que é acompanhada pela revolução agrícola. As transformações ocorridas na economia rural geram aumento da produtividade e, em consequência, ao mesmo tempo liberação de mão de obra que, disponível, dirige-se para as cidades. O estágio de incremento alcançado pela atividade agrária no campo supera parcial e progressivamente a dependência das condições limitativas da natureza (solo, chuva, etc) e de recursos humanos (necessidade imediata e preponderante deste trabalho), liberando uma grande massa de lavradores para outras atividades.

A infertilidade dos solos é curada com adubos; a dificuldade de semear e plantar é resolvida com máquinas que, com menos tempo, realizam o trabalho de muitos homens; pragas e doenças são tratadas com herbicidas e fungicidas; áreas agricultáveis de menor extensão são ampliadas por canais de irrigação e, ao final de contas, uma menor quantidade de homens camponeses produzem uma maior quantidade de alimentos e matérias primas para um número maior de homens nas cidades. O maior número de homens na cidade movimenta o comércio que, por sua vez, numa via de mão dupla, realimenta o campo com insumos e máquinas (tratores, adubos químicos, sementes selecionadas, herbicidas) com vista à maior produtividade.

No que concerne ao crescimento da população, a Inglaterra, um dos berços da revolução industrial, teve o seu contingente humano dobrado em apenas cinquenta anos, ou seja, de 1801 a 1851, passando de 8,9 milhões para 17,9 milhões de habitantes. A mesma coisa aconteceu na Alemanha, na Holanda e países escandinavos, pois, de uma maneira geral, o século XIX marcou o crescimento acelerado da população na Europa, constituindo-se, na opinião de Magnolli e Araújo (1997, p.116), “não por acaso” no século das grandes emigrações, com cerca de 50 milhões de pessoas deixando o velho continente em direção às Américas, Austrália e Nova Zelândia.

Num balanço das atividades transformadoras de cunho econômico e a preservação e conservação do meio ambiente, constata-se, sem dificuldade, que a maior produção do campo e a maior produção da cidade provocam grandes impactos no meio ambiente rural e urbano, mudando o cenário então existente e colocando a ecologia em desvantagem. Desvantagem porque é na natureza que as riquezas são retiradas e/ou transformadas pelo homem. No fundo, sede das riquezas minerais (carvão mineral, petróleo, etc), vegetais e animais (produtos agropecuários), foi sempre o palco recebedor da realização dos interesses

do homem na busca de novas riquezas. Mas, com o advento da revolução industrial, o poder de produzir em grande escala também produziu significativas alterações ambientais⁵²².

Alterações ambientais consistem:

no remanejamento, espontâneo ou induzido, físico ou funcional, de conjuntos de fatores ambientais da área de influência de atividades transformadoras, em decorrência de pelo menos uma intervenção ambiental. Uma alteração, determina, portanto, uma nova configuração do ambiente em que ocorre, reorganizando compartimentos e meios ambientais a partir da realização de relações antes inexistentes entre seus fatores constituintes ou da supressão de outras que até então se realizavam (MACEDO, 1995, p.26).

Para se ter idéia do histórico da ocupação humana do planeta em todos os tempos e dos efeitos da revolução industrial do final do século XVIII sobre a configuração ambiental, basta lembrar que há 10.000 anos atrás a população mundial era de apenas 5 milhões de habitantes; no início da era Cristã, soma 250 milhões de habitantes; em 1850, chega a 1 bilhão de habitantes; e em 2000, embora o século XX registre a estabilização da população européia, no mundo ela se aproxima de 6 bilhões de habitantes. O crescimento caracteriza uma curva exponencial, mostrando que a população levou quase dois milênios para chegar a 1 bilhão, mas chegou a 6 bilhões de habitantes em apenas um século e meio.

No que tange à exploração da terra, o crescimento das áreas desmatadas também foi significativo. Efetivamente, o incremento das novas áreas de vegetação derrubada para exploração agrícola e pecuária demonstra que o homem é um grande “agente geológico”. Basta constatar que, no século XIX, a área de terras aradas “cresceu 74% em relação ao século anterior”, e, no século XX, foram registradas taxas anuais de 1,7% na África, 1,4% na Ásia, e 0,9% nas Américas do Sul e Central (CORDANI e TAIOLI, 2001, p.518).

A revolução industrial passou a exigir maior quantidade de insumos para processamento nas máquinas. Essa necessidade exigiu maior capacidade produtiva do campo e para tanto, o modo de produção mecânico também chegou à zona rural. A liberação de mão de obra para as cidades facilitou os contatos entre grupos sociais, fomentando o aumento da população. O aumento da produção agrícola, o aumento da produção industrial e o aumento da população traduziram-se em significativas alterações do meio ambiente.

O modelo implantado na Europa, principalmente no século XIX, a partir do que se convencionou chamar de modernização da agricultura pelo uso de máquinas e produção em

⁵²² A intensificação das transformações da natureza foram alvo, dentre outros, das preocupações de Ernst Haeckel que, conforme já assinalado, em 1866 definiu pela primeira vez “Ecologia”, partindo de sua etimologia oikos = casa e logia = estudo. Hoje, pode-se dizer, conforme o glossário ecológico, que ela é a ciência que tem por objeto o estudo das interações dos seres vivos entre si e com o meio ambiente.

alta escala foi exportado para as colônias da Ásia, da África e da América, e o Brasil não ficou imune a essa influência. As grandes plantações de café, as grandes plantações de cana de açúcar e atualmente as grandes plantações de soja são retratos desse modelo. Assim, a mecanização da agricultura com preponderância para a produção de matérias-primas industriais alcança grande parte do território brasileiro, atingindo a região do Cerrado, no decorrer do século XX, trazendo dividendos econômicos para o Estado e deixando no seu rasto expressivos impactos ecológicos.

A devastação que vem ocorrendo no Cerrado há cerca de trinta anos é um dos exemplos dos muitos contrastes protagonizados pelo século XX que

foi uma época de progresso técnico e científico exponencial, de liberação das artes através de um modernismo exuberante e de disseminação da democracia e de direitos humanos em todo o planeta. Foi também um tempo triste e violento de guerras mundiais, de genocídios e de ideologias totalitárias que estiveram perigosamente próximas do domínio global. Embora preocupada com todo este tumulto, a humanidade conseguiu ao mesmo tempo depredar o ambiente natural e consumir os recursos não-renováveis do planeta com alegre irresponsabilidade. Dessa forma, abreviamos a destruição de ecossistemas inteiros e a extinção de milhares de espécies com milhões de anos de idade. Se a capacidade da Terra de sustentar nossa expansão é finita – e não tenho dúvida de que seja – estávamos ocupados demais para reparar nisso (WILSON, 2002, p.43).

É tempo de acordar para a realidade e repensar o mundo sob outras óticas que não a unilateralidade econômica. Nesse sentido, é preciso assegurar a preservação das áreas permanentes e de reserva legal dos cerrados, antes que o seu aniquilamento total se consolide. Como recursos naturais renováveis que são, não podem continuar a ser ignorados pelos planejamentos de ordem econômica sob a ótica de sua inesgotabilidade e à conta da externalidade do dano ambiental, como se fosse inerente ao processo de desenvolvimento.

Corretamente apontam Brandão e Rocha (2004, p.30), que o bioma Cerrado é considerado nos dias que correm, como “uma das vinte cinco áreas naturais” críticas do Planeta no que concerne à conservação, tendo em vista, “a riqueza ainda presente de formas de vida vegetal e animal, e dada a ameaça crescente dessa biodiversidade”. Assim sendo, e coerente com as observações de Wilson (2002, p.43), é necessário “pôr a Terra em ordem e determinar o que será necessário para oferecer uma vida satisfatória e sustentável a todos durante um período indefinido de tempo”. Essa tarefa pode começar por onde surgem as águas superficiais sul-americanas, a região do Cerrado.

2. Conceituação e Caracterização do Cerrado Brasileiro

A DOCTRINA ESPECIALIZADA ADMITE SEM CONTROVÉRSIA QUE O BIOMA CERRADO É A:

CATEGORIA DE HABITAT EM UMA DETERMINADA REGIÃO DO MUNDO, COMO POR EXEMPLO A FLORESTA PLUVIAL DA BACIA AMAZÔNICA, A MATA ATLÂNTICA E O CERRADO. É UMA UNIDADE DE COMUNIDADE BIÓTICA, FACILMENTE IDENTIFICÁVEL, PRODUZIDA PELA ATUAÇÃO RECÍPROCA DOS CLIMAS REGIONAIS COM A BIOTA E O SUBSTRATO, NA QUAL A FORMA DE VIDA DA VEGETAÇÃO CLÍMAX É UNIFORME. O BIOMA INCLUI NÃO SOMENTE A VEGETAÇÃO CLÍMAX, COMO TAMBÉM O CLÍMAX EDÁFICO (DO SOLO) E AS ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO, OS QUAIS SÃO DOMINADOS, EM MUITOS CASOS, POR OUTRAS FORMAS DE VIDA (LIMA E SILVA, 2002, P.31).

NO SEU PRIMEIRO SIGNIFICADO QUER DIZER FECHADO E, NESSE SENTIDO, VEGETAÇÃO DENSA. DISTANTE DO LITORAL, FICOU PRESERVADO ATÉ O PRIMEIRO QUARTEL DO SÉCULO XVIII, ENQUANTO A CONSTATAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE JAZIDAS DE METAIS EM SEU INTERIOR NÃO FOI ESPALHADA. DE ACORDO COM ALHO E MARTINS (1995, P.13), ATÉ O FINAL DO SÉCULO XIX AS FORMAÇÕES VEGETAIS DO BRASIL CENTRAL ERAM CONHECIDAS GENERICAMENTE PELA EXPRESSÃO TABULEIROS. NAS LOCALIDADES ONDE AS VEGETAÇÕES RASTEIRAS ERAM BEM DESENVOLVIDAS, CHAMAVAM-NAS DE TABULEIROS CERRADOS. AINDA NA METADE DO REFERIDO SÉCULO, TABULEIRO PASSOU A SER CHAMADO DE CAMPO E AS FORMAÇÕES VEGETAIS PASSARAM A SER DENOMINADAS CAMPO LIMPO, CAMPO SUJO E CAMPO CERRADO. E, MAIS RECENTEMENTE, O TERMO CERRADO TEM SIDO UTILIZADO PARA CARACTERIZAR A VEGETAÇÃO QUE OCORRE NA REGIÃO CENTRAL DO BRASIL.

Em sintonia com esse último relato, Eiten (1994, p.17-73) e Ribeiro e Walter (1998, p.100-101) informam que o termo cerrado sofreu uma evolução, de modo tal que, na atualidade, é empregado correntemente em três acepções : a) a primeira, que é mais abrangente, diz respeito ao **bioma** predominante no Brasil Central, devendo ser escrita com “C” maiúsculo (Cerrado); b) a segunda refere-se a cerrado em *sentido amplo*, que diz respeito a um dos **tipos** de vegetação que ocorrem no bioma, e que inclui fisionomias campestres, savânicas e florestais, indo desde o campo limpo até o cerradão; c) a terceira refere-se a cerrado em *sentido restrito* – ou, para alguns, “cerrado típico” – para designar uma das **formas** fisionômicas que compõem o tipo acima citado.

Nesta tese interessa examinar os impactos acarretados ao meio ambiente por força da atividade agropecuária, ou seja, os impactos dos desmatamentos e abertura ou consolidação de culturas e pastagens sobre o bioma; logo, empregar-se-á, muitas vezes, o termo Cerrado em sua primeira acepção. Em outras oportunidades referir-se-á também ao cerrado como um dos tipos de vegetação ocorrentes no bioma (segunda acepção) e,

ocasionalmente, usar-se-á a expressão cerrado (em sentido restrito) para indicar a forma fisionômica que compõe o tipo (terceira acepção).

Consoante Alho e Martins (1995, p.7), cerrado (sentido restrito) é uma “savana tropical na qual uma vegetação rasteira, formada principalmente por gramíneas, coexiste com árvores e arbustos esparsos”⁵²³. Filgueiras et al (1998) afirmam que “a flora do estrato rasteiro é pouco conhecida, porém muito rica e quase 100% endêmica à região”, acrescentado que as famílias Gramineae e Leguminose dominam em número de espécies (38% conjuntamente) e em número de indivíduos (52% são as gramíneas). Souza Dias (1996, p.22) considera surpreendente que a gramínea *Echinolaena inflexa* responda por 1/3 dos indivíduos desse estrato nos Cerrados do Planalto Central, “espécie que com sistema fotossintetizante C3, teoricamente mais adaptada à sombra que ao sol”, permite sugerir “que os campos Cerrados de hoje se originaram de Cerrados densos/cerradões”.

A categoria herbáceo-arbustiva, de acordo com Farias (2002, p.9), inclui as plantas que constituem o **sub-bosque** das formações florestais (floresta galeria, floresta mesofítica, floresta calcárea, cerradão, etc), a **camada rasteira** das formações savânicas (cerrado *sensu stricto*, campo sujo, campo limpo, etc) e as áreas úmidas (campo úmido, campo murundum, veredas, etc).

Eiten (1994) esclarece que ervas são plantas cujos caules aéreos nunca desenvolvem cilindro contínuo e fechado de xilema secundário, isto é, apresentam apenas crescimento primário. Ao contrário dessas, as plantas lenhosas formam cilindro contínuo e fechado de xilema secundário. Já as espécies arbustivas, conforme prelecionam Rizzini (1976) e Farias (2002, p.9), são plantas lenhosas que se ramificam desde a base, sem contudo formar um tronco simples, ou tendo-o muito curto.

O bioma Cerrado é uma região tropical que perfaz uma área aproximada de 2.000.000 km², ou seja, de 200.000.000 hectares, equivalente a vinte e dois por cento (22%) do território nacional, situados nos Estados da Bahia (parte oeste e Chapada Diamantina), Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso (parte sul), Mato Grosso do Sul, São Paulo (encraves no centro-leste), Minas Gerais (centro-oeste e Serra do Espinhaço), Tocantins, Pará (encraves do centro-leste), Maranhão (sul e leste), Piauí (sudoeste e norte), Ceará (encraves nas Chapadas Araripe e Ibiapaba) e Rondônia (centro-leste). É uma região natural exclusivamente brasileira, “exceto por uma pequena área no nordeste da Bolívia (alto Mamoré)”, conforme assinala

⁵²³ No mesmo sentido o Novo Dicionário Aurélio (1986, p.384): “tipo de vegetação caracterizado por árvores baixas, retorcidas, em geral dotadas de casca grossa e suberosa, espaçadas e que leva por baixo tapete de gramíneas”.

Sousa Dias (1996, p.11).

Está situado entre a Mata Atlântica, a Caatinga e a Amazônia, no interstício de 3° e 24°s de latitude e 41° e 63°w de longitude (68% dos quais entre 10° e 20°s de latitude, constituindo a segunda maior formação vegetal do país e da América do Sul (SOUZA DIAS, 1996, p.12)⁵²⁴. De acordo com o mesmo autor (1996, p.12), predominantemente localiza-se nas planícies e planaltos centrais (50,2% entre 300 e 600m de altitude; 22,5% entre 600 e 900m; 21,8% entre 0 e 300m; e somente 5,5% acima de 900m). As maiores altitudes são registradas na Chapada dos Veadeiros e na Serra do Espinhaço (acima de 1600 e 1700m).

No dizer de um pós-graduado em antropologia (BARBOSA, 1995, p.14), é a cumeeira da América do Sul, pois em seu interior nascem as vertentes que formam as bacias do rio São Francisco, Amazônica (rios Araguaia e Tocantins) e Prata (rios Grande, Paranaíba e Paraná). Seus solos, como já salientado, são antigos⁵²⁵, profundos e bem drenados; nutricionalmente são ácidos (cerca de 90%) e de baixa fertilidade (pobres em matéria orgânica e nutrientes como cálcio, fósforo, magnésio e fosfato), com altos níveis de ferro e alumínio.

Ao dissertar sobre as alternativas de desenvolvimento dos cerrados, Souza Dias assevera que:

cerca de 2/3 da região estavam cobertos primitivamente por savanas estacionais em solos bem drenados (os Cerrados), quase 1/4 eram cobertos por florestas de diferentes tipos (matas mesofíticas de galeria e de interflúvio, cerradões e carrascos), cerca de 10% estavam ocupados por savanas estacionais com fortes restrições hídricas (campos rupestres e litólicos, e campos úmidos e pantanais), restando 2,5% para os brejos permanentes (veredas, etc). Predominavam, assim, as formações abertas savânicas, o que enquadra a região entre as savanas tropicais do mundo (DIAS, 1996, p.19).

Adaptando estudos feitos por Azevedo e Adámoli, em 1988, o mesmo autor (1996, p.19) sugere a distribuição dos diferentes tipos de ecossistemas da região do Cerrado, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Distribuição Espacial Primitiva dos Diferentes Tipos de Ecossistemas da Região dos Cerrados

Tipo de Ecossistema	Área Estimada	%	Ocorrência Geográfica
----------------------------	----------------------	----------	------------------------------

⁵²⁴ Veja adiante Figura 1 sobre a Distribuição da Área Nuclear dos Cerrados do Brasil (IBGE, 1988, Mapa de Vegetação do Brasil, 1:5.000.000).

⁵²⁵ Estima-se que a formação geológica das rochas do Cerrado varia de 570 milhões a 4,7 bilhões de anos. De acordo com Ab'Saber, ex-Presidente da SBPC (WWF: 1995), a formação do Cerrado sul-americano data de mais de 45 milhões de anos.

	1000Hectares		
Cerrado (restrito)	108.000	53,0	Geral
Campos de cerrado	23.600	11,6	Geral
Cerradões	16.900	8,3	Geral e Transições
Campo úmido/pantanal	11.200	5,5	Geral e Araguaia
Matas de Galeria	10.200	5,0	Geral
Matas de interflúvio	10.200	5,0	Podzólicos eutróficos
Carrascos	8.200	4,0	Transições caatinga
Campo rupestre	5.100	2,5	1000m BA-GO-TO
Campo litólico	5.100	2,5	MG-BA-GO-TO
Vereda e Brejo	5.100	2,5	Geral

Fonte: Azevedo e Adámoli, 1988. Adaptação de Souza Dias (1996, p.19).

O clima é estacional, com duas estações bem definidas: seca (menos de 60mm) e úmida (chuvosa). A precipitação média anual é de 1.500mm, com variações entre as regiões. Nos meses de outubro a março concentram-se 90% das precipitações. Essa concentração agrava o problema da infertilidade do solo ao empurrar o cálcio para as profundidades, aumentando a deficiência daquele nutriente na superfície. A temperatura média é de 22°C ao sul, influenciada pelas altitudes mais elevadas e massas polares de ar, e 27°C ao norte, influenciada possivelmente pelas altitudes menos elevadas e pelas condições climáticas equatoriais.

Figura 1



Fonte : Fundação Pró-Natureza, Brasília, 1996

A origem do Cerrado tem sido alvo de discussões dos estudiosos. Todavia, atualmente admite-se que ela pode estar relacionada cumulativamente: a) à estacionalidade climática; b) à pobreza nutricional; c) à ocorrência de fogo. No que concerne às formas fisionômicas do cerrado *sensu lato*, campo limpo (com predominância de gramíneas), campo sujo (gramíneas e arbustos), cerrado (predominância de arbustos com espécies de 3 a 5 metros) e cerradão (florestas cujas copas se tocam e criam sombras, nas quais o estrato herbáceo-arbustivo é pobre e esparso), elas se distinguem entre si pela composição botânica e pela estrutura da vegetação.

Alguns dados quantitativos sobre essas várias fisionomias foram estimadas por Ribeiro, Silva e Batmanian (1985, p.15) e reproduzidos pelo WWF - Fundo Mundial para a Natureza, conforme Tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Diferenças na Composição Botânica entre Três Formas de Vegetação Savânica

Estimativa de árvores por hectare	Campo Sujo	Cerrado	Cerradão
Número de árvores por hectare	203	911	2.231
Cobertura de árvores (% de sombreamento)	6	34	93
Número de espécies de árvores por hectare	26	66	81

Fonte: WWF – Fundo Mundial para a Natureza, Brasília, 1995, p.15.

Como se vê, a abundância é mais significativa conforme se passa do campo sujo ao cerrado e deste ao cerradão. A estimativa do sombreamento também é percentualmente maior à medida que se passa de uma vegetação de campo sujo para o cerrado e deste para o cerradão. O sombreamento estimado no cerrado é de 34% e no Cerradão, 93%. Essa constatação denota a influência da vegetação como uma variável importante sobre o clima e a temperatura. A riqueza de espécies também se torna notável, tanto quanto se passa para a forma cerrado e mais ainda para a forma cerradão. A quantidade de espécies é 2,5 vezes maior no cerrado e 3,1 vezes maior no cerradão, comparativamente ao campo sujo. O campo limpo não aparece na Tabela, em razão de ser uma formação na qual não existem árvores.

Mendonça (*et al*) e Filgueiras (*et al*) (1998), lembrados na obra *Caminhando pelo Cerrado – plantas herbáceo-arbustivas*, demonstram que a proporção entre as plantas herbáceo-arbustivas e as árvores oscila entre 3:1 e 4:1. Isto significa que para cada espécie de árvore encontrada no cerrado existem entre três a quatro espécies de plantas herbáceo-arbustivas, fato que tem passado despercebido ou tem sido desprezado pelos especialistas da botânica, tanto que “existem pouquíssimos trabalhos dedicados exclusivamente ao seu estudo” (FARIAS, 2002, p.9-10). Aproveitando a estimativa de Ribeiro, Silva e Batmanian, ter-se-ia a estimativa, por hectare, no campo sujo de 609 a 812 plantas herbáceo-arbustivas, no cerrado de 2.733 a 3.644 herbáceo-arbustivas e no cerradão, de 6.693 a 8.924 herbáceo-arbustivas.

A utilidade generalizada dessas plantas para os mais variados fins (medicinais, ornamentais, comestíveis, forrageiras), o papel ecológico que exercem, a enormidade de plantas ainda não descritas e, ainda, as propriedades da maioria delas, por enquanto desconhecidas pelos cientistas das várias áreas do saber, indicam a necessidade de se intensificarem estudos sobre elas, providência que necessariamente deve ser abreviada, tendo em vista o acelerado e exacerbado antropismo das últimas décadas sobre o Cerrado.

2.1 Ocupação do Cerrado Brasileiro

Afirma Barbosa (1995, p.15) que os registros mais antigos da arqueologia brasileira apontam para a “presença de seres humanos há 11 mil anos atrás, na região do Cerrado”, os quais exploraram a flora e a fauna durante todos esses tempos segundo os usos e

costumes aborígenes, vale dizer, de acordo com o espírito preservacionista próprio da cultura indígena, o que explica a surpresa do escrivão de Cabral, Pero Vaz de Caminha, ao narrar a aventura do descobrimento da terra do pau-brasil, como se tivesse inventado o paraíso, tamanha a abundância e diversidade das espécies da flora e da fauna.

Portugal adotou o sistema de capitanias hereditárias para administrar a Colônia recém-conquistada e aplicou o regime de concessão de cartas de sesmarias para a titulação e exploração das terras. Fê-lo a partir de 1530 até 1822, quando D. Pedro I praticamente extinguiu o regime sesmarial, ao decidir um pedido do posseiro Manoel José dos Reis para ser conservado na posse das terras em que vivia há mais de 20 anos com numerosa família de filhos e netos, as quais jamais estiveram compreendidas em qualquer área de sesmaria medida expedida anteriormente.

Contrariando o parecer da Procuradoria da Coroa e Fazenda, que entendia que o posseiro usara formalmente o procedimento inadequado e que deveria formular outro pedido para que a terra lhe fosse concedida por sesmaria, D. Pedro I proferiu a seguinte decisão, em 17.07.1822: “fique o suplicante na posse das terras que tem cultivado e suspendam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa Nacional” (VALENTE, 1983, p.356-357).

As sesmarias eram expedidas com área de todo tamanho, até o final do século XVII. No final desse século, tendo reassumido a soberania das terras que haviam sido incorporadas ao domínio espanhol, de 1580 a 1640, Portugal, querendo recuperar o terreno perdido, passou a ser mais exigente na contemplação de novas “datas” de terras. Assim, na última década do século restringiu as dimensões das novas cartas a serem expedidas, limitando-as sucessivamente em 3 léguas e 2 léguas. Passou também a exigir o pagamento do foro e a demarcação prévia das áreas como requisito para a concessão. Já no século XVIII, portanto, a expedição de sesmarias ficava condicionada ao cumprimento dos requisitos de cultivo, demarcação, pagamento do foro e confirmação pelo Rei, sob pena de resolução.

Não tendo a Assembléia Nacional Constituinte tratado do assunto, a não ser a garantia em toda a plenitude do direito de propriedade privada, o Brasil só foi ter uma Lei de Terras em 1850⁵²⁶, tendo se tornado conhecido o período 1822-1850 como a fase áurea do posseiro. Essa lei proibiu a aquisição de terras do Governo Imperial por outro título que não fosse o de compra e venda. Ressalvava a hipótese de doação de terras devolutas, quando estas estivessem localizadas na longínqua faixa de 66 km de fronteira do Brasil com os países

⁵²⁶ Também em 1850 foi aprovada a Lei Euzébio de Queiroz, proibindo o tráfico de negros.

vizinhos e fizessem parte de planos de colonização.

Os negros que chegaram à Colônia no início do século XVI para trabalhar na Zona da Mata Nordestina, depois na cultura algodoeira no Maranhão (século XVII), depois nas Fazendas de Café do Vale do Paraíba e nas regiões de metais de Minas Gerais (final do século XVII), Goiás e Mato Grosso (século XVIII) alastraram-se por todo o Centro-Sul e ficaram libertos em 1888, quando formavam a maioria da população (13% negros e 40% mestiços), e os estrangeiros que migraram para o Brasil (desde o XIX) certamente não teriam facilidades para adquirir terras rurais públicas, pois estas, a partir de 1850, só seriam adquiridas a título oneroso, de acordo com a Lei de Terras (n.601).

É importante assinalar a evolução da entrada de alienígenas no território brasileiro⁵²⁷, principalmente no que concerne aos negros, pois foi com eles que Goiás e Mato Grosso, então territórios (minas) da Capitania de São Paulo, começaram a ser ocupados, no primeiro quartel do século XVIII, sob o comando dos Bandeirantes, à procura de ouro e esmeraldas, que acabaram sendo encontrados nas cercanias das atuais cidades de Cuiabá e Goiás.

Enquanto os índios, considerados *bestiae ferae*, ofereciam obstáculos à domesticação, os negros, sob a concepção do racismo ostensivamente praticado também não eram considerados pessoas, sujeitos de direito, mas simples coisas, objeto de domínio dos senhorios. Apesar disso, e embora só tenham sido libertos no final do século XIX, assumiram papel preponderante na construção da economia brasileira e, como se pode depreender, também tiveram presença marcante na ocupação e exploração da região do Cerrado, seja na mineração seja na agropecuária.

Consoante assinalado anteriormente, o Cerrado brasileiro começou a ser ocupado pelo homem “civilizado” no século do ouro (XVIII), com a abertura e assentamento de povoados nas regiões de Cuiabá e Goiás (1918 e 1922), após a descoberta de ouro e pedras preciosas. A ocupação do Centro-Oeste brasileiro explica-se e encaixa-se perfeitamente na política mercantilista da Coroa Portuguesa, alinhada, neste aspecto, ao figurino até então posto em prática em toda a Europa. O poder do rei havia suplantado os poderes regionais dos

⁵²⁷ Anota Magnoli e Araújo (1997, p.134-136), que a imigração branca teve início timidamente em 1818 com a vinda de suíços e alemães para o Rio de Janeiro e italianos, alemães, poloneses e ucranianos para a região sul, em 1822. O maior surto registrou-se a partir de 1850 até as primeiras décadas do século XX para substituir a força escrava nas lavouras de café, principalmente no Estado de São Paulo (70%), sendo a maioria italianos, espanhóis e portugueses. Em 1908 e 1925 a 1935 vieram os japoneses para São Paulo (75%) e Pará. A imigração sofre queda com a imposição da quota de 2% em 1934 e a preferência dada a agricultores em 1938 (80%). Assim, na década de 50 importa novo contingente (a maioria italianos); nas décadas de 80 e 90 recebe principalmente coreanos, chilenos, bolivianos, paraguaios e peruanos e registra, na década de 80, pela primeira vez na sua história, saldo migratório negativo.

senhores feudais e os Estados nacionais viam no entesouramento uma forma de enriquecimento e fortalecimento das nações. Não por acaso, as moedas tinham lastro vinculativo ao ouro.

O ciclo do ouro no Centro-Oeste, entretanto, durou pouco (cerca de cinquenta anos) e coincidiu também com o ocaso do mercantilismo. De acordo com Palacín e Moraes (2001, p.23), em Goiás a mineração “foi um negócio próspero até 1750, um empreendimento arriscado mas ainda rendoso entre 1750 e 1770, um negócio ruinoso depois desta data”. A produção era entregue quase totalmente a Portugal, que a repassava principalmente à Inglaterra, em troca de manufaturas. Ao Estado de Goiás restaram, ao fim e ao cabo, as estradas e caminhos construídos, os pequenos arraiais e a Vila Boa e, conforme a mesma fonte (2001, p.26) excluídos os índios, uma população de “mais de 50.000 habitantes, em 1800”. À Capitania de Mato Grosso, o saldo sócio-econômico não discrepou dessa realidade, pois a região como um todo, à míngua de uma matéria prima básica para a economia, mergulhou no marasmo.

O saldo econômico para Portugal foi significativo. Mas maior foi o saldo político, afinal transferido ao Brasil com a independência, em 1822. Com efeito, antes da exploração minerária do Cerrado, as fronteiras do império luso-brasileiro limitavam-se à linha do Tratado de Tordesilhas, que abrangeriam no sentido norte-sul Belém (a futura Brasília) e Florianópolis. A exploração minerária iniciada em 1718 em Cuiabá e em 1722 em Goiás quebrou esse limite. Em 1749, são criadas as Capitanias de Goiás e Mato Grosso e, em 1750, é firmado o Tratado de Madri, pelo qual a Espanha reconhece o domínio português sobre as terras do Cerrado a oeste de Tordesilhas e boa parte da Amazônia. Vitória diplomática portuguesa que vai refletir-se na configuração do atual território brasileiro.

Com a decadência da mineração, o Cerrado passou a ser ocupado através da pecuária extensiva e agricultura de subsistência por alguns aventureiros que preferiram ficar na zona rural e nas cercanias dos pequenos arraiais e vilas até então criadas, a retornar às suas origens. Ser mineiro era sinônimo de *status* e motivo de honra (dono de minas e de escravos); ser roceiro era sinônimo de profissão menos digna (dono de terras e escravos). Sob esse aspecto, a decadência da mineração também exerceu influência psicológica negativa sobre a população, que deixava de ser uma sociedade de mineiros para tornar-se uma sociedade menor, de roceiros.

Essa cultura preconceituosa incrustada na consciência popular, somada à estratégia da metrópole de estimular a exploração minerária quase com exclusividade nesta

região, explicam o pauperismo da economia do Centro-Oeste por ocasião da decadência da mineração, no final do século XVIII. Considerados estes fatores, a ocupação, nesse século, teve grande peso político e menor peso econômico. O saldo político-econômico, entretanto, teve o condão de trazer à tona a existência de uma grande e rica região do território nacional passível de exploração econômica, no futuro, embora considerada por muito tempo como região pobre, de terras imprestáveis para a agricultura.

Os grandes acontecimentos políticos do século XIX (Independência e República) também não trouxeram maiores repercussões à economia da região, apesar da autonomia política e administrativa conferida aos Estados e das expedições do Marechal Rondon para o oeste do Brasil, em 1893. O Centro-Oeste (e a região do Cerrado como um todo) continuou exibindo a vastidão de sua geografia, a pobreza de sua economia e uma fraca demografia. Um dado importante dá uma noção da época. Enquanto a região Nordeste respondia, em 1872, por 46% da população brasileira (9.930.478 habitantes), o Centro-Oeste respondia por 2,2% (Goiás com 1,6% e o Mato Grosso com 0,6%), com uma população de 220.812 habitantes (160.395 em Goiás e 60.417 no Mato Grosso). Em 1890, no alvorecer da República, a população do Centro-Oeste continuava empacada nos magros 2,2%⁵²⁸. As bordas da região do Cerrado, periféricas às demais regiões, não tinham melhor sorte.

No século XX, a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil chega a Campo Grande-MT, em 1920; a Estrada de Ferro Goiás chega a Leopoldo de Bulhões-GO, em 1931, e a pedra fundamental da cidade de Goiânia é lançada em 24.10.1933, ficando interligadas as regiões sul das duas unidades (Goiás e Mato Grosso) a São Paulo, centro econômico do país⁵²⁹. Nas décadas de 40⁵³⁰ e 50⁵³¹ surgem as colônias agrícolas em Goiás e Mato Grosso. Na década de 60⁵³² inaugura-se a nova capital da República (Brasília), que pouco a pouco vai sendo

⁵²⁸ Cf. para maiores detalhes Goiás em Dados 2003. Taxa Média de Crescimento Anual de 1872 a 2000. Seplan, 2003, p.13).

⁵²⁹ Em 1934 foi criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, incumbido de fazer levantamentos demográfico, econômico e social e em 1937 o Conselho Brasileiro de Geografia, transformado em 1938 em Conselho Nacional de Geografia.

⁵³⁰ Em 1946 o IBGE fez a primeira divisão oficial do território brasileiro, à luz do conceito de região natural (consideração dos fatores clima, vegetação e relevo), criando as regiões sul, leste, nordeste, norte e centro-oeste, incluindo nesta última o Distrito Federal, em 1961.

⁵³¹ Nesta década o governo federal inicia a criação de regiões de planejamento e desenvolvimento: Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953, e a Superintendência do Nordeste (SUDENE), em 1959.

⁵³² Em 1966 a SPVEA é substituída pela SUDAM, destinada a receber projetos de investimentos privados, agropecuários e minerários, beneficiados com incentivos fiscais e creditícios, uma região abrangente de 60% do território nacional. Em 1967 são criadas mais duas Superintendências: a SUDECO e a SUDESUL. Em 1969 o IBGE altera a divisão das macro-regiões (sul, sudeste, nordeste, norte e centro-oeste), agregando os aspectos sócio-econômicos e aglutinando no sudeste os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais,

alcançada pela malha rodoviária e ferroviária do país, e a migração começa a ser incrementada para o Distrito Federal e seu entorno, provocando a urbanização sem industrialização.

A década de 70 é o grande marco da expansão da agricultura e da pecuária no Cerrado⁵³³. Fica para trás a idéia de que seu solo não tinha capacidade de produção agrícola, muito menos comercial; que, enfim, só se prestava à pecuária extensiva. Crescem os investimentos do Governo em infra-estrutura; a pesquisa auxilia a correção do perfil dos solos e cria sementes e mudas adaptáveis ao Cerrado; intensifica-se o uso da mecanização, de fertilizantes e agrotóxicos; institui-se o programa POLOCENTRO; facilita-se o crédito subsidiado e, por extensão, o Programa de Integração da Amazônia⁵³⁴ acaba por refletir na região do Cerrado.

O POLOCENTRO, programa do Governo criado em 1975, teve grande impacto sobre o Cerrado. Em face dele foram selecionadas doze áreas-polo para as quais foram destinados créditos subsidiados para custeio, investimento e infra-estrutura (com juros baixos e sem correção monetária). Segundo estimativas do WWF – Fundo Mundial para a Natureza (1995, p.20), o Programa foi responsável pela incorporação de 2,4 milhões de hectares, 31% das áreas adicionadas pelos produtores rurais do Cerrado aos seus estabelecimentos, no período de 1975 a 1980. O Programa aprovou 3.373 Projetos de 1975 a 1982, investiu US\$ 577 milhões e previa como meta a exploração de 60% da área com lavoura alimentar básica e o restante com pastagem plantada, meta afinal não cumprida, pois a pastagem plantada superou a lavoura temporária e a predominância desta recaiu sobre a soja.

A partir da década de 80 já é notória a agricultura intensiva em grandes propriedades do Cerrado e o PRODECER – Projeto Nipo-brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado é institucionalizado com a finalidade de expandir a agricultura comercial no oeste de Minas, em Goiás, Mato Grosso do Sul, Bahia, Tocantins (Porto Nacional) e Maranhão

concentradores de indústria e mão de obra. Foram criadas também 360 micro-regiões homogêneas, com base em estudos setoriais sob os aspectos ecológicos, demográficos, agricultura, indústria e rede de transporte.

⁵³³ Essa expansão já tinha acontecido nos outros biomas do sul e nordeste anteriormente. Conforme Dourojeanni e Pádua (2001, p.47-48), a floresta de araucária correspondia a 37% da área do Estado do Paraná em 1890 e a 1,5% em 1978; a floresta remanescente da mata atlântica na Bahia correspondia a 85,4% da área original em 1945, a 14,9% em 1974 e a 6,0% em 1990.

⁵³⁴ Em 1970 o Decreto-Lei n. 1.106 instituiu o Programa de Integração Nacional (PIN), objetivando integrar a Amazônia às demais regiões do País e o Decreto-lei n.1.164/71 declarou indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas na faixa de 100 km de largura em cada lado do eixo das rodovias construídas, em construção ou projetadas na Amazônia Legal. Em 1971 foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que aproveitou a divisão territorial em micro-regiões homogêneas do IBGE para definir o módulo rural da propriedade capaz de dar sustentação econômico-social a uma família de agricultores.

(Balsas).

Este Programa tinha por objetivo assentar agricultores experientes do sul e sudeste no bioma Cerrado. Com financiamento da Agência Japonesa de Cooperação e Desenvolvimento Internacional (JICA), contrapartida do Governo brasileiro, e administração nipo-brasileira privada, o Programa executou uma primeira etapa de assentamentos em 1980, no oeste de Minas Gerais. Uma segunda etapa foi implementada em 1987, com a expansão dos assentamentos para Goiás, Mato Grosso do Sul e Bahia. Uma terceira etapa foi prevista para o município de Porto Nacional-TO e Balsas-MA, com a execução de dois projetos totalizando 80.000 hectares.

Outras políticas implementadas pelo Governo repercutiram na ocupação do Cerrado. Os preços mínimos, por exemplo, até 1980 foram iguais para todas as regiões do país e até 1984 tenderam a ser menores que os preços de mercado. Em meados dessa década houve pressão do Fundo Monetário Nacional e do Banco Mundial para que fossem eliminados os subsídios na agricultura. Em consequência, em 1985 os preços mínimos tiveram aumentos reais apreciáveis e o Governo passou a adquirir volumes expressivos de soja, milho e arroz, beneficiando os agricultores das áreas remotas do PRODECER.

Também a ação da EMBRAPA, com pesquisa e desenvolvimento da tecnologia, ajudou a expandir e de certa forma modernizar a agricultura, com resultados positivos quanto à produção e produtividade. O que se questiona, entretanto, são os impactos causados no ambiente, uma vez que essa tecnologia é voltada para as grandes e médias propriedades que contam com acesso subsidiado, bom nível de escolaridade de seus titulares, restando preterida a pequena propriedade e, em consequência, a busca do pleno emprego como princípio da ordem econômica e a construção da dignidade da pessoa humana como fundamento da República.

Estudos publicados em 1995 pela WWF – Fundação Mundial para a Natureza, com representação em Brasília, classifica a região do Cerrado em três Zonas agro-econômicas. A Zona I, com uma agricultura comercial moderna e consolidada, vale dizer, agricultura de média intensidade, elevado nível de tecnificação e produtividade significativa, comparada com os níveis nacionais, é formada pelos Estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso (sul), Distrito Federal, Minas Gerais (oeste e Triângulo Mineiro) e Goiás (centro, sudeste e sudoeste). Essa Zona já despontava em 1985 como a maior produtora de soja, milho, café e feijão do Cerrado; tinha importante participação na produção de arroz e mandioca; e posição majoritária no número de rebanho bovino da região.

A Zona II caracteriza-se como agricultura periférica em expansão, ou seja, em 1985 apresentava densidade reduzida de bovinos, baixo nível de intervenção na agropecuária, ressalvada a região de Barreiras (BA), onde já se notava dinamismo e modernização. A tendência natural, no entanto, é a incorporação desta Zona à Zona I, o que se constatará, certamente, com a publicação de dados mais recentes. É formada pelos Estados de Mato Grosso (Barra do Garças, Nova Xavantina, Canarana e Água Boa), partes do Tocantins, Goiás, Minas Gerais e Bahia. No final da década de 90, o Mato Grosso já despontava como o maior produtor de soja do país.

A Zona III é caracterizada por uma agropecuária incipiente. Abrange os Estados do Maranhão, Piauí e partes do Tocantins e Mato Grosso. Em 1985, grande parte de seu território ainda não estava incorporada aos estabelecimentos rurais, ressalvada a região de Balsas (MA), área do PRODECER, onde foram realizados investimentos objetivando inclusive a exportação, pela malha rodoviária e ferroviária, via Belém e São Luís. O crescimento extraordinário da soja⁵³⁵, contudo, deixa entrever que a incorporação desta zona à Zona II é uma questão de tempo.

2.2. uso DO SOLO com lavouras e pastagens no cerrado brasileiro

O Ministério do Meio Ambiente⁵³⁶ observou em seu Relatório Nacional sobre Diversidade Biológica do Brasil que o cerrado é o bioma que mais tem sofrido os impactos do avanço da fronteira agropecuária. Aludido Relatório afirma que:

(...) Até 1985, a própria política governamental estimulou (...) um avanço das fronteiras agropecuária e mineradora com pouca atenção para os aspectos ambientais. Mais do que isso, estimulou com incentivos fiscais uma ocupação que implicou a conversão de áreas florestais em áreas de agropecuária, em grande parte dos casos, no Cerrado e na Amazônia.

(...) Nas últimas décadas, o processo de expansão das atividades econômicas e sociais no Centro-Oeste e Amazônia foi estimulado também pela abertura e pavimentação de rodovias de acesso ao Centro e Norte, principalmente a partir da década de 70, com a implantação do programa Pólo-nordeste e a abertura da rodovia BR 364, que fez a ligação do Centro com o Estado de Rondônia.

(...) A expansão da agropecuária, à taxa de 3% ao ano, em termos de superfície, já determinou a conversão de 40% da área para manejo econômico, com perda total da vegetação originária; em mais de 50% do bioma os ecossistemas naturais

⁵³⁵ A soja era inexistente no Cerrado em 1960. Em 1985 respondia por ¼ da produção nacional de grãos (WWF, 1995, p.27). Por sua vez, a produção nacional de grãos saiu de 54,5 milhões de toneladas em 1990 para 99,7 milhões em 2000. (Cf. Manual Goiás em Dados 2003, Seplan-GO, 2003, p.32).

⁵³⁶ Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade do Brasil, publicado em 1998, p.42, 44 e 45.

remanescentes estão submetidos a algum tipo de manejo econômico; em muitas áreas, subsiste a prática das queimadas na entressafra (para renovação de pastagens ou na abertura de lavouras e pastos) que levam à perda de diversidade biológica e à erosão do solo.

É correta a observação do Ministério quanto ao fato de o Cerrado ter sido o bioma que maiores impactos ambientais sofreu nos últimos anos devido à expansão da agropecuária. Com efeito, a ocupação das áreas do Cerrado no período de 1970 a 2000 registra um extraordinário crescimento dessas atividades e, destarte, a supressão de extensas áreas da cobertura vegetal, o que acende a discussão sobre a sustentabilidade do Cerrado brasileiro e justifica o seu estudo no âmbito das ciências ambientais, com vista à adoção de providências que revertam o quadro atual, ou pelo menos, minimize as suas conseqüências. A evolução ocorrida é mostrada em quadro comparativo por S. Shiki (1997, p.147), transcrita por Theodoro (2002, p.152), conforme se vê na Tabela 3 infra:

Tabela 3 – Ocupação das áreas do cerrado e projeção em milhões de hectares

Área	Anos				
	1970	1980	1985	1994	2000 ⁵³⁷
Lavoura	4,1	7,9	9,5	11,5	12,5
Pastagem plantada	8,7	21,7	30,9	46,4	56,9
Ocupada não utilizada	7,5	9,6	10,3	11,6	12,3
Total ocupada (com a produção)	20,3	39,2	50,7	69,4	81,7 ⁵³⁸
Total do Estabelecimento	82,0	104,5	109,4	114,4	118,0
Pastagem/Total do Estabelecimento (%)	10,6	20,8	28,2	40,6	48,2
Lavoura/Total do Estabelecimento (%)	5,0	7,6	8,6	10,1	10,6

Fonte : Shiki (1997:147); Theodoro (2002:152).

Uma comparação entre os censos agropecuários de 1970 e 1985 demonstra que neste último a *área total ocupada nos vários tipos de uso* foi aumentada em 30,4 milhões de hectares, ou seja, em 15 anos experimentou um crescimento de 149,7%. De 1985 a 1994 (nos 9 anos seguintes), a *área total ocupada* teve um aumento de 18,2 milhões de hectares, ou seja,

⁵³⁷ Os dados de 2000 são estimativas feitas por Shiki em 1997.

⁵³⁸ Na obra *Dilemas do Cerrado*, p.152, está grafado, por equívoco, o total ocupado de 118,0 milhões de hectares, daí por que foi feita a necessária correção no texto.

36,80%. De 1994 a 2000, a estimativa projetada é de um crescimento de 12,3 milhões de hectares, correspondente a 17%. Em síntese, a *área total ocupada com a produção* passou de 20,3 milhões de hectares em 1970 para 50,7 milhões em 1985, 69,4 milhões em 1994 e estimada de 81,7 milhões de hectares em 2000. Isso significa que nestes 30 anos desmatou-se 4,3 vezes mais do que toda a área até então desmatada no Cerrado e incorporada à agricultura e pecuária durante os quase quinhentos anos de história do Brasil.

Multiplicando-se a área total estimada para a ocupação com os diversos usos, inclusive a em descanso, porque já antropizada, pelo número de árvores que se pode encontrar por hectare no campo sujo, no cerrado e no cerradão, pode-se também estimar o número de árvores que o homem destruiu no Cerrado nos últimos trinta anos do século XX. Tomando a média de 203 árvores por hectare no campo sujo conclui-se, em estimativa, que foram derrubadas 16.585,1 bilhões de árvores.

Sendo evidente que no total de área ocupada pela agropecuária foram desmatados também cerrados (média de 911 árvores por hectare) e cerradões (média de 2.231 árvores por hectare), estima-se que o número total de árvores derrubadas é muito maior⁵³⁹. Além disso, não se pode desconsiderar a proporção de 3:1 e 4:1 entre as plantas herbáceo-arbustivas e árvores, o que autoriza afirmar que um número três a quatro vezes maior de herbáceo-arbustivas (de 49.755,3 bilhões a 66.340,0 bilhões) foram destruídas junto com as árvores. Destarte, não é sarcasmo afirmar que se destruiu um paraíso verde, absolutamente abundante e rico em diversidade.

Essa diversidade, cujos estudos de identificação e classificação mal começaram, já apresenta, no entanto, números que refletem a abundância e diversidade da biota do Cerrado. Com efeito, já foram identificadas neste bioma, entre árvores e arbustos, 774 espécies, das quais 429 endêmicas. Ratter *et al* identificaram, no ano de 2000, em 33 áreas de Cerrado *sensu stricto* do Estado de Goiás, 280 espécies lenhosas (Estado Ambiental de Goiás 2001, p.68-69). Da mesma forma, já foram descritas nas áreas do Cerrado, 180 espécies de répteis, 113 de anfíbios, 837 de aves e 195 de mamíferos (Estado Ambiental de Goiás 2001, p.70), muitos deles considerados espécies características deste bioma.

Com relação ao *total das áreas dos estabelecimentos rurais* (o tamanho dos imóveis declarados como propriedade ou posse legítima dos ocupantes), nota-se que ele cresceu 27,4% no primeiro período (quinze anos: 70-85); 9,5% no segundo (nove anos: 85-94); e 3% no terceiro (seis anos: 94-2000). Enfim, de uma área de 82,0 milhões de hectares

⁵³⁹ Preferiu-se, porém, a estimativa pela menor composição de árvores/hectare tendo em vista que o bioma também é composto por campo limpo.

declarada em 1970, chega-se a uma estimativa de 118,0 milhões de hectares apropriados pelos agricultores e/ou pecuaristas, em 2000, com um acréscimo de 36,0 milhões de hectares (superior à área do Estado de Goiás).

A forma de intervenção mais significativa deu-se em relação às *pastagens plantadas*, o que não chega a ser novidade em face da cultura rural brasileira que, historicamente, dedica-se de forma predominante à pecuária no interior do país. Sua proporção em relação à área dos estabelecimentos passou de 10,6% em 1970 para 28,2% em 1985, 40,6% em 1994 e 48,2% em 2000. Já a área de lavouras passou, no mesmo período, de 5,0% para 8,6%, depois para 10,1% e, finalmente, para 10,6% da área total dos estabelecimentos, em 2000. Apesar do aumento de 100% nos trinta anos e do grande avanço da soja a partir de 1980, a área de lavoura continua sendo bem menor do que a de pastagens. Praticamente 50% do Cerrado está tomado por pastagens plantadas.

As áreas em pousio, isto é, aquelas áreas já utilizadas e que no momento do censo encontravam-se em descanso, perfaziam 7,5 milhões de hectares em 1970, passando para 10,3 milhões em 1985, 11,6 milhões em 1994 e 12,3 milhões de hectares em 2000. Percentualmente esse tipo de área aberta permaneceu estável, em relação à área dos estabelecimentos dos imóveis rurais (9,1% em 1970), (9,1% em 1985), (10,1% em 1994) e (10,4% em 2000). Todavia, o aumento da área geográfica em descanso⁵⁴⁰ é significativo, pois subiu de 7,5 milhões para 12,3 milhões em 2000, correspondendo a diferença a um aumento de 64%, isto é, quase 5,0 milhões de hectares.

Vale ressaltar, ao final desta seção, como aliás o fez o WWF (1995 : 35), que, no período 1970-1985, enquanto a área de lavoura cresceu 5,4% ao ano; a área de pastagem 8,4% ao ano; o rebanho bovino 5,5% ao ano, e o estoque de tratores⁵⁴¹ 13,6% ao ano; a expansão do pessoal ocupado (mão de obra empregada) contentou-se com o minguado crescimento de 2,7%. O que significa que a tecnologia proporciona aumento do uso da força mecânica no campo e diminui o emprego da mão de obra na atividade. Os desempregados rurais ou vão morar de favor com outras famílias de rurícolas, ou vão ocupar as várzeas das margens dos ribeirões nas periferias das cidades do Cerrado, com os conhecidos males daí advindos para a saúde da família e para a qualidade do ambiente.

⁵⁴⁰ Alguns especialistas defendem a tese, refutada por outros, de que se deveria proporcionar uma moratória à abertura de novas áreas e melhor aproveitar as áreas em descanso.

⁵⁴¹ Em 1970 havia 12.282 tratores na região do Cerrado, número que passou em 1985 para 94.354 tratores. A relação de trabalho por cada 100 hectares caiu de 7 para 4 trabalhadores na abertura de novas áreas; e de 44,7 para 24,5 trabalhadores na lavoura.

3. Informações e Dados Gerais sobre o Estado de Goiás (E DISTRITO FEDERAL)

O Estado de Goiás possui uma área atual de 340.086,598 km² (ou seja, 34.008.659,80 hectares), predominantemente constituída por cerrados. Originariamente constituiu uma mina da Capitania de São Paulo. Elevada a Capitania, sua área incorporava a micro-região do Triângulo Mineiro⁵⁴². Como Estado federativo, cedeu parte do território para instalação do Distrito Federal e, recentemente, sua parte norte (desde o paralelo 13°) foi incorporada ao Estado do Tocantins. Mesmo assim, constitui a sétima maior área estadual da nação, correspondendo a 3,99% do território brasileiro, a cerca de 17% da área total do bioma Cerrado e a 21% da região Centro-Oeste.

Seu território é cortado ao norte pelo paralelo 13°s e ao sul pelo 19°s, a leste pelo meridiano 46°w e a oeste pelo 53°w.⁵⁴³ Desde a primeira divisão macro-regional do Brasil, situa-se no Centro-Oeste, limitando-se com os estados de Minas Gerais, Bahia (ao sul e leste), Tocantins (ao norte), Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (a oeste). Possui atualmente cinco meso-regiões: Noroeste, Norte, Centro, Leste e Sul, que contêm dezoito micro-regiões e duzentos e quarenta e seis municípios. Seus solos dominantes são os latossolos, com fertilidade baixa a média. “Os podzólicos vermelho-amarelos, terra roxa estruturada, brunizém avermelhado e latossolo roxo são os solos de alta fertilidade do Estado, estando concentrados no Mato Grosso de Goiás e nas regiões Sul e Sudoeste” (SEPLAN-GO, 2004, p.13).

De acordo com Znamenskiy⁵⁴⁴ (1965, p.11) que coletou setecentos e cinquenta amostras de solos em cinquenta e cinco municípios goianos, os exemplos “confirmam que até 71% das terras examinadas tiveram a reação pH entre 5,5 e 7,0”, o que possibilita o aproveitamento dessas terras “para o cultivo de diversas plantas econômicas”, como arroz, algodão, milho, fruteiras e hortaliças. Os solos muito ácidos com pH 4,0 a 5,0 e também os solos neutros e mesmo ligeiramente alcalinos “foram encontrados em minoria dos casos”, entretanto alguns solos “são ácidos e enfraquecidos quanto ao conteúdo de matéria orgânica,

⁵⁴² Integrada ao Estado de Minas Gerais em 1833, conforme anota Maia (2005, p.46). O principal arraial do Triângulo Mineiro, então sul de Goiás, era Desemboque, que entrou em decadência e deu margem a criação da atual cidade de Uberaba.

⁵⁴³ São seus extremos: ao norte a latitude de 12°23'46”s e longitude de 50°08'37”w; ao sul a latitude de 19°29'42”s e longitude de 50°50'42”w; a leste a latitude de 14°32'16”s e longitude de 45°58'36”w; e a oeste a latitude de 17°37'07”s e longitude de 53°14'53”w. (Cf. Goiás em Dados 2003. Goiânia: Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento, 2003, p.12).

⁵⁴⁴ Doutor em Ciências Agronômicas e ex-Diretor do Departamento da Produção Vegetal da Secretaria de Agricultura do Estado de Goiás.

bem como dos principais nutrientes”, vale dizer, fósforo, cálcio e potássio.

O professor Horieste Gomes também em tempo anterior ao desmembramento do Estado do Tocantins, analisa a fertilidade do solo goiano, tendo por base cinco micro-regiões, e faz a seguinte classificação:

- 1ª – Sul: com solos férteis nos terrenos onde afloram rochas vulcânicas: vales do rio Paranaíba e seus afluentes.
 - solos de fertilidade mediana em terras de cerradões;
 - solos fracos nas terras de campos cerrados (cerrado baixo).
- 2ª – Mato Grosso de Goiás: solos mais férteis onde domina a cobertura vegetal de mata.
 - solos férteis aluvionais no vale do rio Araguaia e seus principais afluentes;
 - solos fracos nas terras de campos limpos e campos cerrados.
- 3ª – Planalto: solos argilosos com coloração vermelha apresentando fertilidade que varia de baixa a mediana.
- 4ª – Centro: solos arenosos com presença de aluviões em matéria orgânica: fertilidade de média a boa.
- 5ª – Norte: solos bastante arenosos na porção centro-norte, entre o vale do Tocantins e a Belém-Brasília, onde afloram os babaçuais, com fertilidade de fraca a média.
 - solos férteis entre a Belém-Brasília e o vale do Araguaia, onde afloram as matas de mogno (GOMES, 1967, p.50-51).

A hidrografia do Estado agasalha as nascentes dos rios Araguaia e Tocantins, que fluem para o norte, até alcançar o Amazonas; as bacias dos rios Preto e Urucuia, que correm para o leste, até o rio São Francisco, e a bacia do rio Paranaíba, afluente do Paraná, vertendo para o sul. Na bacia do Tocantins localizam-se duas grandes hidrelétricas recém-construídas, formando dois grandes lagos com 1.897km² (ou 189.700 hectares), e, na bacia do Paranaíba, encontram-se quatro grandes hidrelétricas, formando quatro lagos represados com 2.009km² (ou 200.900 hectares) de área inundada.

A maior bacia hidrográfica é a do rio Paranaíba, que cobre 43,9% das terras do Estado, sendo seus principais afluentes os rios São Marcos, Corumbá, Meia Ponte, dos Bois, Claro, Verde ou Verdão e Corrente; seguem-se as bacias do Tocantins, com 29,7%, tendo como principais afluentes os rios Das Almas, Maranhão, Tocantinzinho, Corrente e Paranã; a do Araguaia, com 25,3%, que tem como afluentes principais os rios Caiapó, Claro, Pilões, Vermelho e Crixás-Açu; e a do São Francisco, com 1,1%, tendo como afluentes os rios Preto e Urucuia. De acordo com a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, o Estado apresenta as características hidrológicas retratadas na Tabela 4 abaixo:

Tabela 4 – Características Hidrológicas do Estado de Goiás

Característica Hidrológica	Valores
----------------------------	---------

Vazão total média	4.762 m3/s
Vazão média específica	14 l/s km2
Precipitação média(1961/1990)	1.544 mm
Evapotranspiração	1 a 66mm

Fonte: SEMAR (1999). Estado Ambiental de Goiás 2001, p. 49.

As quatro bacias oferecem alternativas para irrigação e esta vem crescendo significativamente. Para que se tenha noção desse crescimento, basta assinalar que ela passou de minguados 560 hectares em 1983, para 116 mil hectares em 1996, com o número de pivôs centrais aumentando de sete para 1.500 em 2001, e com um adicional preocupante: desse total apenas 883 receberam outorga na forma da lei.⁵⁴⁵

A altitude média é de 647 metros; as maiores altitudes são registradas na Meso-região norte, na Micro-região da Chapada dos Veadeiros, onde também se encontra a “maior reserva particular do patrimônio natural (RPPN) do Estado, com 7.500 hectares (FALCONI, 2003, p.2060-2085). O clima predominante é o tropical, com duas estações típicas, verão úmido e inverno seco, e as precipitações variam de 1200 a 2500mm, no período de setembro a abril, com maior concentração no verão.

A vegetação predominante é o cerrado, onde podem ser encontradas, entre outras espécies, pequizeiros, lobeiras, mangabeiras, barus, buritis, carobas, quineiras, pau-papel, escorrega-macaco, jatobá-do-cerrado, pau-terra-da-folha larga, caraíba ou ipê-do-cerrado, etc. Também são encontradas em menor escala florestas tropicais, onde com algum esforço podem ser encontradas as espécies peroba, mogno, imbuia, cedro, jequitibá, angelim, aroeira e gonçalo.

Sua população, de cerca de 50.000 pessoas em 1800, aumentou para 255.284 em 1900, e atingiu 5.003.228 em 2000, quando, proporcionalmente, continuou apresentando baixa demografia (2,9% do país). Entretanto, é a maior do Centro-Oeste (43,08%). Apresenta em 2000 uma taxa de urbanização de 89,27%, fenômeno decorrente principalmente da mecanização do campo a partir de 1970. A taxa de crescimento no período de 1991-2003 é superior à nacional (2,34% contra 1,56%). No entorno do eixo Goiânia – Brasília (inclusive) encontram-se mais de 5.000.000 de habitantes.

Na agropecuária, o Estado passou de sétimo colocado em 1990, para quarto produtor nacional de grãos, com crescimento acima da média brasileira. Também é campeão

⁵⁴⁵ Estado Ambiental de Goiás 2001, p.63. Informa a Agência Goiana do Meio Ambiente que 30% dos equipamentos de irrigação estão em Luziânia e Cristalina. Outros municípios que merecem destaque são: Morrinhos, Acreúna, Itaberaí, Santa Fé, Goiatuba, Vicentinópolis e Cabeceiras.

em produtividade, pois em 2002 esta “ficou em 3.071 kg/hectare – 19,53% acima da media nacional” (SEPLAN-GO, 2003, p.39). Sua pecuária conta com o quarto maior plantel de bovinos do país e a segunda maior bacia leiteira.

Suas exportações apresentam superávit de US\$ 43,5 milhões em 1990 e US\$ 322 milhões em 2002, cabendo assinalar que 72% das exportações são constituídas por produtos básicos e 18% por produtos industrializados. Goiás, portanto partiu da decadência do ouro no século XVIII e do marasmo da economia agrária do século XIX⁵⁴⁶, para uma economia competitiva no final do século XX. Com a maioria dos índices em alta, só resta mostrar idêntico desempenho na ecologia, o que não tem acontecido como se verá adiante.

3.1 uso DO SOLO com lavouras e pastagens no Cerrado goiano

Em 1819, quando D. João VI já tinha retornado a Portugal e o Estado de Goiás ainda experimentava a decadência da exaustão da atividade minerária, o botânico francês Auguste Saint’Hilaire, que já percorrera todos os estados do Sul e Sudeste brasileiros coletando amostras da flora, veio a Goiás, procedente de Minas Gerais, com a mesma finalidade. Durante 99 dias percorreu as terras onde se situam atualmente os municípios de Luziânia, Santo Antônio do Descoberto, Corumbá de Goiás, Pirenópolis, Jaraguá, Goiás, Povoado de Pilões, Itaberaí, Silvânia, Caldas Novas, Santa Cruz, Ipameri e Catalão.

Referido trajeto foi repetido por outro botânico, o prof. José Ângelo Rizzo, no período de 1968 a 1974, recolhendo 16.000 plantas, depositadas posteriormente no herbário da Universidade Federal de Goiás, onde permanecem servindo de objeto de estudo. Os trabalhos de campo prosseguiram em laboratório nas décadas seguintes, valendo a pena ressaltar algumas passagens de suas observações, uma vez que, no tempo, elas coincidem com o início da grande expansão da agropecuária no Estado de Goiás.

Demais disso, elas retratam uma realidade preocupante desde então, cujas previsões vieram a ser confirmadas nas décadas seguintes. Como se verá adiante, no centro de suas observações, posteriormente transformadas em publicações didáticas da Universidade Federal de Goiás, está a informação de que, ao longo de suas viagens, deparou, nos vários trechos, com a destruição da cobertura vegetal para as mais diversas finalidades (RIZZO,

⁵⁴⁶ Goiás fechou o século XIX com 23 municípios na parte sul e 9 na parte norte (hoje Tocantins), num total de 32 municípios. (Cf. FALCONI, Luiz Carlos. Imóvel Rural: o cumprimento da função social nos Estados de Goiás e Tocantins – 1946-1989. Dissertação de Mestrado, Goiânia:UFG, 1994, p.238).

p.19-21, passim).

Diz ele sobre o percurso referente a divisa de Minas Gerais e Luziânia:

ao refazermos esse trecho do percurso deparamos com um considerável índice de destruição da cobertura vegetal, em consequência do aproveitamento das terras para o plantio de culturas e a formação de pastagens. A intensa derrubada de florestas de galerias tem provocado uma mudança fisionômica da vegetação e a perda de muitas essências nativas de interesse comercial, paisagístico etc. (...) A exploração de recursos naturais como madeira, argila, areia, cascalho etc, empregados na edificação de Brasília e de outras cidades do entorno, e a retirada da cobertura vegetal de extensas áreas para o cultivo da soja e de outras culturas acarretaram grandes prejuízos aos rios e ribeirões da região e provocaram a completa desfiguração da paisagem (RIZZO, 1996, p.21).

No trecho de Luziânia a Santo Antônio do Descoberto informa ter encontrado o rio Descoberto com uma poluição “bastante acentuada e uma sensível diminuição dos peixes” (RIZZO, 1996, p.19 passim). De acordo com suas observações “as principais causas são a pesca predatória e a destruição dessas florestas localizadas às suas margens”. E no trecho Corumbá a Pirenópolis observou que “ao lado da alteração da cobertura vegetal, o município de Pirenópolis sofre há décadas a desfiguração dos seus morros, ocasionada pela extração das conhecidas ‘pedras de Pirenópolis’”.

No trecho de Pirenópolis a Jaraguá, o botânico francês registrou, na viagem de 1819, entre o rio das Almas e o córrego Jaraguá “pequenos trechos com árvores características do cerrado, sendo o restante constituído de matas”. Na viagem de Rizzo, este constatou que a “cobertura vegetal foi retirada para dar lugar à formação de pastagens e culturas, restando às margens dos rios e ribeirões alguns resquícios de vegetação primitiva”.

Percorrendo o itinerário Jaraguá a Goiás, o botânico francês escreveu ter encontrado “um trecho que apresentava árvores esparsas e pouco desenvolvidas, penetrando em seguida em grandes matas, numa região conhecida como mato grosso da província de Goiás”. Ao refazer esse percurso, a impressão causada ao botânico goiano foi a de que o mato grosso goiano referido pelo colega francês “hoje poderia ser chamado de ‘braquiária goiano’, em razão da derrubada das matas para formações de pastagens”.

A caminho do antigo povoado de Ouro Fino, que o botânico francês já encontrara em decadência, Rizzo registra um fato que lhe chamou a atenção, “a derrubada das matas em torno de Ouro Fino e às margens do rio Vermelho, para a formação de pastagens e o desenvolvimento de práticas agrícolas”, o que, tendo em vista que as nascentes se localizam “em local de declive bastante acentuado, com a retirada da cobertura vegetal, inevitavelmente,

surgirão processos erosivos marcantes”⁵⁴⁷.

Nas cercanias da cidade de Goiás, o Prof. Rizzo constatou que as sucessivas derrubadas às margens do rio Vermelho, ao longo de décadas, “vem provocando uma diminuição gradativa do número de peixes, em razão da destruição do seu abrigo e alimento”, situação idêntica à que ocorre nos rios Bagagem, Bacalhau, Agapito e outros próximos à cidade, os quais, além de sofrerem alteração pela supressão das matas, sofrem as conseqüências ecológicas da “retirada de areia para uso na construção civil”. Nem os morros que circundam a cidade escaparam do desmatamento pois “tiveram grande parte de sua cobertura vegetal retirada para formação de pastagens”.

Esse manejo inadequado, de certa forma, já havia sido observado também por Saint’Hilaire como se nota da seguinte passagem:

logo que deixei a cidade comecei a subir um pouco, atravessando um terreno coberto de arbustos, os quais, por serem ramalhudos desde a base e muito juntos uns dos outros, me fizeram lembrar os carrascais de Minas Novas. Os troncos dessas plantas, entretanto, eram mais grossos, seus galhos mais retorcidos e suas folhas maiores. Um exame mais atento me fez ver que esses arbustos eram os mesmos que constituíam a maior parte das árvores encontradas nos campos, os quais deviam provavelmente seu estado de degenerescência não só à natureza do solo pedregoso e arenoso, mas principalmente ao fato de terem sido cortados centenas de vezes pelos negros da cidade. Além disso, seus novos rebentos vieram sendo consumidos constantemente pelo fogo durante a queima dos pastos. Tratava-se, sem dúvida, de uma capoeira dessas árvores raquíticas que pontilham comumente os campos. Uma clara prova de que a natureza do solo não é a única culpada da degeneração dessas árvores é o fato de que, a certa distância da cidade, encontrei todos os tipos de vegetação comuns nos campos, embora o terreno ali fosse ainda mais arenoso e pedregoso. Vi algumas espécies que não conhecia e não tenho dúvida de que, se estivéssemos em outra estação, eu teria uma proveitosa coleta de plantas. (SAINT’HILAIRE, 1975, p.59).

No percurso da Serra Dourada a Mossâmedes, o botânico goiano constatou que as “matas circundantes da antiga aldeia foram praticamente derrubadas para as lidas agrícolas e a criação de gado”. Partindo de Mossâmedes rumo ao povoado de Pilões e ao rio Claro, depois de atravessar o rio Fartura, encontrou “uma grande queimada dos campos, provocada com a finalidade de favorecer uma melhor pastagem, quando do deslocamento dos possíveis donos de uma região para outra”, prática ainda persistente nos dias atuais, tanto quanto as margens do rio Fartura “estão hoje com a sua cobertura vegetal quase destruída”.

No retorno à cidade de Goiás e Pirenópolis, passando por outro caminho, através do mato grosso goiano, como fizera Saint’Hilaire, Rizzo coletou vinháticos, caraíba, buriti,

⁵⁴⁷ Em visita de campo aos lugares Ouro Fino, Ferreiro, Barra e Serra Dourada, no ano de 2003, realizada pelos doutorandos e professores do Curso de pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de Goiás, constatou-se que as previsões de erosão nas margens do rio Vermelho, em Ouro Fino, estão confirmadas.

escorrega-macaco, nó-de-porco ou cega-machado e, ao chegar a Itauçu, onde nasce o rio Meia Ponte, observou que este rio que “tinha suas margens cobertas por densas florestas” agora mostrava um cenário em que a vegetação havia sido retirada “para o aproveitamento da madeira e para a formação de lavouras”, e que o rio que abastece Goiânia “encontra-se hoje bastante poluído por dejetos de usinas de açúcar, curtumes, indústrias químicas e esgotos das cidades por onde passa”, apesar de estarem sendo feitos esforços “para reverter tal situação”.

No trajeto de Pirenópolis a Silvânia, passando por grandes propriedades cercadas por aroeira e entre campos, cerrados e florestas de galerias coletou jatobá-do-cerrado, mangaba e aderne, constatando que “a maioria dos cerrados foram destruídos para a plantação de soja e extração de madeira para carvoarias”. Relata ainda o Prof. Rizzo que “os rios da região estão poluídos, em razão dos herbicidas usados nas lavouras e transportados para os cursos d’água pelas chuvas” e que as florestas de galerias “sofreram, também, alterações para extração de madeira”.

Repetindo o itinerário de Saint’Hillaire, que desejava conhecer as águas minerais de Caldas Velhas e Caldas Novas, o Prof. Rizzo narra que verificou a presença de sucupira-branca, gonçalo, carvoeiro e pau-terra, que o trajeto “é constituído, principalmente, por cerrado e florestas de encosta e galerias” e que “grande parte da cobertura vegetal foi retirada para formação de pastagens e lavouras”.

No caminho de Caldas Novas a Santa Cruz de Goiás, coletou cedro, jatobá-da-mata e jacarandá-branco. Com relação à cidade de Santa Cruz, informa que as matas que existiam em seu redor foram derrubadas e “o terreno foi todo revolvido à procura do ouro” e que “a cobertura vegetal da zona percorrida é constituída principalmente por cerrado, cerradão e florestas de galerias, hoje bastante alteradas em função das atividades agropastoris”.

Saint’Hilaire finalizou sua estada em Goiás percorrendo o trecho entre Santa Cruz e a divisa de Minas Gerais, nas proximidades de Catalão, registrando a fertilidade do solo, cujas terras afirmou serem ótimas, e a existência de matas do local conhecido por Riacho até as margens do rio Paranaíba. Neste local fez o seguinte registro:

no meio das matas que o Paranaíba contorna e das quais falei ainda há pouco, tinham-se cortado as árvores em um espaço de alguns hectares, para aí fazer-se uma plantação. Segundo o costume, pusera-se fogo aos troncos abatidos e ele se comunicara à floresta. Vi árvores gigantescas queimadas pela base do tronco, cair com fracasso e quebrar, na queda, aquelas que o fogo ainda não atingira. Assim, por alguns alqueires de milho, arrisca-se, por falta de precauções, a perder uma floresta inteira; e não está longe o tempo em que os brasileiros se queixarão de não

possuírem matas (SAINT'HILAIRE, 1975, p.235-236)⁵⁴⁸.

Refazendo o trecho, o Prof. Rizzo (1996, p.76) verificou a presença das espécies jequitibá, peroba e folha-de-bolo, e coletou jacarandá-canzil, faveira e outras, numa vegetação “constituída de cerrado nas partes mais altas e de matas nas depressões”. Informa também que “a cobertura vegetal, anteriormente constituída principalmente por matas próximas ao rio Paranaíba, foi quase toda retirada para o cultivo de cereais e a formação de pastagens”, e que essas extensas áreas “são utilizadas para o plantio de cana-de-açúcar, que abastece as usinas produtoras de açúcar e álcool”.

Rizzo completa seu trabalho declarando-se convencido da necessidade de providências quanto à recomposição ou restituição das características primitivas e estar ciente de que essas medidas implicam “gastos elevados e grandes esforços para atingir esse objetivo”. Mesmo assim, espera que seu trabalho possa “despertar a consciência ecológica da sociedade” e que as autoridades possam agir com maior eficácia “na área da preservação do meio ambiente, evitando os graves problemas decorrentes da destruição dos recursos naturais e das diversas formas de poluição”.

Reprisa-se que os depoimentos do Prof. Rizzo reproduzem uma realidade que apenas começava a se esboçar. E se na década de setenta ela já era motivo para preocupações, com certeza, na virada do milênio, elas devem ser redobradas, uma vez que o grau de complexidade é maior com o aumento geométrico dos desmatamentos que, a essa altura, já colocam em risco a existência das áreas de preservação permanente e reserva legal. Os apelos do incansável botânico não foram ouvidos; ao contrário, o cenário se agravou. Os programas de governo, as conquistas tecnológicas e o espírito empreendedor dos agricultores e pecuaristas, juntos, cuidaram de acelerar a antropização do cerrado goiano, olvidando que é muito menos oneroso conservar do que repovoar as áreas destruídas.

Como nova fronteira do cerrado, Goiás se inclui na política agrícola para esta região. Beneficia-se dos mesmos instrumentos de incentivos fiscais e de crédito. Com a diferença de que se situa na Zona I do Cerrado, onde os processos de mecanização já se encontram em fase adiantada de consolidação, com localização privilegiada em relação aos grandes centros industriais (São Paulo, Rio e Belo Horizonte) e ao centro político maior da Nação, a Capital da República. Esses fatores favorecem a exploração das terras em maior escala, em comparação com as regiões periféricas do bioma.

⁵⁴⁸ A afirmação da parte final do botânico francês pode ser comparada com a Tabela 5, página 165, adiante, pois em 1996 Goiás possuía somente 13,5% de matas naturais.

A expressão fronteira pode ser tomada em sentido de espaço social e histórico, ou de espaço social e político. Como espaço social e político, é definida

(...) como um espaço não plenamente estruturado, potencialmente gerador de realidades novas. (...) é, pois, para a nação, símbolo e fato político de primeira grandeza, como espaço de projeção para o futuro, potencialmente alternativo. Para o capital, a fronteira tem valor como espaço onde é possível implantar rapidamente novas estruturas e como reserva mundial de energia. A potencialidade econômica e política da fronteira, por sua vez, torna-a uma região estratégica para o Estado, que se empenha em sua rápida estruturação e controle. (BECKER, 1997, p.11).

Pode-se dizer, assim, que Goiás é a porta da fronteira, na divisa com os grandes centros e com todas as macro-regiões. Encaixam-se bem as qualificações de fato político de primeira grandeza, espaço geográfico capitalista para implementação de novas estruturas, espaço de projeção para o futuro, potencialmente alternativo; e espaço estratégico para o Estado porque o seu solo, dentro das tecnologias já praticadas, responde imediatamente, apresentando-se do ponto de vista econômico e político como fonte exemplar de recursos naturais disponíveis para o atendimento dos anseios de exportação e superávit da balança comercial.

Na virada do milênio, o Estado está integrado ao que se convencionou chamar de Centro-Sul (região que exclui a Amazônia, o nordeste, o norte de Minas Gerais, o norte do Mato Grosso e o Norte do Tocantins) e que aglutina “70% da produção nacional e a maior parte da produção industrial e agropecuária do país” (MAGNOLI e ARAÚJO, 1997, p.149). O problema de Goiás está passando do econômico para o ecológico, pois, tendo respondido rapidamente aos programas do governo, aos inventos tecnológicos e aos empreendimentos do capital, transformou a fronteira agrícola numa área extraordinariamente antropizada, e agora chega a colocar em risco a incolumidade física das áreas de reserva florestal e de preservação permanente, além de dificultar a escolha de novas áreas para a criação de unidades de conservação.

Tais afirmações podem ser corroboradas por dados publicados pelo IBGE e transcritos pela Secretaria do Planejamento do Estado de Goiás em 2003 (Goiás em Dados 2003, p.25), referentes aos censos agropecuários de Goiás para os anos de 1970 e 1995-1996, os quais mostram os seguintes resultados:

**Tabela 5: Dados Comparativos dos Resultados dos Censos
1970 - 1995-1996 – Goiás**

Utilização das Terras (hectare)	ANO AGRÍCOLA 1970	ANO AGRÍCOLA 1995-1996	PORCENTAG EM
Área total ocupada (hectare)	35.783.038	27.472.648	
Lavoura permanente	78.459	55.787	0,20%
Lavoura temporária	2.484.350	2.119.066	7,71%
Lavoura em descanso	-	257.641	0,94%
Pastagem natural	19.423.118	5.137.285	18,70%
Pastagens plantadas	4.362.064	14.267.411	51,93%
Matas naturais	4.911.062	3.774.654	13,74%
Matas plantadas	24.598	72.652	0,26%
Produtivas não utilizadas	3.869.843	545.549	1,99%
Outros usos	-	1.242.603 ⁵⁴⁹	4,52
Tratores	5.692	43.313	
Efetivo da pecuária			
Bovinos (cabeças)	7.792.839	16.488.390	
Suínos (cabeças)	1.680.387	1.004.074	
Aves (cabeças)	7.003.000	13.281.000	

Fonte: IBGE. Elaboração SEPLAN-GO/SEPIN-Gerência de Estatísticas Econômicas

Registre-se que a Tabela do IBGE publicada pela SEPLAN-GO consigna a *área ocupada* de 35.783.038 hectares em 1970, 43.126.867 hectares em 1975 e 47.583.128 hectares em 1980, superior à atual área do Estado de Goiás (34.008,669,80 hectares). Isto significa que esses dados englobam informações dos Estados de Goiás e Tocantins, que até então formavam uma única unidade federativa⁵⁵⁰. O Tocantins, entretanto, mais distante do centro industrial do sul e longe do litoral norte e nordeste, sempre foi a região menos desenvolvida do Estado. Basta confrontar as duas estruturas fundiárias em 1989, conforme dados cadastrais da Diretoria de Cadastro e Tributação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

**Tabela 6 – Imóveis com Menos e com Mais de 100 Hectares
(Goiás e Tocantins)**

⁵⁴⁹ A área utilizada por outras formas (outros usos) foi acrescida na edição Goiás em Dados 2004, p. 18.

⁵⁵⁰ Antes do desmembramento político do Tocantins pela Constituição Federal de 1988, o Estado de Goiás tinha área de 642.036 km² (= 64.203.600 hectares).

Imóveis de Goiás		Imóveis do Tocantins	
Com menos de 100 hectares	57,7%	Com menos de 100 hectares	26,9%
De 100 a menos de 500 hectares	31,1%	De 100 a menos de 500 hectares	47,0%
De 500 a menos de 1.000 hectares	6,0%	De 500 a menos de 1.000 hectares	12,4%
De 1.000 a menos de 10.000 hectares	5,1%	De 1.000 a menos de 10.000	13,4%
De 10.000 e mais	0,1%	De 10.000 e mais	0,3%

Fonte: INCRA, Divisão de Cadastro e Tributação, 1989.

Como se nota, a predominância dos imóveis rurais em Goiás, logo após a separação, era de prédios com área até 100 hectares (57,7%). Entretanto, no Tocantins a predominância era dos prédios entre 100 e 500 hectares (47,0%). As propriedades entre 500 e 1.000 hectares em Goiás correspondiam a 6,0% de seu território, enquanto no Tocantins esse tipo de imóvel correspondia a 12,4%, o dobro do sul. Os latifúndios de mais de 1.000 a 10.000 hectares em Goiás respondiam por 5,1%, enquanto no Tocantins respondiam por 13,4%, mais do que o dobro.

Com relação ao grau de utilização da terra, conforme a mesma fonte⁵⁵¹, os imóveis goianos com área superior a 1.000 hectares com aproveitamento inferior a 60% correspondiam a 25,8%, enquanto no Tocantins correspondiam a 52,8%. Os imóveis goianos com área superior a 20 módulos fiscais e aproveitamento inferior a 60% correspondiam a 29,9%, enquanto no Tocantins correspondiam a 57,1%. O Tocantins desmembrou-se com cinco micro-regiões, ficando para Goiás onze micro-regiões, com maior população, maior infra-estrutura e melhor aproveitamento econômico das terras.

Fácil, portanto, compreender os dados do Censo agropecuário de 1970 (que correspondem, hoje, às duas unidades federativas), comparados com o censo de 1995-1996. A comparação oportuniza alguns pontos interessantes. Com efeito, a área de pastagem plantada em 1970 (por Goiás e Tocantins) atingia mais de 4,3 milhões de hectares, no entanto, em 1995-1996, o Estado de Goiás sozinho elevou-a para mais de 14,2 milhões de hectares, 3,3 vezes mais, ou um aumento de 330%. Essa pastagem corresponde a 41,9% do seu território. As pastagens plantadas e as lavouras cultivadas (e em descanso) em 1970 correspondiam a 6,9 milhões (dentro do universo de 64,2 milhões), ou seja, 10,7%, enquanto em 1995-1996

⁵⁵¹ Estatísticas Cadastrais Anuais. Brasília: Diretoria de Cadastro e Tributação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 1989.

alcançaram 16,7 milhões (dentro do universo de 34,0 milhões), portanto, 49,1%.

Um resumo da Tabela 5 sobre o uso do solo em 1995-1996 mostra um total de:

Áreas de lavouras em geral	2.432.494 hectares
Áreas de pastagens em geral	19.404.696 hectares
Áreas de matas em geral	3.847.306 hectares
Áreas produtivas não utilizadas	545.549 hectares
Sub-total	26.230.045 hectares
Outros	1.242.603 hectares ⁵⁵²
Total da área ocupada	27.472.648 hectares

Os dados lançados na Tabela 5, comparados com os dados do Censo Agro-Pecuário de 1995-1996, do IBGE⁵⁵³, e transformados estes em porcentagem por Meso-regiões do Estado de Goiás, oferecem o seguinte diagnóstico da distribuição dos diversos usos do solo e da vegetação remanescente:⁵⁵⁴

Tabela 7 - Utilização do Solo – Estado de Goiás - Meso-regiões

Percentual em Relação ao Total de Cada Tipo de Uso					
Atividade	Centro	Leste	Noroeste	Norte	Sul
Lavoura Permanente	36,1	17,4	8,0	6,4	32,1
Lavoura Temporária	12,0	10,4	2,2	3,7	71,7
Área em Descanso	11,8	18,5	9,8	23,0	36,9
Pastagem Natural	12,2	22,1	13,9	21,3	30,5
Pastagem Plantada	15,4	10,8	21,7	10,2	41,9
Mata Natural	9,0	13,6	23,4	15,3	38,7
Mata Plantada	1,6	8,0	0,1	42,8	47,5
Produtiva Não Utilizada	8,8	17,1	19,9	33,6	20,6

Fonte: IBGE: Censo Agropecuário 1995-1996. Elaboração do autor.

Como se pode notar, a Meso-região sul⁵⁵⁵ apresenta os maiores percentuais de uso

⁵⁵² Goiás em Dados 2004. Goiânia: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás, 2004, p.18.

⁵⁵³ Censo Agropecuário 1995-1996 (v.25, p.200-209).

⁵⁵⁴ Tabela organizada pelo autor.

⁵⁵⁵ No sul encontram-se seis micro-regiões: Catalão, Meia Ponte, Pires do Rio, Quirinópolis, Sudoeste e Vale do Rio dos Bois; no centro encontram-se cinco micro-regiões: Anápolis, Goiânia, Ceres, Anicuns e Iporá; no noroeste encontram-se três micro-regiões: Araguaia, Rio Vermelho e São Miguel do Araguaia; no norte

do solo com lavouras temporárias (71,7%). Também tem o maior percentual de áreas de lavouras em descanso (36,9%) e o maior percentual de pastagens, sejam plantadas (41,9%) ou naturais (30,5%). Tem, ainda, a maior área de matas naturais (38,7%) e plantadas (47,5%). Somente não tem a maior percentagem de área de lavoura permanente (32,1%), perdendo para a Meso-região centro, que tem 36,1%. Como conseqüência do melhor desempenho percentual, não tem a maior área produtiva não utilizada. Esta fica na Meso-região norte (33,6%). A Meso-região sul conta com 20,6% quase empatada com a Meso-região noroeste (19,9%).

Chama a atenção o dado sobre as áreas de matas naturais remanescentes em 1996, que perfaziam tão somente 3.774.654 hectares, ou seja, 11,0% do território goiano⁵⁵⁶. A preocupação parte do princípio de que a área total ocupada era de 27.472.648 hectares. Descontando-se a área de reserva legal (= 5.494.536 hectares), obrigatória nos termos do Código Florestal e art.129 da Constituição Estadual de 1989, tem-se uma área aproveitável (agricultável) de 21.978.112 hectares, apenas 0,9% superior à ocupada com a agropecuária (21.837.190 hectares).

Mas não é só. Os goianos, no uso da soberania popular que lhes conferem as Constituições Federal e Estadual, determinaram ao Poder Executivo a criação de unidades de conservação que assegurem a integridade de, no mínimo, vinte por cento do seu território (= 6.801.731 hectares) e a representatividade de todos os tipos de ecossistemas nele existentes, bem como a promoção da regeneração das áreas degradadas de interesse ecológico, objetivando especialmente a proteção de terrenos erosivos e de recursos hídricos, bem como a conservação de índices mínimos de cobertura vegetal (art.128, incisos I e II).

Deduzindo-se da área territorial do Estado (= 34.008.659 hectares) a área de preservação para a criação de unidades públicas de conservação, mais a área de reserva legal, tem-se que a área agricultável do Estado não pode ultrapassar 21.712.392 hectares. No entanto, somente a área utilizada com lavouras e pastagens já ultrapassou 21,8 milhões de hectares. Conseqüentemente, há necessidade de as administrações públicas federal e estadual e também a sociedade exercerem o papel fiscalizador que lhes atribui a lei, em relação às propriedades rurais, e a função sócio-ecológica que devem atender, a fim de serem cumprida essa função com dividendos favoráveis para a sadia qualidade de vida através de um meio ambiente equilibrado.

encontram-se duas micro-regiões: Chapada dos Veadeiros e Porangatu; e finalmente no leste encontram-se duas micro-regiões: Entorno de Brasília e Vão do Paraná.

⁵⁵⁶ A área de mata natural total declarada encontra-se 9,0% no centro, 13,6% no leste, 23,4% no noroeste, 15,3% no norte e 38,7% no sul.

A propósito, vale a pena registrar a seguinte observação de técnicos do órgão ambiental de Goiás:

O desenvolvimento agrícola das regiões sudoeste, sudeste e leste do Estado, onde a monocultura passou a ser predominante, **com o desmatamento chegando até às margens dos rios e córregos**, aparentemente está provocando um grande desequilíbrio das condições climáticas dessas regiões, com conseqüente diminuição dos índices pluviométricos se comparados com o período de 1961/1990.

Outro fator importante percebido, e que também apresenta uma grande diferença, é que no período de 1961/1990, foram observados períodos chuvosos mais leves e prolongados na estação chuvosa do ano. No triênio 1998/1999/2000, foram observados menos dias totais de chuvas no decorrer do ano, ocorrendo chuvas mais fortes, concentradas, e conseqüentemente trazendo maiores prejuízos aos solos agricultáveis das diversas regiões do Estado. Esse fenômeno ocorreu principalmente no ano de 2000, com chuvas fortes em curto período de tempo, provocando erosões e levando ao assoreamento de nascentes de água e córregos situadas nas áreas agricultáveis do Estado. (Estado Ambiental de Goiás, 2001, p.46)

No que concerne à pecuária, Goiás e Tocantins possuíam 7.792.839 cabeças, em 1970, número que passou em 1995-1996 para 16.488.390 cabeças (só em Goiás), o qual em 2001 atingiu 19.132.372 de cabeças (o quarto rebanho e a segunda bacia leiteira do Brasil), conforme dados do IBGE⁵⁵⁷. Esse aumento de mais de 2,6 milhões de cabeças de gado entre 1996 e 2001 deixa entrever que os pecuaristas transformaram boa parte dos 5.137.285 hectares de pastagens naturais de 1996 em pastagens plantadas, a fim de compatibilizar a capacidade suporte ao maior rebanho empastado em 2001. A relação entre o rebanho de 2001 e a pastagem de 1996 resulta numa média de 0,9 cabeça por hectare.

O extraordinário crescimento da área plantada com pastagem nas propriedades, acompanhado do expressivo aumento do rebanho, não tem sido capaz de transformar a maioria das propriedades rurais em empresas exemplares. Esse fato é preocupante uma vez que a maioria das áreas rurais goianas são destinadas à atividade pecuária (70%), e a conservação dos solos e das culturas carecem de melhor manejo técnico que propicie não só melhor produtividade, como também melhor preservação ambiental. Isso, no fundo, recoloca a questão diante do tão falado desenvolvimento sustentável. A propósito, afirmam, *ipsis litteris*, o médico veterinário Magalhães Ribeiro e o engenheiro agrônomo Veras de Araújo:

Um fato de ocorrência nacional, mas que pesa muito e decisivamente na realidade goiana, com relação ao setor, é que o produtor rural, de um modo geral, só pensa em formar ou reformar sua pastagem, quando a terra já está esgotada e o pasto degradado. Naquela época, plantava-se o Jaraguá e tudo estava resolvido. Depois veio a febre das braquiárias, plantadas sem as devidas técnicas de correção e adubação do solo. Muitos, como acontece ainda hoje, gastaram dinheiro e tempo

⁵⁵⁷ Republicação da Seplan-GO (2003, p.35, 37 e 41).

procurando e comprando sementes do ‘CAPIM MILAGROSO’, isto é aquela espécie, que produz bem, tanto no verão quente e chuvoso, quanto no inverno frio e seco em terras de baixa qualidade (RIBEIRO e ARAÚJO, 2004, p.541).

Depois de comentar as vicissitudes pelas quais tem passado o cerrado goiano por falta de manejo e conservação adequadas, e de lembrar que a natureza leva cerca de 400 anos para formar um cm² de terra agrícola, também o engenheiro agrônomo Vaz Costa assim se expressa:

cuidemos do nosso solo-cerrado, enquanto é tempo, porque a unidade homem-natureza é indispensável e “um outro mundo agrícola é possível”, mas algo tem de ser feito, por todos, já! E “sonho que se sonha juntos já é sinal de solução”, dizem os poetas e profetas. Conservar o cerrado é útil. É necessário. É indispensável. Conveniente seria, se cada goiano agisse como um “Big Brother Goiás do Cerrado”, sempre de olhos abertos e voltados 24 horas/dia para ele, com ciência e consciência, monitorando tudo que está acontecendo. Urge formar uma consciência tríplice – governo, sociedade e agropecuaristas – compromissada na defesa intransigente do aproveitamento racional do cerrado, evitando-se, ao máximo, a conquista do restante que ainda está virgem (COSTA, 2004, p.566).

Acompanhando o crescimento expressivo da pecuária \rightarrow quantidade de pastagens e rebanho \rightarrow , e o crescimento da produção de grãos, especialmente soja e milho, e, ainda, da cana de açúcar, o número de tratores existentes em 1970 que era de 5.692 unidades, isto é, um trator para cada 6.286,54 hectares, ou um trator para cada 25,4 propriedades, passou em 1995-1996 para 43.313 unidades (7,6 vezes mais) ou seja, um trator para cada 634,28 hectares ocupados (ou 131,04 alqueires goianos), ou, ainda, um trator para cada 2,5 propriedades em média.

Essa estimativa pode ser aprimorada à luz dos dados cadastrais da estrutura fundiária publicados pelo IBGE e INCRA, pois é significativo o número de minifúndios, propriedades familiares e pequenas propriedades⁵⁵⁸ no Estado. Assim, considerando que dos 111.791 estabelecimentos rurais existentes no Estado em 1996, aqueles com área inferior a 100 hectares representam 60,4% dos imóveis, tem-se que 39,6% (44.269 estabelecimentos) possuem área superior a 100 hectares, onde o uso de trator se faz mais necessário. Como o número total de tratores era de 43.313 unidades, pode-se estimar com maior acerto que há no Estado, em média, um trator para cada propriedade de área igual ou superior a 100 hectares, o que indica maiores chances de novos desmatamentos das áreas de vegetação nativas nesses estabelecimentos. Além disso, em 1994-1995 havia no Estado 21.327 plantadeiras, 6.033

⁵⁵⁸ Do total de 111.791 estabelecimentos rurais existentes em 1996, 49,2% tinham área maior que 10 e menor que 100 hectares, e 11,2% tinham área inferior a 10 hectares, valendo dizer que os imóveis inferiores a 100 hectares respondem por 60,4% de todos os prédios rurais. (Goiás em Dados 2003, p.26).

colhedeiras, 32.381 arados mecânicos e 19.651 de tração animal. (IBGE, 1995-1996, v.25, p.70-71).

E de fato não há sinalização de que novos desmatamentos deixarão de ocorrer, apesar de a antropização já ter ultrapassado o limite da área legalmente agricultável do Estado. Pelo contrário, há sinalização de que continuarão, e com o aval do Estado. Com efeito, a Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás (2003, p.41) declara que o Estado possui ainda 5.000.000 de hectares de cerrados disponíveis para a agricultura e, considerando a área ocupada com lavouras (em torno de 3.000.000 de hectares) e os ganhos em produtividade nos últimos cinco anos (19,24%), conclui que “Goiás tem condições de triplicar a produção de alimentos nos próximos dez anos”. Embora a afirmativa correlacione produção com produtividade, com certeza grande parte desse aumento da produção será gerado em novas áreas abertas, até porque a Secretaria ressalta a existência de 5 milhões de hectares para destinação à agricultura.

Também em entrevista à imprensa local, o ex-Presidente das Centrais Elétricas de Goiás e atual Presidente da Valec Construtora, Senhor Joaquim das Neves, informa que a consolidação da ferrovia norte-sul, no território goiano acrescentará mais treze usinas de açúcar e álcool às onze já existentes, com vendas e exportações garantidas principalmente para o Japão. De 1980 a 2000, a área plantada de cana cresceu 6,7 vezes. Nos anos seguintes continuou crescendo. As onze usinas existentes colheram em 2000 mais de 138 mil hectares. Certamente o aumento do número de usinas refletirá na progressão geométrica dos desmatamentos de novas áreas para produção.

Portanto, o dado é que a antropização das terras no Estado de Goiás já chegou no limite entre o econômico e o ecológico. O que se tem a fazer doravante é promover a concretização de manejos e técnicas adequadas que privilegiem a produtividade sem incompatibilizar a natureza com suas raízes ecológicas. Enquanto os setores técnicos preconizam essas medidas e reclamam por maior apoio institucional para que elas sejam concretizadas, os setores políticos apregoam o aumento da produção de olho na balança de pagamentos dos cofres públicos, com desatenção aos intentos da conservação e preservação. Não se ouve com o mesmo entusiasmo do aumento da produção, o anúncio da multiplicação das áreas de unidades de conservação, absolutamente deficitárias no Estado.

3.2 Uso DO SOLO, COBERTURA VEGETAL E PERDA DE COBERTURA VEGETAL NO Distrito Federal

Em princípio não haveria razão para introduzir o Distrito Federal neste trabalho, partindo do pressuposto de se tratar de uma unidade federativa autônoma. Entretanto, o Distrito Federal está encravado dentro do Estado de Goiás, de onde se desincorporou, e a construção de Brasília, por sediar a capital da República, acabou trazendo conseqüências econômicas e sociais para o Estado de Goiás, bastando lembrar, apenas de passagem, que grande parte de sua população economicamente ativa reside em Goiás, na região do Entorno de Brasília, de onde se desloca para o trabalho na capital federal. Pode-se dizer que as terras do DF inserem-se no espaço goiano como fato econômico, social, cultural e ambiental.

Justifica-se, portanto, a inserção como forma de trazer maiores dados e informações para o bojo do trabalho e auxiliar no estudo do confronto da ocupação do Cerrado com a agricultura e a pecuária e seus reflexos sobre o meio ambiente. Além do mais o meio ambiente não tem fronteiras; propaga-se direta e imediatamente desinteressado pelas convenções geográficas estabelecidas pela organização política e estas, entre as duas unidades, são quase totalmente artificiais, determinadas através de marcos geodésicos, sem maior interferência de pontos naturais (rios, lagos, serras, etc), o que fortalece a tese da inexistência de fronteira ambiental.

Os dados também levam a uma reflexão sobre a ocupação dos mais de meio milhão de hectares do Distrito Federal que, apesar de se tratar de uma unidade eminentemente político-administrativa, incumbida de reger os altos destinos do País, vem se transformando num concorrente no campo industrial, com a concessão de incentivos fiscais a empresas de fora, e no campo da agricultura tem expandido largamente o desmatamento da cobertura vegetal, para implantação de novos empreendimentos.

O Distrito Federal tem uma superfície de 5.783 km², ou 578.300 hectares, dos quais 90% são cobertos por fitofisionomias características do cerrado (BRAGA e PIRES, 2002, p.33). Limita-se pelos diversos lados com o Estado de Goiás e com o Estado de Minas Gerais numa estreita faixa a sudeste. Sua origem histórica é recente. Mas é responsável sócio, econômico e politicamente pela grande expansão da ocupação do Cerrado. Sua população rarefeita em 1960, passa de 2.000.000 de habitantes em 2.000 e estima-se que chegará a 2.500.000 habitantes em 2010 (GANEN e LEAL, 2002, p.59). Por sua causa, também, a população da microrregião goiana Entorno de Brasília, uma das 18 microrregiões do Estado,

atingiu 887.279 habitantes em 2002, ou seja, 17,03% da população estadual⁵⁵⁹.

No que concerne à exploração agropecuária das terras do Distrito Federal, as Tabelas 8 e 9, adiante, oferecem uma visão do cenário antes e depois da criação de Brasília, constando da primeira a cobertura vegetal e o uso do solo e, na segunda, a perda de cobertura vegetal, dados de 1954 a 1998.

Tabela 8 – Cobertura vegetal e uso do solo no Distrito Federal - % de área

Classes de Legenda	1954	1964	1973	1984	1994	1998
Mata	18,82	16,25	15,14	12,57	11,94	9,94
Cerrado	37,84	34,18	30,29	18,11	17,29	9,91
Campo	43,28	47,35	43,79	38,22	24,90	22,45
Corpo d'água	0,02	0,70	0,82	0,99	1,02	0,92
Área Agrícola	0,02	0,44	6,06	20,80	36,79	46,32
Área Urbana	0,02	0,80	2,10	3,68	4,84	6,57
Reflorestamento	0,00	0,00	0,00	3,33	2,06	1,59
Solo Exposto	0,00	0,28	1,80	2,31	1,16	2,30
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Unesco (2000); DUARTE (2002, p.19).

Tabela 9 – Perda de cobertura vegetal no DF no período de 1954 a 1998

Classes de Legenda	Área (hectare) perdida	% do Original
Mata	51.644	47,20
Cerrado	162.380	73,80
Campo	121.108	48,13

⁵⁵⁹ Essa microrregião (com 20 municípios) mais a região metropolitana de Goiânia (com 11 municípios) respondem por 50% da população de Goiás.

Total Perdido	335.132	57,65
Uso antrópico da Área desmatada		
Corpo d'água	5.369	-
Área Agrícola	269.366	-
Área Urbana	38.179	-
Reflorestamento	9.236	-
Solo Exposto	13.335	-

Fonte : Unesco (2000); DUARTE (2002, p.19).

A Tabela 8 mostra a redução das áreas de mata, cerrado e campo (terminologia da Unesco), progressivamente, desde 1954 até 1998. Como se vê, a área de mata representava 18,81% em 1954 e, em 1998, apenas 9,94%; a de cerrado representava 37,84% e caiu em 1998 para 9,91%; a de campo representava 43,28% e caiu para 22,45% em 1998. Em síntese, as áreas de mata, cerrado e campo, que representavam 99,94%, seis anos antes da fundação de Brasília, ficaram reduzidas a 42,3% no crepúsculo do milênio.

A redução da vegetação resultou na perda de áreas naturais, conforme Tabela 9: para uso agrícola 269.366 hectares, para uso urbano 38.179 hectares e solo exposto 13.335 hectares, num total de área perdida em diversidade de 320.880 hectares. Tornaram-se, ainda, antropizados 5.369 hectares com a formação de corpos d'água e 9.236 hectares com reflorestamento, totalizando 335.132 hectares de área transformada. Vale dizer, em 44 anos a vegetação perdeu 57,65% de sua originalidade.

Como se afirmou anteriormente, a área total do Distrito Federal é de 578.300 hectares, dos quais 42% são unidades de conservação, como afirmam Ganem e Leal (2002, p.58), embasadas em dados do Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do DF, publicados em 1996. Afirmam, ainda, a ecóloga e a pedagoga em face de informações colhidas junto ao Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal, em 2000, que tais espaços de conservação

são unidades federais e distritais, englobando várias categorias com diferentes objetivos de manejo – Parque Nacional, Área de Proteção Ambiental, Estação Ecológica, Reserva Ecológica, Área de Relevante Interesse Ecológico e Floresta Nacional, além dos parques. É importante mencionar que a maioria dos parques não está incluída neste cálculo de superfície protegida do DF, pois apenas nove possuem poligonal definida (GANEN e LEAL, 2002, p.58).

Assim sendo, a situação no Distrito Federal também é preocupante, pois, contando

com 42% do território conservado através de unidades públicas, excluídos desse cálculo os Parques situados nas urbes, e com a maioria das poligonais das unidades de conservação ainda não implantadas, pode acontecer que, ao implantá-las, as unidades serão reduzidas ou serão incorporadas áreas com outras destinações, uma vez que a agricultura, os corpos d'água represados, as áreas urbanas, o solo exposto e as áreas reflorestadas já ocupam 58,37% do território, restando remanescente apenas 42,30% da vegetação. Uma vez medidos os Parques urbanos, ainda sem divisas materializadas, e as unidades situadas fora das cidades fatalmente haverá problema, porque as outras destinações já estão postas e expostas.

4. Algumas considerações sobre os efeitos da Exploração agropecuária do Cerrado

Comentando as conseqüências da ocupação do Cerrado em geral e do Distrito Federal em particular, traduzidas invariavelmente em perdas sucessivas e alarmantes da biodiversidade, Duarte (2002, p.18) observa que:

Os padrões de produção sobre os quais se deu o crescimento econômico nos cerrados são dificilmente sustentáveis em longo prazo, uma vez que concentram a renda e a estrutura fundiária, produzem impactos ambientais cumulativos e perigosos, são estimuladores do êxodo rural e da ocupação desordenada de novas áreas rurais e urbanas, resultando em exclusão e em condições socioeconômicas e ambientais negativas, sobretudo para as camadas mais pobres da população. Em alguns municípios, a agricultura, nos moldes do padrão “moderno” transplantado principalmente pelos migrantes sulistas do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, provocou o êxodo rural dos pequenos produtores locais; em outros, a migração de sulistas, especialmente de São Paulo, e de estrangeiros alimentou um processo de ocupação urbana acelerada e desorganizada, que também impactou negativamente o meio ambiente e provocou a especulação imobiliária, a desagregação e a expulsão da produção nativa.

O Ministério do Meio Ambiente também já percebeu as distorções provocadas pela ocupação desordenada do bioma Cerrado através das atividades agropecuárias, conscientização que precisa ultrapassar as fronteiras desse órgão para alcançar outras esferas da administração federal e estadual e realizar-se como instrumento de conciliação das políticas econômicas e ambientais. Constata o Ministério que:

os novos problemas na ocupação dos cerrados são produto de um modelo que privilegia a produção em larga escala, tecnológica e energeticamente intensiva – e portanto excludente – e que é descuidado em relação às suas conseqüências ambientais. Aos pequenos produtores, com grande dificuldade ou incapacidade de se inserirem no mercado, resta a sobre-exploração dos recursos naturais, como forma

de compensar a desigualdade técnica de seus processos⁵⁶⁰.

No que concerne aos aspectos demográficos do Cerrado e às conseqüências da explosiva urbanização das cidades que aí se situam, observa o mesmo documento do Ministério que:

a população urbana do Centro-Oeste cresceu 780% em apenas três décadas o que mostra o forte impacto do crescimento populacional da população urbana, fruto do êxodo rural e das migrações inter-regionais (...) Nas periferias das grandes cidades, a massa de imigrantes que não mais consegue tirar seu sustento da terra produz e reproduz forte impacto ambiental e social (...) Sem dúvida, o problema mais grave das cidades e para as cidades nos cerrados está na água (...) Efluentes humanos, lixo, agrotóxicos e fertilizantes contaminam progressivamente os recursos hídricos já escassos para o abastecimento humano. Com o desmatamento e o assoreamento, somados à irrigação sem controle, torna-se cada vez menor o volume de água disponível para as cidades (MMA, 1998, p.18).

São corretas as observações do Ministério. Com efeito, a exploração do Cerrado brasileiro configura a ocupação da fronteira. Isto implica levar o Poder Público a criar condições para que se ocupem espaços até então vazios ou pouco ocupados, na tentativa de incorporá-los ao chamado processo produtivo, com a geração de alimentos para o mercado interno e externo, sem perder de vista o objetivo de *superavit* nas contas públicas para pagamento de dívidas, principalmente a externa. De olho nesses objetivos, o poder público direciona a política agrícola.

A chamada agricultura comercial, moderna, produtivista, racionalista, com ares de revolução verde, obedece a um modelo agro-exportador, no que não difere da história agrícola do país, que sempre foi um “laboratório” exportador de alimentos. Dentro desse modelo, o mais importante é produzir sempre muito, cada vez mais, resultado que leva ao lucro, produz divisas, quando há exportação, e, no rasto, produz também concentração fundiária, de renda e malefícios ambientais.

Para produzir muito, o modelo impõe a ocupação de grandes extensões de terra e a especialização num determinado tipo de cultura, com vista a atingir contínuos ganhos de produtividade. Assim se deu com a cana de açúcar, com o café, com a pecuária extensiva e, mais recentemente, com a cultura de pastagens plantadas, de um lado, e a monocultura da soja, de outro, todas exigentes de grandes áreas para alcançar o objetivo da rentabilidade e do lucro. Portanto, concentrando a renda e a propriedade nas mãos dos que têm recursos financeiros para adquirir terras na fronteira, investir em máquinas agrícolas e insumos em

⁵⁶⁰ Cf. Ministério do Meio Ambiente. Documento de apoio ao *workshop* para discussão e elaboração do Plano de Ação para os Ecossistemas do Cerrado. Brasília (1998).

geral. A agricultura e a pecuária tiveram índices de produção crescentes nos últimos trinta anos, mas, ao contrário, o índice de mão de obra ocupada reduziu-se significativamente.

A concentração da propriedade gera a saída do pequeno proprietário, sem perspectiva de competir, para a cidade, ou o sobre-uso dos recursos naturais como forma de compensar a desvantagem dos meios de produção, ao mesmo tempo que a utilização de máquinas agrícolas tornam a propriedade cada vez menos dependente de mão de obra, razão por que um número crescente de empregados rurais perdem o emprego e migram para as cidades do Cerrado, ocupando os vales dos ribeirões, vivendo em condições indignas e colaborando para o aumento da poluição.

A produção nacional de grãos, e também a do Cerrado, têm alcançado sucessivos recordes de safra⁵⁶¹ e de produtividade. Esse crescimento esteve ligado ao aumento da área plantada, que triplicou nos últimos trinta anos. Entretanto, a área de lavoura continua sendo bem menor do que a área de pastagem plantada, visto que esta cresceu sete vezes no período. Isto ajuda a explicar a redução do uso de mão de obra na atividade agropecuária, uma vez que, historicamente, a pecuária absorve pouca mão de obra e a agricultura recém-implantada, que poderia resolver esse problema, não o resolveu, porque suas prioridades são outras.

A situação do Cerrado, em geral, e do Estado de Goiás e Distrito Federal, em particular, não são diferentes. Em todas as regiões do Cerrado, de uma maneira geral, a variável ecológica tem papel inferior ao papel econômico. O solo é tido como um substrato que pode ser modificado por fatores externos objetivando o aumento da produção e da produtividade, menosprezando-se os aspectos ambientais. Nesse sentido, o solo pode ser contaminado e sua capacidade de suporte também é preterida, com a agravante de desenvolver-se a atividade em grandes extensões de área com monocultura. A riqueza de espécies do Cerrado é simplesmente trocada em muitas situações por um único tipo de cultura.

As áreas de preservação permanente e as áreas de reserva florestal legal em muitos casos não são respeitadas⁵⁶². As unidades de conservação públicas são insuficientes

⁵⁶¹ Porém, nem tudo são flores. Devido às características do cerrado, inclusive o seu alto grau de erodibilidade, aliado ao manejo praticado no período entre 1975 a 1990 as lavouras provocaram perdas anuais de solo por hectare, para as principais culturas, em torno de 24,8t para o algodão; 25,1t para o arroz; 20,1t para a soja e 12,0t para o milho. Nos anos mais expressivos as lavouras e pastagens chegaram a perder 54 milhões de toneladas de solo e aproximadamente 60 milhões de quilos de adubos formulados. (Cf. COSTA, V., 2004, p.558).

⁵⁶² De acordo com o Código Florestal, a área de reserva legal em cada propriedade rural, no Estado de Goiás, deve ser de 20%. A Constituição Estadual também determina que 20% da área do seu território deve ser destinada à criação de unidades de conservação. No entanto, as matas naturais existentes em 1996 correspondiam a meros 3.774.654 hectares (= 11% do território) e as unidades de conservação criadas até 2001, somavam, apenas 465.492 hectares (= 1,3% do território).

em número e área e também é pequeno o número de áreas de reservas particulares do patrimônio natural criadas.⁵⁶³ Não bastassem os malefícios externalizados aos solos com altas taxas de fertilizantes químicos e pesticidas, as derrubadas da vegetação em muitos casos ultrapassam a área legitimamente aproveitável e adentram as áreas “indisponíveis para uso”, degradando ainda mais o meio ambiente, tendo em vista que essas áreas devem, estrategicamente, ser preservadas de uso ou ser utilizadas segundo manejo restrito aprovado pela autoridade competente.

É certo que não haverá outro planeta Terra a ser construído, pois a engenharia humana não seria capaz de construir outro paraíso igual ao que recebeu, naturalmente, sem fazer força. Por isso, o objetivo constitucionalista programático do desenvolvimento sustentável não pode transformar-se apenas em discurso teórico, ao qual as situações vão-se amoldando para emprestar validade às ações praticadas em desfavor do meio ambiente. É certo também que o planeta sucessivamente afrontado pela antropização dará resposta a tais agravos, por força da reação da própria natureza. Mas como ser racional que é, o homem não pode nem deve esperar por esse dia. Ao contrário, deve antecipar-se para salvaguardar a casa que é sua e, ao mesmo tempo, de todos, enquanto meio ambiente, bem de natureza difusa, subjetivamente indeterminado e objetivamente indivisível.

Deve fazer isso em todas as regiões, em todos os biomas. Conseqüentemente, alguns caminhos são alvitados para a recuperação ou manutenção do que ainda existe no Cerrado. Assim, é necessário que este ecossistema seja contemplado na Constituição Federal como patrimônio nacional, nivelando-se no mesmo patamar de proteção com a Amazônia, o Pantanal, a Mata Atlântica e a Serra do Mar. Isso poderá viabilizar a destinação de recursos financeiros para a conservação do ambiente, o combate à atual crise enfrentada pelos poderes públicos e criação, em seguida, por iniciativa do Executivo, da Secretaria Nacional do Cerrado, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

Nos últimos trinta anos do milênio, a área de ocupação das terras do Cerrado com a produção agropecuária cresceu quatro vezes mais do que durante toda a sua história. Enquanto em todos os tempos os desmatamentos na Amazônia alcançaram 13% da área do bioma, no Cerrado eles atingiram 48% e não há evidência de que tal situação seja modificada — pelo menos, voluntariamente —, nos próximos anos. Destarte, o Poder Público deve identificar, declarar e incorporar efetivamente ao domínio da União ou do Estado, ou do

⁵⁶³ Até 2002 foram criadas no Estado 42 RPPN com 21.652,40 hectares. (Cf. FALCONI, Luiz Carlos. A Evolução Temporal e Espacial das RPPN no Estado de Goiás de 1990 a 2000. *Revista Estudos*, v.30, Goiânia: UCG, n.9, set.2003, p.2076).

Município, ou do Distrito Federal, como unidades de conservação, as áreas ainda remanescentes com diversidade significativa, na região do Cerrado, integrando-as ao respectivo sistema nacional e promovendo condições para a criação dos corredores de proteção.

Essa integração pode concretizar-se tanto pela criação de unidades novas, como pela ampliação de unidades já existentes, aproveitando, com a urgência que o caso requer, as poucas áreas intactas restantes no bioma. No caso do Estado de Goiás, a situação é também crítica e merece atenção especial, tendo em vista que as áreas de mata (florestas) ainda remanescentes em seu território atingem apenas 11% da área da Unidade Federativa, enquanto a área de unidades de conservação criadas até 2001 atinge o míngua percentual de 1,3%.

Torna-se necessário, portanto, que as providências do Poder Público sejam abreviadas, até porque, mesmo que fossem desapropriadas todas as florestas remanescentes, ainda assim a conservação da natureza vegetal restaria deficitária em termos de área, tendo presentes os estudos levados a efeito e que desaguaram na determinação constitucional goiana de um mínimo de 20% de área de conservação para todo o Estado.

Constatada a impossibilidade de determinar moratória por cinco anos na abertura de novas áreas para agricultura ou pecuária, dado aos calculáveis prejuízos que isso poderia gerar a alguns empresários que não teriam condições reais de cumpri-la, devem os órgãos competentes encetar campanhas amplas de educação ambiental e gestão empresarial para que os proprietários façam melhor uso das áreas em descanso, tendo em vista o grande estoque desse tipo de área em 2000 e que, historicamente, as áreas alteradas excedem às efetivamente utilizadas.

Igualmente em campanha de educação e gestão ambiental, procurando interação com a sociedade civil e, em especial, com as associações de classe, sindicatos e cooperativas, deve ser enfatizado o valor da consorciação e integração das atividades agrícolas com as de pecuária, como já comprovado em diversos países que assim procederam, ação que, bem planejada, proporcionaria elevação da produtividade com dispensa da abertura de novas áreas para o mesmo fim, com a vantagem de reduzir o uso de agrotóxicos, melhorar a qualidade dos alimentos e amenizar o impacto sobre o meio ambiente.

Os avançados níveis tecnológicos que atingiram as empresas do agronegócio, com repercussões na elevação da produção e da produtividade, fato denotativo de que esses agentes têm capacidade para continuarem progredindo por si mesmos, acena para a necessidade de mudança na diretriz da política da pesquisa, alterando o seu foco de modo a voltá-la prioritariamente para as propriedades de até 100 hectares, inserindo-as no patamar da

competição globalizada, o que reflexamente repercutirá na política de empregos, tendo em vista que nesta faixa de propriedades encontra-se a maior concentração de mão de obra contratada.

É necessário também mudar o foco da orientação técnica dos extensionistas rurais que, tradicionalmente, foram ensinados a trabalhar e a orientar a grande produção, preterindo a assistência técnica ao pequeno produtor rural. A formulação de uma política voltada para a agricultura familiar leva a orientação técnica a se moldar à política desejada e os técnicos da extensão rural deverão ser os impulsionadores da nova orientação gerada pela EMBRAPA e outros institutos de pesquisa, oferecendo condições ao agricultor de permanecer na terra que cultiva e não a trocar o campo pela cidade, como aconteceu com a grande maioria, no período objeto desta pesquisa.

As áreas de preservação permanente do Cerrado, cabeceira das grandes bacias hidrográficas da América do Sul, devem ser rigorosamente monitoradas, e nos locais onde não existam mais, - destruídas que foram pela ilícita ação do homem -, devem ser reflorestadas com essências nativas, como determina o Código Florestal. De igual forma, utilizando imagens de satélite, o órgão competente deve constituir processo piloto com a notificação dos proprietários rurais da região, começando pelas situações mais graves, intimando-os a comparecer ao órgão, a fim de se iniciar o processo de escolha e/ou adequação da *área de reserva florestal* e sua regularização nos termos e sob as penas da lei.

A exploração das terras do cerrado, para fins agrícolas e pecuários, como a exploração agropecuária nos demais tipos de bioma, pode envolver estudos de uma gama de áreas do conhecimento científico. À geologia interessa o estudo das características geológicas da região do bioma, no planalto e planícies do centro-oeste brasileiros e regiões periféricas, além de outras descontínuas da região central. À geografia interessa o estudo da região como uma parte do país, situado no continente americano, os seus acidentes físicos, o clima, a produção, a população, a divisão política, as interfaces com a história, etc. À geopolítica, o estudo do Cerrado guarda relevância tendo em vista os vários aspectos e condições de sua geografia em relação com os problemas econômicos e políticos da região que agasalha a Capital da República e cinco capitais de Estados.

À engenharia, o estudo guarda pertinência com a construção e edificação rural, compreendendo também a engenharia agrônômica com os estudos dos princípios norteadores do desenvolvimento de uma agricultura racional; com a engenharia agrimensória guarda pertinência com a medição das terras, definição de limites, implantação de marcos divisórios e picadas para caracterização e embasamento do direito de propriedade no Cartório de registro

de imóveis; com a cartografia inter-relaciona-se na projeção das áreas em cartas geográficas; com a engenharia de alimentos guarda pertinência de estudos cabendo a esta zelar pela melhor qualidade dos produtos a serem consumidos e com a engenharia ambiental o estudo do cerrado impõe a sistematização de estudos que compreendam as especificidades do bioma e suas relações com os ecossistemas e a indicação de normas para a preservação e conservação ambiental.

O cerrado é um amplo laboratório para estudos da biologia, tendo em vista a grande diversidade de seres vivos existentes na região, que ocupa 1/5 do território brasileiro. Essa diversidade oferece oportunidade de estudos para a botânica, que muito tem a contribuir na classificação dos vegetais, da mesma forma à limnologia no estudo das águas doces e de seus organismos, condições de salubridade e potabilidade, à química na classificação dos solos e na compreensão das reações químicas destes e dos vegetais, à veterinária como objeto de estudo e medicina dos animais irracionais e à zoologia em estudos básicos que ofereçam subsídios ao manejo de animais silvestres.

Por fim, a vasta região do Cerrado e os impactos causados pela atividade humana através da agricultura e da pecuária, acarretando significativas perdas para a biodiversidade, recomenda o seu estudo sob as luzes da interdisciplinaridade também sob o enfoque da ecologia, à qual segundo o Glossário de Ecologia (1987) interessa o estudo “das relações dos seres vivos entre si e com o meio ambiente”(TAUK, 1995, p.163), por conta do que se preocupa com a depredação, destruição e extinção de espécies de plantas, de animais e, nesse contexto, o maior motivo de preocupação centra-se no homem, o grande agente geológico da atualidade, colocando o problema sob a perspectiva do ambiental.

No campo das ciências sociais, o uso agropecuário do cerrado pode ser objeto de estudo da antropologia, da sociologia, da economia, da história, do direito. Ao direito cabe recolher os conhecimentos das várias áreas de conhecimento envolvidas e sistematizar normas próprias de conduta para a convivência harmônica dos homens em sociedade. Essa convivência tem por pressuposto a existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem o qual a vida humana não se sustentaria por muito tempo. O equilíbrio do meio ambiente é diretamente proporcional ao equilíbrio dos diversos recursos ambientais: atmosfera, águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Assim sendo, quando o ordenamento jurídico determina que a ocupação do solo deve preservar as áreas da flora que se encontram em locais estratégicos da propriedade, porque indispensáveis à manutenção da própria estrutura em que se encaixa, é preciso que a

disposição legal seja obedecida, primeiro porque é norma cogente, de ordem pública, e segundo porque traduz um modo essencial de preservação do ambiente dentro do qual a própria sociedade se insere e sem o qual não sobrevive. Se a lei determina que as áreas de preservação permanente não podem ser suprimidas, assim devem permanecer *ad eternum*, pois tudo que ali nasceu ali deve morrer, ou ser naturalmente renovado como acontece se o homem não intervir inadequadamente.

Quando o ordenamento jurídico determina que nas áreas de florestas amazônicas a reserva florestal legal deve ser de 80%, as de Cerrado 35% e as de campo 20%, e nas demais regiões do país a reserva legal da vegetação deve corresponder a 20%, cuja área não pode ser suprimida mas pode ser explorada de forma sustentada, isto significa que elas têm também a sua função ecológica a cumprir dentro da propriedade (uma célula geográfica e geológica dentro do planeta) e desse cumprimento depende o equilíbrio do meio ambiente, como condição indispensável à saudável qualidade de vida.

Como visto neste capítulo, a exploração agropecuária do Cerrado no Estado de Goiás já atinge os limites entre a economia e a ecologia. A quantidade de terras antropizadas já alcançou patamares que não devem ser ultrapassados, sob pena de penetrar nas áreas que, a bem do equilíbrio ecológico devem permanecer totalmente intocáveis ou utilizadas dentro de técnicas de manejo que possibilitem a conservação das espécies para o futuro. Além das providências alvitradas anteriormente, cabe ao Poder Público tomar outras medidas para as hipóteses em que o proprietário destruidor da reserva florestal ou da área de preservação se mostre insensível aos apelos da ecologia para recomposição da vegetação destruída.

Como é sabido, nem sempre as sanções previstas pelo Código Florestal ou pela Lei Básica do meio ambiente (advertências, embargos, interdições, multas, etc) têm tido a eficácia necessária no sentido de alcançar o objetivo nuclear e indispensável: a recomposição das áreas virgens destruídas. Nesses casos, o Poder Público não pode passar um atestado de incompetência ou de impotência, que importaria em compactuar com o mal feito, com a marginalidade, com o ilícito, com o enriquecimento sem causa, às custas de recursos naturais renováveis que devem ser preservados e ou conservados *ex vi legis*.

As áreas de preservação permanente, como o próprio nome indica, são insuprimíveis e inexploráveis economicamente (restrição absoluta), e as áreas de reserva legal (florestas e demais formas de vegetação), por serem estratégicas para o desenvolvimento sustentável, contêm restrições relativas ao uso), o que se justifica porque ambas são indispensáveis ao pleno gozo de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A destruição da vegetação nessas áreas denota *prima facie* o descumprimento da

função ecológica da propriedade embutida no conceito maior de função social da propriedade. O descumprimento da função sócio-ambiental pode ocasionar, a teor da Constituição Federal, a desapropriação da propriedade por interesse social, pois o direito de propriedade não coloca entre as faculdades do proprietário o poder de destruir as áreas especialmente protegidas, que evidentemente não fazem parte da área agricultável ou aproveitável.

IV – A DESAPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL POR DEPREDÇÃO DA FLORA NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E DE RESERVA LEGAL FLORESTAL

1. Discussão sobre a Área Agricultável e a Propriedade Produtiva

A Constituição Federal de 1988 acolheu a doutrina da função social da propriedade e ampliou explicitamente o seu conceito, de forma a não deixar qualquer dúvida de que na função social se compreende a função ecológica ou ambiental, que decorre naturalmente do imóvel rural revestido de florestas e demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade objetiva para as terras que revestem e de interesse subjetivo comum a todas as pessoas como recursos ambientais indispensáveis à conformação do meio ambiente equilibrado e saudável.

A exploração da propriedade rural deve configurar, um “aproveitamento⁵⁶⁴ racional e adequado” e uma “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”, conforme critérios e graus de exigências estabelecidos em lei. Ao assim se expressar, a Constituição Federal deixa entrever a existência, no perímetro da propriedade, de recursos naturais indisponíveis para uso, ou com restrições de uso, tais como as áreas de preservação permanente e as áreas de reserva legal, ao complementar, no inciso II, do art.186, que o aproveitamento racional e adequado deve ser acompanhado da utilização adequada dos recursos naturais que estejam **disponíveis**, e somente destes.

Realmente, do ponto de vista jurídico, a propriedade rural configura um prédio rústico de área contínua onde se identificam espaços de predominância econômica e de predominância ecológica. Daí resulta a existência de parte (disponível para uso) destinada à exploração econômica (área agricultável ou aproveitável mediante licença); de parte relativamente indisponível para uso, destinada à reserva legal florestal (área não agricultável, mas explorável sem supressão da vegetação, desde que previamente aprovado o projeto de manejo); e parte absolutamente indisponível para uso, vedada a supressão da vegetação, como sói acontecer com a área de preservação permanente.

A área aproveitável, também chamada de área agricultável do imóvel, é aquela

⁵⁶⁴ Aproveitamento. 1. S.m. Ato ou efeito de aproveitar (-se). 2. Bom emprego ou aplicação. Aproveitável. Adj. 2 gen. 1. Que se pode aproveitar. 2. Digno de ser aproveitado. (Cf. HOLANDA FERREIRA, 1986, p.149).

parte do prédio rústico passível de destinação econômica, ou seja, de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal. É sobre essa área líquida, e não sobre a área total do imóvel, que se apura o grau de utilização da terra (GUT). Ela concentra, portanto, os recursos naturais disponíveis. Da área total do imóvel deduzem-se as áreas não aproveitáveis (não agricultáveis), conhecendo-se a área (líquida) agricultável. O grau de utilização é medido pela porcentagem entre a área utilizada e a área utilizável (agricultável) do imóvel, e o grau de eficiência na exploração é medido pela relação entre a produtividade obtida pelo proprietário em correlação com os índices previstos em tabela oficial.

A Lei n. 8.629, de 25.02.1993, que regulamenta dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária, estabelece no art.10 que, para os fins nela previstos, consideram-se não aproveitáveis:

- I – as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes;
- II – as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;
- III – as áreas sob efetiva exploração mineral;
- IV – as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente. (grifei)**

As áreas não aproveitáveis também são expressamente explicitadas na Lei n. 9.393/96 sobre a tributação agrária, a qual em harmonia com a lei ordinária de reforma agrária, dispõe no inciso IV do art.10 de maneira idêntica, esclarecendo no inciso II que as áreas não aproveitáveis são também áreas não tributáveis. Com efeito, de acordo com o inciso IV, são consideradas aproveitáveis as áreas que forem passíveis de exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, excluídas as áreas não aproveitáveis.

O mesmo inciso IV considera não aproveitáveis as áreas ocupadas por benfeitorias e ainda as áreas a) **de preservação permanente e de reserva legal**, previstas na Lei n. 4.771, de 15.09.1965, com a redação da Lei n. 7.803, de 18.07.1989; b) as de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas na alínea anterior; c) as comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual; d) as áreas sob regime de servidão florestal. (grifei)

No que aqui interessa, verifica-se que a legislação agrária faz remissão expressa ao Código Florestal para reafirmar que as áreas de preservação permanente, as áreas de

reserva florestal e demais áreas protegidas pela legislação ambiental como recursos naturais conserváveis ou necessários à preservação do meio ambiente são consideradas não aproveitáveis, vale dizer, a vegetação em área de preservação permanente não é passível de exploração e muito menos de supressão, e a área de reserva florestal não pode ser objeto de exploração, salvo se através de projeto de manejo aprovado, que conserve a vegetação no seu estado original.

A regra posta nos referidos diplomas não é novidade, pois já aparecia no Estatuto da Terra – Lei n. 4.504, de 30.11.64 –, na Lei n. 6.746, de 10.12.79, que deu nova redação aos arts.49 e 50 do Estatuto da Terra, na Lei n. 5.868, de 12.12.1972, que criou o sistema nacional de cadastro rural e nos respectivos decretos que regulamentaram essas leis. Em todos esses diplomas, as áreas aproveitáveis e as áreas não aproveitáveis para fins de agropecuária ou extrativismo são tratadas separadamente, em artigos distintos, exatamente por conterem destinações diferentes.

Diga-se de passagem que a Lei n. 6.746/79, entre outras medidas, introduziu a figura do módulo fiscal municipal no mundo jurídico e incentivou o maior uso econômico da área agricultável e melhor produtividade, através de reduções no valor do imposto territorial (ITR) até 90%, aplicáveis em relação ao grau de utilização da terra agricultável (até 45%) e em relação ao grau de eficiência na exploração (até 45%), bem como tentou punir a utilização em grau insuficiente através da aplicação do coeficiente de progressividade da alíquota.

Tendo presente a existência de um espaço territorial econômico e de um espaço necessariamente ecológico na propriedade, pode-se ir além para comentar a regulamentação estabelecida para a novel figura instituída – a propriedade produtiva da Constituição Federal –, o que levará a concluir que o fato de receber o nome pomposo de **produtiva** não implica reconhecer como tal uma propriedade onde se constate a depredação das áreas de preservação permanente e/ou de reserva legal, como se observa em muitas propriedades pelo Estado de Goiás e do Cerrado da interlândia brasileira e como atestam as estatísticas do IBGE.

O art.6º e §§ 1º e 2º da referida Lei n. 8.629/93 conceitua como **produtiva** a propriedade que, explorada **econômica e racionalmente**, atinja, simultaneamente, grau de utilização da terra igual ou superior a 80%, e de eficiência na exploração igual ou superior a 100%, segundo índices fixados pelo órgão competente. São consideradas como efetivamente utilizadas: I - as áreas plantadas com produtos vegetais; II – as áreas de pastagens nativas e plantadas, observados índices de lotação; III – as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices oficiais e a legislação ambiental; IV as áreas de exploração de florestas nativas de acordo com plano aprovado; e V - as áreas sob processos técnicos de

formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes tecnicamente conduzidas e comprovadas mediante Anotação de Responsabilidade Técnica.

O art.9º trata da função social da propriedade e repete os quatro requisitos do art.186 da Constituição Federal referentes aos aspectos econômico, social e ecológico a serem atendidos, explicitando nos §§ 1º ao 5º a compreensão do conteúdo de cada um deles. Em torno da questão da propriedade produtiva, interessam neste trabalho apenas os §§ 1º, 2º e 3º, os quais consideram:

racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados no art. 6º;

adequada a utilização dos recursos naturais **disponíveis** quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade;

preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas. (grifei)

Em primeiro lugar, deve-se assinalar que o art.9º, § 1º faz remissão ao art.6º da lei que, por sua vez, chama de produtiva aquela propriedade explorada racional e economicamente. Obviamente não poderia ser de outro modo. Inadmissível que a própria lei expressamente contemplasse uma exploração anti-econômica ou pior, irracional. A racionalidade faz parte da cientificidade de que a economia moderna não abre mão. Portanto, antes e acima de tudo, a exploração deve ser racional e econômica. Exemplificativamente, deve-se dizer que não é racional a exploração que liga uma corrente de ferro em dois tratores, uma na ponta direita e outra na ponta esquerda, e saem ambos arrebentando as árvores do Cerrado, principalmente se localizadas nas áreas de reserva legal e de preservação permanente.

Efetivamente, o art.6º considera **produtiva** a propriedade que, explorada **econômica e racionalmente**, atinja graus de utilização com a produção agrícola, pecuária, extrativa, etc e de eficiência em produtividade considerados mínimos (80% para o GUT e 100% para o GEE). Deve-se perceber que 100% é o percentual de saída para a eficiência e de chegada para a utilização da terra, pois a utilização tem um limite natural que confina com as áreas ecológicas. Ultrapassar esse limite é ilícito que fere os interesses maiores da ordem pública da conservação e preservação ambiental e, por via de consequência, da função sócio-ambiental da propriedade.

Explicando melhor: a produtividade pode ser de 100% se empatar com os índices

da tabela oficial (modicamente calculados)⁵⁶⁵, mas pode ser bem superior a esse percentual, como acontece com muitos produtos colhidos, e a soja no cerrado é um bom exemplo. Nada impede que o agricultor, pecuarista ou extrativista consiga obter produtividade melhor do que os índices da tabela (100%), até porque, consideradas as diversidades de solo, eles devem ser fixados oficialmente contemplando essas situações e, na dúvida, ficam aquém da produtividade rotineira.

Já a utilização da terra não pode ultrapassar o percentual de 100%, porque esta é a área agricultável máxima. Por isso mesmo não se exige do produtor que atinja o grau máximo de utilização. A uma, porque seria dificultar a possibilidade de inserir a propriedade no rol das produtivas. A duas, porque se deixa uma folga para a vegetação nativa primária. Legalmente, basta que o produtor utilize 80% da área agricultável. Se assim fizer, terá uma reserva de vegetação voluntária e informal de 20%. Mas, se explorar toda a área agricultável, digna de ser aproveitada \neg o que a lei não impede \neg , ficará no limite da produção e da conservação.

Pode ser que, por inconsciência ecológica ou por gula econômica, o que é mais provável, seja ultrapassada a área agricultável. Se ultrapassar os 100%, como lamentavelmente sabe-se que existem casos pelo Cerrado afora (e certamente além dele também)⁵⁶⁶, estará o agricultor praticando exploração predatória, fato suficiente para descaracterizar o cumprimento da função social e ecológica da propriedade. Na contramão das disposições legais e constitucionais, estará materializando, ele próprio, a prova da exploração irracional e anti-econômica que, a médio e longo prazos, trarão as nefastas conseqüências do desequilíbrio ecológico.

A *mens legis*, portanto, revela a necessidade de a exploração da terra ser feita de modo a trazer benefícios individuais para o proprietário, que pode escolher como, quando e onde plantar dentro da área agricultável, e coletivos para a sociedade interessada na conservação e preservação dos recursos naturais renováveis. Por isso mesmo, a exploração, enquanto atividade lícita, deve incidir sobre a área disponível para uso e ser racional, ou seja, ter a consciência da necessária conservação da área de reserva legal, denotativa de desenvolvimento sustentável e da manutenção das áreas de preservação permanente, por exemplo, as matas ciliares, as nascentes dos rios, os topos dos morros, etc.

⁵⁶⁵ Tendo por base a produtividade média oficializada para as várias microrregiões em 1975.

⁵⁶⁶ Cf. entre outras, as seguintes fontes: Revista Família Cristã n.810, jun./2003, p.26 e n.824, ago./2004, p.22/26. Estado Ambiental de Goiás 2001. Goiás em Dados 2004. Direito Ambiental em Evolução, v. I, 2.ed., e v.II, Curitiba: Editora Juruá, 2000 e 2002. Lei n. 8.171, de 17.01.1991, que obrigou os proprietários rurais a recompor a Reserva Legal, plantando em cada ano, pelo menos 1/30 da área total para complementar a Reserva. Igualmente a Medida Provisória n. 2.166-67/2001, art. 44, inciso I. Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), sobre desmatamento na Amazônia, publicados pela Revista Veja de 2 de julho de 2003, p.37.

Um exemplo pode clarear a exposição. Suponha-se que na propriedade **P**, de 3.000 hectares, cortada pelo rio **R**, num percurso de 1.000 metros, com largura de 20 a 30 metros em toda a extensão, e servida por uma estrada não pavimentada de 10 por 2.000 metros de largura e comprimento, situada no município **M**, fora da Amazônia Legal (onde a reserva florestal compulsória é 20%), se encontre a seguinte exploração: 1.500 hectares de pastagens plantadas e quantidade de rebanho compatível com a lotação; 1.000 hectares plantados com soja e 300 hectares plantados com milho, num total de 2.800 hectares utilizados.

Deduzindo-se a área de reserva legal (597,60 hectares), a área de preservação permanente (10 hectares), e a área da estrada (2 hectares), tem-se que a área não aproveitável a ser deduzida é de 609,60 hectares, e que a área digna de aproveitamento agropecuário sem projeto é de 2.390,40 hectares. Logo, a área utilizada pelo proprietário **N** (2.800 hectares) já ultrapassou, e muito, a área passível de exploração econômica, o que denota que as áreas de preservação permanente e de reserva legal foram indevidamente desviadas da sua vocação ecológica. As áreas de reserva e preservação permanente, correspondentes a 609,60 hectares, estão reduzidas a menos de 200 hectares, tendo sido depredados 409,60 hectares.

Como não poderia deixar de ser, o grau de utilização da terra é medido em função da área utilizada com a agropecuária e da área agricultável do imóvel. A área agricultável, obviamente, não se identifica com a área total do imóvel. Se assim fosse, o direito de propriedade se tornaria absoluto, como nos Códigos oitocentistas, sem qualquer correspondência com a ideologia contemporânea da função social e com os interesses públicos e sociais da conservação e da preservação ecológica das áreas especialmente protegidas por lei e insuscetíveis de alteração pela vontade unilateral do proprietário.

Sintetizando, tem-se que a função sócio-ambiental objetiva a conciliação econômica e ecológica, e há de se ter como racional e adequada a utilização econômica agropecuária e ou florestal ou extrativista que se contiver nos limites da área agricultável. No exemplo dado, a área agricultável era de 2.388 hectares, mas o proprietário, extrapolando esse limite, praticou uma agricultura predatória das áreas protegidas, a ponto de deixar como reserva e preservação cerca de 6% da área da propriedade. Esta, com certeza, não é uma propriedade produtiva. Antes, configura o que se pode chamar de propriedade destrutiva. E a propriedade destrutiva, ao contrário da produtiva, é passiva de desapropriação por interesse social.

Tratando-se de propriedade destrutiva, afasta-se o reconhecimento do cumprimento da função social, pois o direito de propriedade fundamentado nessa função

carrega para o proprietário deveres positivos de caráter econômico e de caráter ecológico, incumbindo-lhe a tarefa de produzir alimentos ou matérias primas (econômica) e de conservar os bens da natureza (ecológica), insuscetíveis de supressão ou de uso limitado por elementares à formação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como acontece com a área de preservação permanente e com a reserva legal.

À luz da Constituição Federal de 1988, já não há mais dúvida da existência desses aspectos positivos no conteúdo do direito de propriedade, pois

a função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-la em benefício de outrem e não, apenas de não a exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não meramente de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade. Vinculação inteiramente distinta, pois, daquela que lhe é imposta mercê de concreção do poder de polícia (GRAU, 2004, p.259).

No Estatuto da Terra, como já se observou, os imóveis rurais classificam-se em minifúndio, latifúndio (por extensão e por exploração) e empresa rural. Esta última classificação identifica o imóvel onde se encontram cumpridos todos os requisitos da função social (econômicos, sociais e ecológicos) e os dois primeiros correspondem aos que não os cumprem. O minifúndio naturalmente não atende à função social porque desprovido de atributos naturais e econômicos motivadores de exploração compatível com as necessidades da família do agricultor e de progresso social e econômico.

O latifúndio por extensão, na hipótese oposta, recebe essa classificação por possuir mais de 600 módulos fiscais, vale dizer, ter capacidade para agasalhar 600 famílias de agricultores. Nestas circunstâncias, constitui-se por si só numa aberração política e jurídica que atenta contra o princípio da justa distribuição da propriedade e da construção da justiça social, tendo parecido ao legislador estatutário ser incompatível, do ponto de vista social, a posse de imóvel rústico de área contínua com tal extensão, o que estimularia a concentração fundiária e implica, em muitos casos, em abarcar área maior do que muitos municípios brasileiros.

Existe, ainda, o latifúndio por exploração que se caracteriza por ter área igual ou superior ao módulo fiscal e ser, na dicção da lei, “deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural”⁵⁶⁷. Considerou o legislador estatutário que, tendo área igual ao módulo rural ou superior a ele, o imóvel rural reuniria as condições necessárias (econômicas e ecológicas) para possibilitar o progresso social e

⁵⁶⁷ Lei n. 4.504 de 30.11.1964, art. 4º, inciso V, alínea b. Decreto n. 84.685, 06.05.1980, art.22.

econômico ao agricultor e sua família, sem prejuízo da preservação dos recursos naturais renováveis.

Latifúndio por exploração – segundo a regulamentação do Estatuto da Terra – não é apenas o imóvel de área igual ou superior ao módulo, explorado de maneira deficiente (GUT e GEE inferiores a 80% e 100%). Assim se caracterizava também o imóvel inadequadamente explorado, de modo que essa inadequação impedia a sua classificação como empresa rural. Tanto poderia ser considerado latifúndio por exploração o imóvel com exploração abaixo daqueles patamares, como o imóvel no qual se verificava que as relações sociais não se ajustavam integralmente às exigências legais trabalhistas, ou não favoreciam o bem-estar dos trabalhadores, ou ainda se realizava destruindo o meio ambiente.

Comparando-se a classificação do latifúndio por exploração com a propriedade produtiva da Constituição de 1988, nota-se que esta é social e juridicamente mais “pobre” do que aquela. Seu espectro é menor. O latifúndio por exploração assim se caracterizava por ferir quaisquer dos requisitos da função social – econômico, social (estrito senso) ou ecológico. Qualquer das inadimplências impedia a classificação como empresa rural e, destarte, o reconhecimento da função social atendida. Com a propriedade produtiva pretendeu-se reduzir a função social ao requisito meramente econômico.

Mas, ainda que assim se entenda, exploração econômica não é sinônimo de exploração irracional, pois a racionalidade como base da ciência moderna deve ser a diretriz de todas as atividades humanas responsáveis. Não se pode admitir que a classificação de produtiva seja alcançada a qualquer custo, com a constatação apenas dos níveis percentuais matemáticos formulados pela técnica do cálculo. Como ressalta óbvio da interpretação sistemática da legislação agrária e ambiental, os percentuais de utilização da terra e de eficiência na exploração estão diretamente relacionados com a área agricultável do imóvel, aquela passível de utilização racional e econômica, o que resulta evidente porque o direito de propriedade contemporâneo não é absoluto a ponto de admitir a exploração agrária das áreas com destinação ecológica.

A propósito, é bom lembrar que, mesmo no século XIX, quando vigente o Estado liberal e possivelmente pouco se pensasse em República brasileira, a Lei Imperial n. 601, de 18.09.1850, ao dispor sobre os modos de aquisição da propriedade através da legitimação de posse de terras devolutas e da revalidação de sesmarias concedidas pelo Governo e exigir como condição *sine qua non* da legitimação ou da revalidação a cultura efetiva da terra, demonstrava, por outro lado, de forma cristalina, ser inaceitável cultivar a terra desbragadamente. Ao contrário, o uso se impunha com limites, segundo a concepção da

época, em benefício de terceiros e do interesse público e social.

Enfim, a lei exigia que a terra fosse cultivada, mas não exigia a cultura a qualquer preço, pois colocava a cultura como fator econômico e a morada habitual como fator social e, ao mesmo tempo, exigia a racionalidade da exploração. Nesse sentido, determinava o art.6º que:

Art.6º. Não se haverá por princípio de cultura para a revalidação das sesmarias ou outras concessões do Governo, nem para a legitimação de qualquer posse, os simples roçados, derribadas ou queimas de matos ou campos, levantamentos de ranchos e outros atos de semelhante natureza, não sendo acompanhados da cultura efetiva e morada habitual exigidas no artigo antecedente.

O direito de propriedade obtido através de compra e venda do Governo sujeitava-se a limites previamente estabelecidos. O art.16, com efeito, estipulava a obrigação para o proprietário de “ceder o terreno preciso para estradas públicas de uma povoação a outra, ou algum porto de embarque”, dar “servidão gratuita aos vizinhos quando lhes for indispensável para saírem a uma estrada pública, povoação ou porto de embarque” e “consentir a tirada de águas desaproveitadas e a passagem delas”, podendo, em todos os casos, somente exigir indenização.

Não se pode dizer que o diploma legal desconhecesse certos direitos coletivos. Com efeito, se na atualidade impõe-se o respeito aos direitos difusos de todos os membros da sociedade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que se consegue, dentre outros modos, pela conservação e preservação das áreas de florestas e vegetações das partes estratégicas da propriedade, também naquela época a lei impunha o respeito ao direito coletivo das comunidades menores ou maiores relativamente aos campos comuns, como se vê na regra do § 4º do art.5º:

§ 4º. Os campos de uso comum dos moradores de uma ou mais freguesias, municípios ou comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a prática atual, enquanto por lei não se dispuser o contrário.

Depois de comemorado o sesquicentenário da Lei de Terras e passados mais de setenta anos do primeiro Código Florestal e da Constituição de 1934, quando o Estado liberal cedeu passo ao Estado Democrático de Direito e a propriedade absoluta cedeu passo à propriedade com função social e ambiental, não se admite em meridiano raciocínio que a propriedade rural esteja imune a condicionamentos que resguardecem os direitos sociais, coletivos e difusos, como são aqueles orientados pela ecologia, cujas preocupações se

iniciaram também no século XIX. A propriedade, seja produtiva ou improdutivo, está contida num espaço de interesse privado e de interesse público que impõe rigorosamente o respeito aos recursos naturais existentes e ao meio ambiente.

Conforme a matriz contida no Estatuto da Terra, a propriedade na qual se constata a depredação dos recursos ambientais das áreas protegidas é tida como latifúndio por exploração, uma vez que a inadequada exploração (uso) dos recursos naturais veda a classificação do imóvel como empresa rural. Tanto quanto o não atendimento de qualquer um dos elementos da função social. Na leitura da Constituição de 1988 e frente à instituição da propriedade produtiva, da pequena e da média propriedade, tem-se que indiretamente ficaram instituídos outros tipos de propriedades.

Assim, tem-se a propriedade improdutivo quando sua exploração se dá de modo insuficiente, a ponto de não alcançar 80% e 100% em utilização e eficiência, respectivamente. Comparando-a com as outras classificações constitucionais instituídas em face da dimensão geográfica (pequena e média propriedade), também se pode falar em grande propriedade improdutivo por oposição à média propriedade que contém, no máximo, quinze módulos. Nessa linha de raciocínio, não sendo produtivo e ultrapassando quinze módulos, o imóvel rural é tido como grande propriedade improdutivo.

Tem-se, ainda, a propriedade destrutiva, que é aquele prédio rústico de área contínua explorada inadequadamente – na linguagem do Estatuto da Terra –, ou irracionalmente, na dicção da lei ordinária (Lei n. 8.629/93) reguladora da Constituição, de 1988, quando ocorre a quebra do equilíbrio ecológico com a destruição das áreas de preservação permanente e reserva legal. Aliás, voltando ao diploma constitucional e à regulamentação da Lei n. 8.629/93, tem-se que os §§ 1º, 2º e 3º do art.9º, devem ser interpretados sistemicamente e em combinação com o art.6º, pois o aproveitamento racional e adequado (§1º) liga-se umbilicalmente à adequada utilização dos recursos naturais disponíveis (§ 2º) que, por sua vez, exige a preservação do meio ambiente (§ 3º).

Combinando esses parágrafos com o art.6º, observa-se que a exploração agrária restringe-se obviamente à área aproveitável, operação que implica simultânea conservação da reserva florestal e manutenção da área de preservação permanente. Se a exploração agrária ultrapassa o grau máximo de utilização (GUT maior do que 100%), tem-se como corolário inafastável que ela invadiu indevidamente as áreas de preservação permanente e de reserva florestal obrigatória, fato que a coloca na classificação de propriedade destrutiva.

O aproveitamento racional e adequado (§ 1º, do art.9º), que deve alcançar o grau de utilização mínimo de 80% e de eficiência mínima de 100%, pode incidir somente sobre a

área aproveitável. Eventual dúvida sobre isso é aclarada e afastada com a leitura do próprio § 1º, ao fazer remissão ao art.6º, que trata da propriedade produtiva. E este artigo dispõe expressamente também no § 1º que o aproveitamento igual ou superior a 80% deve ser “calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a **área aproveitável total do imóvel**”. (grifei)

O § 2º do art.9º auxilia também a interpretação, ao considerar como exploração racional e adequada aquela que aproveita os recursos naturais **disponíveis**. Como já se argumentou, recursos naturais **disponíveis** são os que a lei admite ao uso e gozo agrário. São os dignos de aproveitamento, no magistério de Buarque de Holanda. São, enfim, todos aqueles concentrados na área agricultável, denominada na lei agrária de área aproveitável. A própria lei deixa bem claro que os recursos naturais disponíveis não se confundem com os recursos naturais não disponíveis, ao especificar os primeiros nos §§ 1º e 3º do art.6º e os segundos nos incisos I a IV, do art.10. O inciso IV, do art.10 refere-se especificamente às áreas de preservação permanente e reserva legal como áreas não aproveitáveis para os fins agrários, o que se compreende em função de serem elas destinadas aos propósitos ecológicos pelo Código Florestal.

Não é só isso. O § 2º do art. 9º, ainda dispõe que é considerada adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando “a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade”. Ora, a vocação natural da terra revestida de vegetação de preservação permanente não tem nada a ver com a exploração de pastagens plantadas ou com a plantação de soja ou milho, até a beira do rio, como atesta a Agência Ambiental goiana, ou de café no pico dos morros, ou de qualquer plantação no lugar destinado a reserva legal indispensável ao desenvolvimento sustentável⁵⁶⁸.

É óbvio que tais áreas por sua própria natureza são frágeis, facilmente depredáveis quando não utilizadas com o mínimo de cuidado necessário. Daí a razão de serem classificadas como áreas preserváveis e conserváveis e consideradas ainda como indispensáveis à manutenção e ao desenvolvimento da vida em todas as suas formas. Do desrespeito a elas surgem as desertificações e erosões das terras e o assoreamento dos rios, fatos prejudiciais aos interesses privados do proprietário e mais ainda aos interesses difusos da sociedade, que deve ter garantido o seu direito ao meio ambiente equilibrado. Assim, o uso

⁵⁶⁸ Entre tantos casos, poderia citar-se também o denunciado pelo jornalista Mauro Chaves relativamente ao município de Nazaré Paulista-SP, em que as matas ciliares que cobrem 12 municípios cedem lugar aos eucaliptais que produzem lenha. (Cf. Revista Família Cristã n. 810, jun./2003, São Paulo: Paulinas, p.26).

contínuo da terra nas áreas estratégicas para a natureza são o remédio errado para o paciente certo.

A terra é um corpo vivo. Por isso, as agressões do agente geológico humano revertem-se em problemas para a produtividade, como são casos as erosões, as desertificações e os assoreamentos, tudo em detrimento da contabilidade do agricultor irresponsável e, pior, em prejuízo da sociedade privada da melhor qualidade ambiental por falta de recursos naturais absolutamente indispensáveis. Conseqüentemente, a utilização das áreas protegidas como reserva florestal e de preservação permanente conspira contra “a vocação natural da terra” e não mantém “o potencial produtivo da propriedade” (§ 2º) no médio e longo prazos.

De tudo se conclui que os §§ 1º, 2º e 3º, do art.9º são indissociáveis. Efetivamente o aproveitamento racional e adequado da propriedade passa pela adequada utilização dos recursos naturais (solo, flora, água), cuja exploração necessariamente deve respeitar a vocação natural da terra, a fim de manter o seu potencial produtivo. Quando o aproveitamento econômico se dá em cima das áreas de preservação permanente e de reserva legal, essa exploração não pode ser chamada de aproveitamento racional e adequado, antes e acima de tudo porque houve uma inadequada utilização dos recursos naturais indisponíveis, desrespeitando-se *ipso facto* a vocação natural da terra e preterindo o seu potencial produtivo.

Além do mais, o aproveitamento racional e adequado da propriedade, envolvendo a adequada utilização dos recursos naturais disponíveis deve, segundo o § 3º do mesmo artigo, manter as “características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas”. A propriedade destrutiva é o palco onde se faz tudo ao contrário do que determina esse parágrafo.

Com efeito, destruindo-se as áreas de preservação permanente e de reserva legal, a propriedade não mantém as características próprias do meio natural. Trocando a diversidade biológica por um único tipo de cultura (pastagem, soja, milho, eucalipto), não mantém a qualidade dos recursos ambientais que, mais do que perder a qualidade, perdem a existência. Destruindo-se as áreas de preservação permanente e de reserva legal, que são a própria medida do equilíbrio ecológico, destrói-se implacavelmente, numa mesma tacada, o equilíbrio ambiental da propriedade com repercussões mais amplas no médio e longo prazos.

A tese de que o proprietário tem direito de explorar a área aproveitável, mas não tem o direito de destruir as áreas não aproveitáveis para a agropecuária, porém de fundamental importância para o meio ambiente, e que, por isso mesmo, devem ser protegidas

também pelo proprietário, é respaldada pelo comentário do abalizado Benjamim⁵⁶⁹ que, em análise de situação menos grave de alteração provocada no meio ambiente pelo uso de recursos naturais, assevera corretamente que:

na perspectiva ambiental contemporânea – na esteira da aceitação da tese de que o domínio não mais se reveste de caráter absoluto e intangível, de que outrora se impregnava –, é bom ressaltar que, entre os direitos associados à propriedade, não está o poder de transformar o “estado natural” da *res* ou de destruí-la. Nenhum proprietário tem direito ilimitado e inato de alterar a configuração natural da sua propriedade, dando-lhe características que antes não dispunha, carecendo para tal do concurso do Poder Público. Assim, p.ex., não integra a possibilidade de, a seu querer, aterrará-la, modificando seu estado natural e função ecológica.

Por conseguinte, não tendo o proprietário autonomia para decidir sobre a alteração das áreas não aproveitáveis (para a agricultura) em área de produção, o cotejo do arcabouço constitucional em vigor e da respectiva regulamentação legal ordinária agrária e ambiental autoriza a defesa da tese da existência da propriedade destrutiva no ordenamento jurídico brasileiro, que é aquela que atenta contra a conservação ou a preservação dos recursos naturais renováveis e do meio ambiente.

No que interessa à tese, portanto, pode-se vislumbrar na classificação da propriedade rural, além da pequena e da média, no mínimo, três tipos de propriedades distintas: propriedade produtiva, propriedade improdutiva e propriedade destrutiva. Não se pode admitir como racional e adequada a exploração econômica que vira as costas para a proteção ambiental das áreas de preservação permanente e de reserva legal (protegidas pela lei), ignorando o seu malfeitor que o grau de utilização é medido em relação a área agricultável e não em face da área total da propriedade.⁵⁷⁰ Além do mais, todo agricultor digno desse nome distingue perfeitamente área agricultável e área de preservação e/ou conservação.

Giselda Hironaka ao comentar o desempenho da atividade agrária, de cultivo e criação ou extração vinculada sempre aos aspectos ecológicos, observa que:

nesse desempenho, nitidamente se visualiza a atuação bipartida da atividade agrária; de uma parte, a sua função produtiva, altamente econômica e social-imediate, já que importa na produção de alimentos capazes de livrar da fome a população mundial; de outra parte, a sua função conservacionista e preservacionista, altamente social e econômica-mediata, já que assegurará, no futuro, e por tantas vezes, um idêntico desempenho laboral, como que agora se exerce (HIRONAKA, 1999, p.108).

⁵⁶⁹ Cf. BENJAMIM, Antônio Hermam V. Desapropriação, Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente. <http://www.cjf.gov.br/revista/n.3/artigo04.htm>. Acesso em 30 de novembro de 2004.

⁵⁷⁰ E como se sabe, não exime de pena a ignorância ou a errada compreensão da lei.

Por conseqüência, o proprietário não pode invadir as áreas de preservação permanente e de reserva florestal com culturas, a pretexto de torná-las produtivas. A utilização da terra em grau superior a 100% da área aproveitável enriquece o proprietário, empobrece a natureza e fere o princípio da função sócio-ambiental da propriedade e o direito difuso da sociedade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nessa perspectiva, a propriedade não contribui — como deveria — para a formação do necessário ambiente ecológico equilibrado e, por evidente, o proprietário deixa de exercer o direito em benefício de outrem, a sociedade.

2. Necessidade de Proteção de Áreas Territoriais Especiais da Propriedade⁵⁷¹

Analisando o crescimento da economia global de trocas e a perda de diversidade biológica, observa o professor de Economia Agrícola da Universidade da Califórnia, (Berkeley-E.U.A), que:

o desenvolvimento recente tem sido marcadamente diferente do mosaico coevolutivo do passado. A estrutura mecanística de verdades universais pela ciência ocidental atropelou e simplificou a maior parte do elaborado mosaico coevolutivo. A adoção global do conhecimento e das tecnologias ocidentais colocou culturas divergentes em trilhas convergentes. E o meio ambiente não tem ficado imune a esse processo globalmente unificador. Os ambientes estão se fundindo devido à pressão seletiva comum das plantações, à fertilização e às práticas de controle de pestes da agricultura moderna. Mercados globais, valores globais, organizações sociais globais e tecnologias globais resultaram em critérios globais para a adequação ambiental. Todas as formas de diversidade se perderam (NORGAARD, 1997, p.263).

No que concerne ao Cerrado, como já se acentuou, trata-se de um bioma particularíssimo. Mesmo assim, sua flora e sua fauna também se encontram ameaçadas de extinção, conforme opinião de muitos autores⁵⁷², apoiados em dados até agora conhecidos. Os informes colhidos neste trabalho também não são animadores. Tomando-se por base os

⁵⁷¹ A Constituição brasileira estabelece em seu art. 225, § 1º, III que o Poder Público tem o dever de definir em todas as unidades da Federação espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

⁵⁷² Cf. Lima e Silva (2002, p.115). Primack e Rodrigues (2002, p.82) também afirmam que “perturbações em massa causadas pelo homem têm alterado, degradado e destruído a paisagem em larga escala, levando espécies e mesmo comunidades inteiras ao ponto de extinção”.

desmatamentos ocorridos nos últimos trinta anos, é certo que o ritmo acelerado da perda de biodiversidade, se não for revertido (ou minorado), alcançará resultados catastróficos dentro de poucas décadas.

Como recursos ambientais elementares da natureza, as espécies da flora e da fauna que habitam esse ambiente prestam serviços ecológicos inestimáveis aos seres humanos e são essenciais ao ecossistema⁵⁷³. Mesmo assim, são menosprezados pela irracionalidade humana, o que impõe uma maior reflexão e maior conscientização na busca de soluções para um problema que diz respeito a todos (brasileiros ou não). É necessário proteger a biota, e em especial, a flora que dá abrigo à fauna, agasalha os ninhos, recebe os criadouros, fornece matérias primas e alimentos ao homem.

A flora, sob a ótica do Código Florestal, compreende todas as formas de vegetação, as quais, consideradas de utilidade para as terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País. Por sua vez, a lei nacional da política agrícola considera o solo como um bem que deve ser respeitado como patrimônio natural do País. Nesse contexto, não há dúvida de que

a importância da flora transcendente para a coletividade e para o meio ambiente natural (visto como um todo), em face do controle climático, da liberação de oxigênio, da absorção de calor, da indução de precipitações, da regulação e distribuição de recursos hídricos, preservação e formação de solos, produção de alimentos, formação de *habitats* para animais, etc.

Isto porque as espécies vegetais formam entre elas associações que dependem estreitamente das características físicas e químicas do solo e da água, da altitude, da latitude, do clima, etc. A essas associações vegetais correspondem espécies animais que se nutrem das plantas que as compõem. Esses herbívoros são, por sua vez, consumidos por carnívoros, que são presas de outros carnívoros e assim, sucessivamente, formando a pirâmide alimentar (DEUS, 2003, p.18).

Apesar de todo esse conjunto de atributos naturais, a flora sofre transformações artificiais sucessivas que comprometem os seus ecossistemas e atestam que o homem não lhe tem dispensado o tratamento respeitoso que sempre esteve a merecer. Conforme Guimarães (2002), renomados autores como Lovejoy et al (1986), Shafer (1990) e Wilcove et al (1986), afirmam que uma das formas mais graves de alteração do ambiente natural é a fragmentação de *habitats*, processo pelo qual uma grande e contínua área é reduzida e dividida em pequenos fragmentos, geralmente remanescentes de vegetação nativa, rodeados por campos agrícolas ou outras formas de uso da terra.

⁵⁷³ Ecossistema: 1. Sistema natural, aberto, que inclui, em uma certa área, todos os fatores físicos e biológicos (elementos bióticos e abióticos) daquele ambiente e suas interações. 2. Leg. Complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microorganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional. (Cf. LIMA E SILVA, Pedro Paulo de. Ob. cit. p.90).

Guimarães (2002) sintetiza os efeitos danosos da fragmentação de *habitats*: a) redução da área de habitat disponível e sua subdivisão; b) perda substancial de biomassa; c) aumento do crescimento de lianas e árvores pequenas; d) emissão de gases do efeito estufa; e) mudança substancial na composição florística e faunística (imediate ou a longo prazo); f) pequenos tamanhos populacionais das espécies remanescentes tornam-se mais vulneráveis à extinção (processos ao acaso – catástrofes, efeitos genéticos resultantes dos endocruzamentos); g) dificuldade de troca genética entre metapopulações; h) mudança na distribuição dos recursos alimentares; i) efeito de borda; j) torna o micro-clima mais seco e quente; l) afeta os processos ecológicos como a decomposição, a polinização e dispersão de sementes.

Antes de usar a moto-serra ou os tratores ligados por correntões para derrubar as árvores do campo sujo do cerrado, dos cerradões ou das matas remanescentes no bioma do Planalto Central, em áreas vedadas à exploração ou à supressão, os produtores rurais devem refletir sobre os ganhos que teriam se, ao invés de cortá-las, deixassem-nas sobreviver até o momento próprio para corte. Obviamente, porque são elas que lhes dão sombra, oferecendo-lhes proteção contra o Sol; mantêm o solo úmido, o ciclo das águas, preservam as nascentes dos rios, influenciam na qualidade de vida e atuam diretamente sobre o clima, o ar e a paisagem.

Ainda, no tempo certo e determinado \neg como diz o jurista \neg e segundo os desígnios da própria natureza \neg como diz o ecologista \neg produzem frutos para o seu sustento e de suas famílias ou cobrem-se de flores para o deleite de todos os que as admiram ou para o comércio privado de seus donos ou proprietários. Essas mesmas flores também servem de alimentos às abelhas e algumas aves, numa dimensão tanto maior quanto for o número de árvores nos bosques dos cerrados ou nas matas ciliares, de interflúvios etc.

Nos bosques oferecem morada aos pássaros e outros animais, constituindo-se em fonte de vida e preservação da saúde destes. Naturalmente transformam o gás carbono em oxigênio, possibilitando a vida não só aos homens mas a todos os seres vivos. Pode-se dizer que suas folhas são o telhado do solo, protegendo-o das chuvas e intempéries; e quando caem, ajudam a adubar o solo e a fortalecer as plantações, auxiliando o seu crescimento. Enfim, as árvores configuram a matriz natural das fábricas de papel para livros, jornais e revistas que fomentam a grande riqueza contemporânea: o conhecimento.

Assiste, portanto, razão a Dourojeanni e Pádua (2001, p.51) quando afirmam que:

a destruição da natureza implica em enormes riscos ambientais que só recentemente

estão sendo compreendidos e, em especial, valorizados. Para os que só entendem as coisas em termos de dinheiro, em termos de oportunidades de desenvolvimento econômico perdidas, é ilustrador o trabalho do grupo de economistas⁵⁷⁴ que estimou o valor dos serviços naturais em US\$ 33 trilhões por ano, ou seja, mais que o dobro do produto bruto mundial, sem incluir no cálculo os bens produzidos (Costanza et al, 1997). Pode-se discutir esses resultados, mas hoje ninguém pode negar a enorme importância econômica e de potencial da natureza e o impacto negativo da sua destruição.

É certo que a grande maioria das espécies de plantas, animais e microorganismos são conservados e preservados fora das unidades oficiais de conservação e, mesmo, das poucas unidades de uso sustentável particulares ou públicas, pois todas estas áreas somadas resultam em quantidades pífias, em todos os quadrantes, ao serem comparadas com o universo que as cerca, em Goiás, no Cerrado, no Brasil e no mundo inteiro. Todos esses fatos engendram no meio social a necessidade de criação de mentalidade ambientalista, numa conscientização ética voltada para a defesa do que ainda resta dos recursos naturais renováveis.

No Brasil esse ideal encontrou eco na Primeira Conferência Brasileira para a Proteção da Natureza, realizada no Rio de Janeiro em 1934, evento que repercutiu como matéria de preservação ambiental. Nesse mesmo ano foi aprovado o primeiro Código Florestal e a terceira Constituição Federal do país que, entre outras competências, conferiu poderes à União para legislar sobre florestas, caça e pesca e direito rural. Eventos posteriores, como a instituição do “novo” Código Florestal em 1965, a Convenção de Estocolmo de 1972 e a do Rio-92, passando pela lei geral da política nacional do ambiente (1981) propiciaram a concretização dos marcos regulatórios da questão ambiental e da função sócio-ambiental da propriedade rural.

Teoricamente pode-se dizer que, desde então, formou-se um caldo propício à conscientização de alguns segmentos sociais relativamente à importância do meio ambiente, seus ecossistemas e correlações a envolver a vida em todas as suas formas. Em apenas duas décadas multiplicou-se a produção de livros didáticos, institutos interdisciplinares ou multidisciplinares de ciências ambientais e seminários e a questão “ambiental saltou das discussões acadêmicas, dos laboratórios e das pesquisas técnicas para integrar os sistemas jurídicos de quase todos os países” (BENJAMIM, 1995, p.92-94), inclusive, é claro, do Brasil.

Entretanto, é preciso levar o conhecimento teórico para a prática e tornar efetivos

⁵⁷⁴ Esse grupo de economistas foi liderado por Costanza, R. (1997), tendo sido os resultados do trabalho publicados posteriormente em artigo. Cf. Costanza, R. et al. 1998. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Ecological Economics*, 25(1): 3-15.

os comandos normativos que protegem o meio ambiente. Nesse sentido, torna-se necessário implantar o real e verdadeiro desenvolvimento, atento à economia ambiental⁵⁷⁵, o que implica afastar a obsessão do crescimento a qualquer custo, mesmo com a depredação da natureza. Primack e Rodrigues (2002, p.267) salientam que, na definição de alguns economistas ambientais⁵⁷⁶, “desenvolvimento, que se refere a progressos na organização sem aumento de consumo de recursos, é nitidamente diferente de crescimento, que é o aumento da quantidade de recursos utilizados”. Assim, arrematam aqueles autores que, se o desenvolvimento sustentável “pretende ser um conceito útil na biologia da conservação, ele deve enfatizar o desenvolvimento que ocorre sem o crescimento da utilização dos recursos naturais”.

A Constituição brasileira e as leis ambientais, na linha do dever ser, centram-se na função social da propriedade e no desenvolvimento sustentável numa tentativa de conciliar a economia e a ecologia e os interesses atuais com os interesses das gerações futuras. Embora comporte acepções diversificadas nas várias áreas do conhecimento, no campo do direito o conteúdo de desenvolvimento sustentável pode ser extraído do art.225 da Constituição Federal e da definição de uso sustentável ministrada pelo inciso XI, do art. 2º, da Lei n. 9.985, de 18.07.2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação:

XI – uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

O alcance desse desiderato pressupõe a existência de um arcabouço jurídico, que garanta a propriedade com função social e propicie a proteção e defesa do equilíbrio do meio ambiente contra as interferências exacerbadas, impostas pelo homem no exercício das atividades econômicas. Assim sendo, nesse arcabouço não podem faltar – como realmente não faltam no Brasil – os marcos reguladores da propriedade rural, relativamente às áreas que em seu interior são suscetíveis de exploração, de conservação e de preservação, distinguindo-se as áreas economicamente aproveitáveis, as agricultáveis, das não aproveitáveis, casos das pertinentes à conservação da reserva florestal e de preservação permanente, dentre outras.

As florestas e demais formas de vegetação das áreas de preservação permanente e de reserva legal

⁵⁷⁵ Economia ambiental é o ramo da Economia que está se desenvolvendo de forma a, por um lado, proporcionar a valoração dos bens e recursos naturais cabíveis e, por outro, construir uma metodologia de inserção dos bens ambientais no Planejamento e na Economia. Visa tornar o sistema natural parte integrante das economias e do planejamento de uma forma geral. (Cf. Primack e Rodrigues, 2002. p.267).

⁵⁷⁶ Cf. Costanza, R. e H. E. Daly, Natural capital and sustainable development conservation biology 6:37-4, 1992.

são categorias distintas de instrumentos de salvaguarda ambiental que, embora não se enquadrem necessariamente no conceito de unidade de conservação (sem prejuízo de esta eventualmente abranger aquelas), integram o gênero espaços naturais protegidos ou espaços territoriais especialmente protegidos. A diferença está no fato de o regime das unidades de conservação possuir maior grau de determinabilidade que o daquel'outras categorias (COSTA NETO, 2003, p.202).

Realmente não se pode negar a importância das florestas e demais formas de vegetações existentes nas áreas de preservação permanente e reserva legal⁵⁷⁷, e mesmo a simples existência delas independente de vegetação, quando eventualmente descoberta de vegetação, como recursos ambientais elementares de interesse inafastável para a ecologia. A relevância do interesse ecológico, de um lado, e o quadro devastador de todas as formas de vegetação que recobrem os solos dos diferentes biomas, inclusive o Cerrado, de outro, não passaram despercebidos ao Constituinte de 1988. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que elas – enquanto espaços territoriais e seus equipamentos especialmente protegíveis – foram recepcionadas pela novel Carta Política, no art.225, § 1º, inciso III. Tanto quanto inseridas no art.186, que enumera os elementos formadores da função sócio ambiental da propriedade.

3. Áreas de Preservação Permanente

As áreas de preservação permanente vinculam-se historicamente às denominadas matas protetoras do Código Florestal de 1934, assim como se origina desse Código o reconhecimento legal de que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, tendo em vista a utilidade para as terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, razão suficiente para que o direito de propriedade seja limitado a fim de cumprir a função social e ambiental que lhe é inerente.

Uma passagem da Exposição de Motivos do Projeto de Código Florestal de 1965 encaminhado ao Congresso Nacional sintetiza a importância da vegetação das áreas de

⁵⁷⁷ Nesse sentido decidiu o Superior Tribunal de Justiça que “tanto a faixa ciliar quanto a reserva legal, em qualquer propriedade, incluída a da recorrente, não podem ser objeto de exploração econômica, de maneira que, ainda que não se dê o reflorestamento imediato, referidas zonas não podem servir como pastagens”. Ao contrário de entendimento anterior do próprio Tribunal, decidiu também que “não há cogitar, pois, de ausência de nexo causal, visto que aquele que perpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando o ilícito”, daí por que “a obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental”. (Acórdão unânime da 2.a Turma, no REsp 343.741/PR (2001/0103660-8, Relator Min. Franciulli Neto, julgamento em 04.06.2002, publicado no Diário de Justiça de 07.10.2002, p.225).

preservação permanente para as terras que reveste:

assim como certas matas seguram pedras que ameaçam rolar, outras protegem fontes que poderiam secar, outras conservam o calado de um rio que poderia deixar de ser navegável, etc. São restrições impostas pela própria natureza ao uso da terra sem cogitar de qualquer desapropriação para impor essas restrições ao uso. Fixam-nas em leis, como um vínculo imposto pela natureza e que a lei nada mais fez do que declará-lo existente.

A relevância das áreas de preservação permanente resulta de sua situação geográfica, e de sua conformação geológica, e sua importância pode ser notada pela própria localização destacada no contexto do Código. Assim, após ressaltar o valor ambiental de todas as formas de vegetação para as terras que revestem – motivo da própria tutela legal –, o diploma florestal relaciona os espaços territoriais considerados mais importantes, na propriedade rústica, para a ecologia. Nesse sentido, considera como de preservação permanente as áreas cobertas ou não por vegetação, localizadas nas margens dos rios, lagoas ou reservatórios naturais e artificiais, nas nascentes, no topo dos morros, montes, montanhas, serras, encostas, restingas, bordas dos tabuleiros ou chapadas e em altitudes superiores a 1800 metros.

Em face desses atributos intrínsecos, tais áreas são caracterizadas como essenciais à formação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse contexto, o proprietário, na qualidade de membro da sociedade, assume o dever de protegê-lo para a atual e as futuras gerações, nos termos dos art.186, II e 225 da Constituição Federal. Como dono da riqueza fundiária, onde se assenta a biodiversidade da flora e da fauna, o ordenamento lhe impõe o poder-dever de fazer a propriedade cumprir sua função sócio-ambiental – que realmente só a cumpre – “conservando” as áreas de preservação permanente, indispensáveis ao equilíbrio ecológico.

A destruição da vegetação por ato humano não afasta a tutela legal, cabendo a quem de direito sofrer as conseqüências. Não é porque o proprietário destruiu a vegetação que a área deixará de ser considerada necessária à preservação⁵⁷⁸. Nos termos do Código Florestal, consideram-se de preservação permanente pelo só efeito da lei as áreas protegidas (art. 2º) cobertas ou não por vegetação nativa, com a “função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Portanto, as áreas de preservação ambiental permanente possuem tríplex função

⁵⁷⁸ Casos ocorrentes em Goiás detectados pela Agência Ambiental (Cf Estado Ambiental de Goiás 2001). Em São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais e sul da Bahia, (Cf. Revista Família Cristã n.810, jun./2003, p.22/26).

ambiental. Pela fragilidade dos recursos que recobre e pela localização estratégica em que se situam, destinam-se a preservar os recursos hídricos (nascentes, cursos de água, lagoas, lagos e reservatórios), a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, rica e abundante no Cerrado (e em outros biomas), o fluxo gênico das espécies da fauna e da flora; proteger o solo das chuvas e intempéries; e também assegurar o bem-estar das populações humanas.

Observa Benjamim⁵⁷⁹ que “as atuais APPs inseriam-se, em larga medida, na modalidade de florestas protetoras, exatamente o que ainda, ontologicamente, são, já que têm por objetivo proteger o solo e (o) regime hídrico do imóvel, no interesse direto do próprio proprietário”. Comentando o Código de 1934, no que refere às matas protetoras, o clássico Duarte Pereira, também ressalta a proteção extensiva ao próprio *dominus* do imóvel, ao afirmar que:

sua conservação não é apenas por interesse público, mas por interesse direto e imediato do próprio dono. Assim como ninguém escava o terreno dos alicerces de sua casa, porque poderá comprometer a segurança das nascentes, das margens dos rios, das encostas das montanhas, ao longo das estradas, porque poderá vir a ficar sem água, sujeito a inundações, sem vias de comunicação, pelas barreiras e outros males conhecidamente resultantes de sua insensatez. As árvores nesses lugares estão para as respectivas terras como o vestuário está para o corpo humano. Proibindo a devastação, o Estado nada mais faz do que auxiliar o próprio particular a bem administrar os seus bens individuais, abrindo-lhe os olhos contra os danos que poderia inadvertidamente cometer contra si mesmo (PEREIRA, 1950, p.210).

Assiste razão aos comentaristas, tendo em vista que a disposição legal objetiva resguardar também os interesses do *dominus*, evitando que, por insanidade, suas terras venham a deteriorar-se no longo ou no médio prazo, cujo ônus da recuperação é muito maior do que a mera preservação. Mas, indubitavelmente, a disposição legal vai mais além, pois tem em vista a tutela de interesses difusos da sociedade face à significativa importância dos recursos naturais renováveis localizados em tais espaços. A preservação insere-se no conteúdo da função sócio-ambiental como instrumento indispensável à formação do meio ambiente equilibrado.

É de interesse de todos que o meio ambiente se mantenha ecologicamente equilibrado e para tanto é necessário que as áreas de preservação realmente sejam preservadas. A obrigatoriedade da preservação dessas áreas está contida em várias leis agrárias que as consideram não aproveitáveis para fins econômicos, justamente porque são destinadas aos fins ecológicos, e ao proprietário incumbe o poder-dever de realizar esse benefício em prol de outrem – a sociedade. As APPs são vigas mestras da função social e da

⁵⁷⁹ Cf. BENJAMIM, Antonio Herman de Vasconcelos. Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente, www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo_04.htm. Acesso em 30.11.2004.

formação ambiental, cujo equilíbrio possibilitam. Não se pode tolerar de maneira que se “transformem em áreas de degradação permanente” como escreveu em artigo recente uma autora (MARCHESAN, 2005, p.23-49).

Não está na esfera da autonomia da vontade do proprietário agrário decidir sobre a exploração ou não dessas áreas, pois elas são insuprimíveis e inexploráveis. Atualmente admite-se que a supressão possa ocorrer em caso de utilidade pública ou interesse social previamente comprovado em procedimento administrativo, o que é assimétrico ao direito individual privado do titular da propriedade. As áreas de preservação da propriedade estão enfeixadas entre aqueles bens ambientais de interesse social que devem ser preservados e defendidos pelo proprietário, segundo os arts.186, II e 170, III e VI, e pelo Poder Público e pela sociedade, conforme o art.225 da Constituição Federal.

As áreas de preservação permanente, cujas dimensões são variáveis em função de cada propriedade, na medida da existência dos locais predeterminados expressamente no Código Florestal, não se confundem com as áreas de reserva legal, cujas dimensões são variáveis em função da região em que se localiza e dos tipos de vegetação existentes, se a propriedade localizar-se na Amazônia Legal. Ao contrário das áreas de preservação, as áreas destinadas à conservação são passíveis de uso sustentável, desde que previamente aprovado o respectivo projeto de manejo, pelo órgão competente.

Maria Tereza Jorge de Pádua aponta essa diferença, ao afirmar que:

conservação da natureza deve ser entendido como uso racional dos recursos naturais, objetivando uma produção contínua dos renováveis e uma maximização de uso dos não renováveis a fim de garantir melhor qualidade de vida para as gerações presentes e futuras. A Conservação da natureza, pois, pode ser bem caracterizada pelo uso racional dos recursos naturais. O não usar diretamente os recursos naturais caracteriza a proteção ou preservação da natureza, que evidentemente é parte integrante da conservação da natureza. (PÁDUA, 1978, p.6).

A Lei n. 9.985/2000, que instituiu o sistema nacional de unidades de conservação, absorveu esse entendimento no art. 2º, incisos V e II, considerando:

Preservação: o conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais.
Conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos

As áreas de preservação permanente são espaços territoriais vinculados intimamente à geologia e à ecologia, residindo no âmbito destas ciências a destinação que melhor acomoda os interesses individuais do proprietário e os difusos da sociedade, o que se compatibiliza com os princípios constitucionais e regulamentares da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente, estampados nas ordens econômica e social brasileiras. Como bem lembra Cristiane Derani:

a norma jurídica, inclusive a norma constitucional, não é simplesmente uma positivação, o estabelecimento de uma prescrição, ela é ao mesmo tempo hipótese e tentativa de solucionar um problema. Pode parecer relativista, mas, na verdade, é a norma mais que um instrumento mediador das atividades sociais, ela é um meio para o alcance de finalidades sociais (DERANI, 1997, p.211).

A defesa do meio ambiente, inserida em vários pontos da Constituição Federal, enfeixada entre os princípios da ordem econômica e entre os requisitos da função social, e regulamentada em normas infra-constitucionais, incorpora-se ao conteúdo do direito de propriedade, tornando-se agenda necessária nos planejamentos para a propriedade, submetido que fica o proprietário ao dever de construir o maior benefício possível para a sociedade. Ampliou-se claramente o conteúdo da função social da propriedade com a nova Carta Política, fato coerente com a flexibilidade que lhe deve ser peculiar, a fim de amoldar-se às novas e mais complexas necessidades da sociedade contemporânea.

Assim, a propriedade não é mero instrumento de satisfação de interesses individuais, às vezes egoísticos, do proprietário. Ela transcende esses interesses privados, abarcando uma finalidade social claramente mais ampla, que agasalha os interesses difusos da sociedade em relação ao meio ambiente, em cujo contexto cada membro é titular de um direito social (com capacidade) de exigir que a propriedade cumpra a sua função social e *ipso facto* o atendimento da função ambiental da propriedade.

Esse poder que configura um direito-dever é extensivo ao Poder Público que, como administrador dos interesses sociais, na busca do meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável, deve exigir o cumprimento da função sócio-ambiental da propriedade que inerentemente carrega o encargo de produzir maior benefício para um terceiro coletivo, a sociedade. Serrano Moreno observou essa evolução no conceito do direito de propriedade ao asseverar que:

A função social da propriedade representa uma concepção diferente e ampliadora das limitações já que, em virtude dela, as restrições ao exercício não só provirão da concorrência de proprietários, senão também da concorrência entre o interesse do

proprietário e outro interesse de caráter coletivo, social ou difuso. (MORENO, 1992, p.141)⁵⁸⁰.

A área de preservação é um espaço geográfico estratégico para a propriedade e não só para ela, mas para o território do país e do planeta, constituindo-se no alicerce do *oikos*, que uma mentalidade sã jamais destruiria. Na característica da preservação reside o móvel da proteção legal, que consiste, inclusive, na vedação de sua exploração e supressão, nas leis agrárias, que a consideram área não agricultável, e no Código Florestal, já pela apreensão implícita e intuitiva do seu conteúdo ecológico, já pela proibição expressa contida no art.4º. Daí também o dever de todos (sociedade e Poder Público) defendê-la para a presente e para as futuras gerações.

4. Áreas de Reserva Legal Florestal

A reserva é pressuposto para a sobrevivência e equilíbrio saudável das pessoas e das coisas, por um período mais ou menos longo. Assim, o país precisa manter reserva monetária em valor equivalente ao dólar para mostrar-se solvente no concerto das nações, a família precisa construir ou manter uma reserva financeira para atender a situações de emergência, o corpo humano precisa de uma reserva energética mínima que sustente a vida saudável, as populações de animais e vegetais precisam de reserva espacial e populacional para não serem extintas e assim por diante.

Também a propriedade e/ou a posse imobiliária rural carecem de uma reserva legal de floresta ou outra forma de vegetação que garanta potencialmente a perenidade dos recursos ambientais. Isto porque a propriedade ou posse, enquanto construção jurídica apóia-se sobre um fato, ou seja, o conjunto de recursos ambientais que agasalha e permite a vida em todas as suas formas e possibilita as relações intra e entre espécies e ecossistemas, mas também e inarredavelmente sujeita-se às interferências do homem, animal de grande porte físico, racional, tecnológico e, sem dúvida, o maior predador da natureza.

No estágio alcançado pela ciência e pela tecnologia, pode-se dizer que o homem que semidestruiu Hiroshima e Nagasaki em fração de segundos, há sessenta anos, hoje, guiado pela autonomia de sua vontade e pelos conhecimentos tecnológicos oferecidos pela ciência, tem potencial suficientemente bastante para destruir a vegetação de um país ou do

⁵⁸⁰ Tradução livre do autor.

planeta quando, como e no tempo que quiser. Essa realidade apreendida pelo legislador justificou a imposição de condutas pelo ordenamento jurídico e, assim, criou-se a área de conservação da cobertura vegetal conhecida vulgarmente por reserva florestal ou reserva legal.

O vocábulo reserva tem sentido genérico. Conforme registra De Plácido e Silva (1973, p.1358), é formado de reservar, originário do latim *reservare*, que vulgarmente quer dizer poupar, conservar, guardar, deixar de lado (...) “para que não se consuma ou não se perca, a fim de ser utilizada segundo os objetivos desta separação ou conservação”. Portanto, acrescenta, a reserva “importa na retirada de parte de um todo, para que se guarde ou se poupe, não se dispondo dela nem a consumindo desde que não se tenha cumprido o objetivo de sua formação ou constituição.”

Já a reserva florestal, anota o mesmo autor, é entendida vulgarmente como a formação de parque florestal ou a “conservação de árvores ou matas em certas zonas ou regiões, para que se mantenham fora de comércio ou livres da derrubada”. Do ponto de vista jurídico, “exprime o regime a que se sujeita certa região, em que há floresta, para que dela não se possa tirar nem derrubar qualquer árvore ali existente”. Por fim, esclarece que as reservas florestais “podem resultar da poupança determinada por lei à derrubada de certas árvores ou de certo número de árvores, que assim se conservam, não atingindo, pois, a totalidade de árvores existentes num terreno, mas parte deles” (1973, p.1360).

O Código Florestal absorveu o sentido de conservação, poupança e guarda, ao determinar a separação de uma parte da propriedade para servir como área de reserva legal. Classificou a reserva por região e por tipo ou forma de vegetação. Assim, na região da Amazônia Legal (que abrange cerca de 60% do território brasileiro), o tamanho percentual da reserva variará (80%, 35% e 20%) segundo a vegetação existente na propriedade (floresta, cerrado ou campos gerais), enquanto no restante do país a reserva será percentualmente de tamanho igual (20%), independentemente do tipo ou forma de vegetação.

A expressão reserva florestal é insuficiente para designar o conteúdo que se quer proteger. Por isso o Código Florestal refere-se à reserva legal como área necessária à conservação das florestas e demais formas de vegetação. A expressão reserva legal deve ser apreendida dentro do contexto do direito ambiental e agrário, pois em outros sub-ramos possui significado diverso⁵⁸¹. Sob o enfoque ambiental, a área de reserva legal é aquela parte da propriedade que deve ser poupada, conservada e abrange as florestas e demais formas de

⁵⁸¹ Assim o princípio da reserva legal no direito penal e no direito tributário.

vegetação.

Como acentuado, esse sentido de guardar, poupar, conservar, deixar de lado foi apreendido pelo Código Florestal que em seu art.1º, § 2º, inciso III, considerou reserva legal a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

A reserva legal não se confunde com a área de preservação permanente ou com qualquer outra área especialmente protegida, pois seu objetivo é o uso sustentável dos recursos naturais. Destarte, é permitido o uso humano dos recursos mediante projeto aprovado pelo órgão ambiental⁵⁸², que contemple a utilização envolvendo preservação, manutenção, restauração e a recuperação do ambiente, para que possa atingir a finalidade de produzir maior benefício ao proprietário, à geração a que ele pertence, mantendo o potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações vindouras e assegurando a sobrevivência dos seres vivos em geral.

O desenvolvimento sustentável permeia toda a ordem econômica constitucional brasileira e, por conseqüência, toda a legislação infra-constitucional pertinente ao exercício da atividade econômica, como se constata a partir da verificação dos princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente na soleira dessa ordem. Nesse contexto apresenta-se óbvio que toda propriedade rural tem de ter uma reserva legal, porque é justamente através dela que o proprietário consegue concretizar o desenvolvimento sustentável: produzir e conservar.

Se a reserva legal é destruída, automaticamente forma-se um rombo ambiental incompatível com os manuais da economia e da ecologia (sustentáveis). Por isso mesmo, uma propriedade assim construída jamais poderá ser tida como propriedade produtiva. Ela – figuradamente – terá dado um tiro mortal no desenvolvimento sustentável – harmonização entre economia e ecologia –, orgulho dos países desenvolvidos e aspiração dos países periféricos. Juridicamente o diagnóstico é de frontal ferimento aos arts.170 e 186 da Constituição Federal e legislação regulamentar pertinente ao cumprimento da função sócio-ambiental da propriedade.

⁵⁸² Sem razão Silva Moraes (2002, p.100) quando afirma que a reserva legal não tem função dentro da propriedade em benefício do proprietário, que sofre prejuízo econômico, ocorrendo benefício só para a coletividade, que deveria arcar com os ônus correspondentes. Conclui, ainda, que o proprietário perde “o *dominus* por intervenção alheia, o que fere o conceito de propriedade” pois a intervenção vai mais além ao “suprimir o valor econômico da área, com a vedação do corte raso”.

Imóvel rural sem área de reserva legal é econômica, ecológica e juridicamente insustentável, porque é esse espaço fundiário que gera a possibilidade de sustentação econômica e ecológica, permitindo a realização da conservação e reabilitação dos processos ecológicos, a manutenção da biodiversidade da flora e da fauna, e permitindo que a casa dessas espécies, inclusive dos microorganismos, continue agasalhando-as e permitindo-lhes a reprodução e o desenvolvimento.

Como lembra Cairns Junior (1986) “pequenos distúrbios causados por fenômenos naturais são freqüentemente seguidos por um rápido processo de recuperação das condições originais”. Entretanto, diferentemente desses distúrbios provocados por fatos da natureza, aqueles proporcionados pela ação predadora do homem (ato de vontade) em maior grau de intensidade são mais difíceis de serem contornados. Desta forma e tendo em vista que a propriedade possui uma área adequada para a produção e outra para a conservação, nada recomenda a ocupação da reserva, pois isto configura um contra-senso sob todos os aspectos que se possam examinar.

Com efeito, há muitas razões para que seja conservada a área de reserva legal da vegetação e nenhuma para que ela seja destruída. Deveras, ela possibilita, no curto prazo, o controle de insetos e pragas, o fornecimento de água de qualidade, o aumento dos níveis de umidade, o melhor sombreamento das terras, alimentos para as espécies da fauna. Ao contrário, a sua destruição piora a qualidade e a quantidade de águas no imóvel, aumenta a incidência de pragas nas plantações agrícolas, empobrece o solo e, de roldão, reduz a diversidade e provoca a diminuição das espécies da fauna.

Do ponto de vista econômico, a reserva legal oferece ao proprietário a possibilidade de uso e agregação de valores ao seu caixa, desde que o faça de forma sustentável. Para tanto, ele deve aprovar perante o IBAMA o respectivo plano de manejo florestal. Assim, entre outros produtos nativos (não plantados), poderão ser contemplados no plano de manejo sustentado a extração vegetal dos seguintes produtos: açaí (frutos), andiroba (extrato) babaçu, borracha (seringal nativo), buriti, cajá, carnaúba (cera), castanha, copaíba (óleo), cupuaçu (frutos), dendê, erva mate (folhas), guaraná (sementes), imbu/umbu, ipê roxo (casca), jaborandi (folhas), madeira (floresta nativa) malva, oiticica (frutos), palmito, piaçava, pequi (frutos), sucupira (semente), tucum (coquinho), urucum (sementes).

Sob a perspectiva ecológica, a destruição da cobertura da reserva legal provoca impactos ambientais imediatos, como a alteração do regime hidrológico e a perda da biodiversidade de flora e de fauna, devendo considerar-se que os desmatamentos destroem *habitats*, ninhos e ovos (cujos filhotes morrem no nascedouro), bichos que não conseguem

fugir ao impacto dos instrumentos utilizados, além de outros tantos que vão ser extintos porque sua sobrevivência depende das plantas ou insetos destruídos.

Enquanto a destruição provoca tantos problemas, a conservação evita ou minimiza a erosão do solo, auxilia na manutenção do volume de água dos rios e lagos, permite a melhor infiltração das águas da chuva no solo, beneficia as nascentes dos rios por propiciar maior retenção de umidade nos solos, atua como retentor das partículas do solo que sem a vegetação fluiriam para o leito dos rios, provocando assoreamento e, ainda, nas margens destes atua como filtro, segurando impurezas que sem a sua presença escorreriam para o leito dos mananciais piorando a qualidade das águas.

A reserva legal pode ainda funcionar como importante corredor ecológico para a fauna, permitindo o deslocamento dos animais para alimentação e reprodução, o que recomenda a sua localização nas fronteiras da área de preservação permanente, ou na divisa da reserva do vizinho, ou encostada em outra área protegida, como são as unidades de conservação. Enfim, a reserva legal cumpre a sua função ecológica de auxiliar a conservação das espécies da flora e da fauna, manter a cobertura vegetal e possibilitar melhor qualidade de vida (influência sobre a água, solo e ar), preservar os *habitats* naturais e assegurar a perenidade dos recursos ambientais.

As disposições do Código Florestal sobre a área de reserva legal (tanto quanto à área de preservação permanente) foram recepcionadas pelo art.225 da Constituição Federal, que impôs ao Poder Público (e à sociedade) o dever de defender e proteger o meio ambiente, mantendo-o ecologicamente equilibrado e, para alcançar esse objetivo, determinou também àquele que defina em todas as unidades federativas espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedando-se a alteração e a supressão da flora, salvo se autorizadas em lei, proibindo-se, ainda, qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Portanto, a substituição da reserva por plantações de quaisquer tipos fere também o art.225, por comprometer a integridade dos atributos que justificaram a instituição da reserva legal. E ainda aqui desatende à função sócio-ambiental da propriedade.

Ao contrário da área de preservação permanente, que já se encontra identificada pelos acidentes geográficos descritos no Código Florestal (hidrografia e relevo), restando apenas demarcá-la na quantidade limitada pela lei ou pela natureza, a área da reserva legal, embora quantificada em percentual da propriedade, de acordo com a região e o tipo ou forma de vegetação, precisa ser identificada no interior da propriedade, para o que a lei indica alguns critérios de escolha, evitando que esta se dê aleatoriamente e até mesmo incidindo em área

incompatível com as finalidades da conservação.

Na Amazônia Legal⁵⁸³, a reserva legal é de 80% da propriedade, se ela for constituída só de floresta; de 35%, se for constituída totalmente de cerrado (podendo ser, no mínimo, 20% na propriedade e o restante em forma de compensação dentro da microbacia); e de 20%, se for constituída de campos gerais. Fora da Amazônia Legal, ou seja, em qualquer macrorregião do país (Sul, Sudeste, Nordeste e parte do Centro-Oeste), a reserva legal é de 20%, seja a propriedade constituída de floresta ou de qualquer outra forma de vegetação. O Estado de Goiás tem sete municípios com parte de seus territórios na Amazônia Legal e os demais encontram-se fora dela.

Alguns exemplos podem auxiliar o entendimento:

a) Em uma propriedade de 1000 hectares situada na Amazônia Legal, constituída de floresta, sendo 200 hectares de preservação permanente:

$$\text{ARL}^{584} = 80\% (\text{AT-APP})^{585} \quad \text{ARL} = 80\%(1000-200) = 800 \times 80\%$$

$$\text{ARL} = 640 \text{ hectares} \quad \text{AASP}^{586} = 160 \text{ hectares} (800 - 640)$$

b) Em uma propriedade de 1000 hectares, situada na Amazônia Legal, constituída de cerrado, com área de 200 hectares de preservação permanente:

$$\text{ARL} = 35\%(\text{AT-APP}) \quad \text{ARL} = 35\%(1000-200) = 800 \times 35\%$$

$$\text{ARL} = 280 \text{ hectares} \quad \text{AASP} = 520 \text{ hectares} (800 - 280)$$

c) Em uma propriedade de 1000 hectares, situada na Amazônia Legal, constituída de 600 hectares de floresta e 400 hectares de cerrado, sendo 200 hectares de preservação permanente (150 hectares em área de floresta e 50 em área de cerrado):

ARL de Floresta

ARL de Cerrado

$$\text{ARLF} = 80\%(\text{ATF} - \text{APPF})^{587} \quad \text{ARLC} = 35\%(\text{ATC} - \text{APPC})^{588}$$

$$\text{ARLF} = 80\%(600-150) = 450 \times 80\% \quad \text{ARLC} = 35\%(400-50) = 350 \times 35\%$$

$$\text{ARLF} = 360 \text{ hectares} \quad \text{ARLC} = 122,50 \text{ hectares}$$

$$\text{AASP} = 90 \text{ hectares} \quad \text{AASP} = 227,50 \text{ hectares}$$

d) Em uma propriedade de 1000 hectares, situada fora da Amazônia Legal, constituída de 200 hectares de preservação permanente:

$$\text{ARL} = 20\% (\text{AT} - \text{APP}) \quad \text{ARL} = 20\% (1000 - 200) = 800 \times 20\%$$

⁵⁸³ O Código contemplou duas regiões como referência para o tamanho da reserva legal a Amazônia Legal e o restante do país.

⁵⁸⁴ ARL = área de reserva legal.

⁵⁸⁵ AT = área total; APP = área de preservação permanente.

⁵⁸⁶ AASP = área aproveitável sem projeto.

⁵⁸⁷ ATF = área total de floresta; APPF = área de preservação permanente de floresta.

⁵⁸⁸ ATC = área total de cerrado; APPC = área de preservação permanente de cerrado.

$$\text{ARL} = 160 \text{ hectares} \qquad \text{AASP} = 640 \text{ hectares } (800 - 160)$$

e) Em uma propriedade de 1000 hectares, situada fora da Amazônia Legal, constituída de 600 hectares de floresta e 400 hectares de cerrado, sendo 200 hectares de preservação permanente (150 hectares de floresta e 50 hectares de cerrado):

$$\text{ARL} = 20\% \text{ (AT-APP)} \qquad \text{ARL} = 20\% (1000-200) = 800 \times 20\%$$

ARL = 160 hectares a ser distribuída 60% na área de floresta e 40% na área de cerrado, resultando em 96 hectares na primeira e 64 hectares na segunda, conforme cálculo abaixo:

$$\text{ARL}_1 = \text{ARL na área de floresta} \quad \rightarrow \quad \text{ARL}_2 = \text{ARL na área de cerrado}$$

$$\% \text{ total de floresta} = 60\% \qquad \% \text{ total de cerrado} = 40\%$$

$$\text{ARL}_1 = \text{ARL} \times \% \text{ total de floresta} \quad \rightarrow \quad \text{ARL}_2 = \text{ARL} \times \% \text{ total de cerrado}$$

$$\text{ARL}_1 = 160 \times 60\% \qquad \text{ARL}_2 = 160 \times 40\%$$

$$\text{ARL}_1 = 96 \text{ hectares} \qquad \text{ARL}_2 = 64 \text{ hectares}$$

Portanto $\text{ARL}_1 + \text{ARL}_2 = \text{ARL} = 160$ hectares.

Como já se acentuou, a área de reserva legal, destinada à conservação, não se confunde com a área de preservação permanente que, como o próprio nome indica, destina-se à preservação. Mas, excepcionalmente, poderá ser admitido pelo órgão ambiental o cômputo da área com vegetação nativa existente em APP no cálculo do percentual da ARL, quando a soma da vegetação nativa da APP e ARL exceder a 80% na Amazônia, a 50% nas demais regiões e 25% na pequena propriedade.⁵⁸⁹ Será indeferida a pretensão se o cômputo implicar conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo.

A área de reserva legal deve ser averbada à margem da matrícula do imóvel em cartório, sendo vedada a alteração da sua destinação na hipótese de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação de área, exceto nos casos previstos no Código Florestal. A reserva, como o próprio nome indica, não pode ser suprimida, admitindo apenas a utilização manejada de forma sustentável, conforme princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos em regulamento⁵⁹⁰.

Entretanto, sabe-se que historicamente a vedação legal vem sendo desrespeitada

⁵⁸⁹ O Código Florestal considera pequena propriedade o imóvel com área até cento e cinquenta hectares na Amazônia Legal e no Pantanal Mato-Grossense; cinquenta hectares no polígono das secas e a leste do Meridiano 44° W no Estado do Maranhão; trinta hectares em qualquer outra região do país. A exploração tem de ser pessoal do titular e sua família, com a ajuda eventual de terceiro e renda, no mínimo, oitenta por cento provinda da atividade agro-florestal ou extrativa.

⁵⁹⁰ Comentando esse fato, o ambientalista Washington Novais, em conferência pronunciada na Semana Goiana do Meio Ambiente, em Goiânia, no mês de maio de 2004, advertindo para a necessidade de providências sobre a matéria, referiu-se à reserva legal como mera ficção jurídica, diante da devastação que ocorre por toda a parte.

por causa da voracidade econômica e, em parte, pela fiscalização ineficaz do Poder Público, que deixa de aplicar a sanção prevista para o desatendimento da função sócio-ambiental da propriedade, tentando, por outro lado, conseguir a recomposição das reservas destruídas com determinações legais que, em verdade, acabam não surtindo nenhum efeito prático, sendo levadas pelo público alvo como meras recomendações não vinculativas.

Assim, a Lei n. 8.171, de 17.01.1991, obrigou todos os proprietários rurais, nos casos devidos, a recompor a reserva legal a partir de 1992. Antes que fosse cobrada a efetivação da determinação, o Código Florestal criou, recentemente, mais alternativas para o cumprimento do dever de recomposição. Determinou aos recalcitrantes que a cada três anos promovam a recomposição de, no mínimo, 1/10 da área destruída; ou a condução da regeneração, se viável; ou, ainda, a compensação da reserva por outra arrendada em imóvel diverso, dentro do mesmo ecossistema e da mesma microbacia, gravado por servidão florestal.⁵⁹¹

O comércio dos interesses ecológicos vai mais além, com a criação da CRF – Cota de Reserva Florestal, título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, de Reserva Particular do Patrimônio natural ou “reserva legal” instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais do art.16. A alternativa de recomposição mediante compensação por outra área arrendada dentro do mesmo ecossistema e bacia tem uma restrição: não se aplica à propriedade ou posse onde tenha havido supressão total ou parcial da vegetação nativa sem autorização, na vigência da Medida Provisória n. 1.736-31, de 14.12.1998. Resta saber o que acontecerá daqui a cinco ou dez anos quando a Medida Provisória transformar-se em lei e se descobrir que as medidas não surtiram efeito algum e que, ao contrário, a destruição galopante seguiu o seu ritmo como antes.

5. Desapropriação da propriedade rural por interesse social

Desapropriação “é o ato pelo qual a autoridade pública competente, em casos expressos em lei e mediante indenização, determina que a propriedade individual seja transferida a quem dela se utilize em interesse da coletividade”. (WHITAKER, 1946, p.13) Nessa linha de raciocínio, Pio dos Santos afirma com razão que a desapropriação é o

ato coercitivo, mediante o qual, por razões de necessidade ou interesse coletivo, o Poder Público retira, do domínio de seu proprietário, bens ou direitos, incorporando-os ao seu patrimônio ou entregando-os a quem deles possa fazer melhor uso, para

⁵⁹¹ Medida Provisória n. 2.166-67/2001.

que atinjam os fins pretendidos e especificados na declaração expropriatória, indenizando-se o seu legítimo dono pelo valor fixado na forma que a lei estabelecer (SANTOS, 1982, p.15)

Realmente, a desapropriação é um ato compulsório com agasalho na Constituição Federal e desenvolvimento no campo do direito administrativo e processual, refletindo o seu efeito principal no direito civil com a perda da propriedade. Assim, anota Weliton Militão dos Santos ⁵⁹² que a desapropriação

constitui o procedimento por meio do qual o Poder Público, utilizando-se do *jus imperii*, desapossa alguém de sua propriedade, adquirindo-lhe, compulsoriamente, o domínio, desafetando-a do domínio particular, mediante indenização, por muitos admitida como expropriação (SANTOS, 2001, p.39).

Tradicionalmente o ordenamento jurídico brasileiro conheceu a desapropriação por motivo de utilidade ou necessidade pública. Nesse tipo de desapropriação, o Poder Público adquire compulsoriamente a propriedade do particular ou de um ente público menor e assim se mantém permanentemente em relação ao domínio do bem desapropriado, objetivando executar obra ou serviço de utilidade ou necessidade pública. A principal norma regedora desse tipo de desapropriação é o Decreto-Lei n. 3.365/41.

Na década de quarenta, a Constituição (de 1946) instituiu um novo tipo de desapropriação, a expropriação por interesse social, tendo por objetivo promover a justa distribuição da propriedade ou **condicionar o seu uso ao bem-estar social** (art.147), o que foi cumprido em parte pela Lei n. 4.132, de 10.09.1962, atribuindo competência desapropriatória às três esferas de governo, União, Estados (e Distrito Federal) e Municípios, para os casos que estipula e desde que efetuem a indenização previamente e em dinheiro.

Com a alteração procedida pela Emenda Constitucional n. 10/1964, criou-se o subtipo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, aplicável somente a imóveis rurais que não atendem à função social da propriedade. Para dar cumprimento a esse desiderato, foi aprovada a Lei n. 4.504, de 30.11.1964 – Estatuto da Terra –; que prevê as hipóteses e finalidades do ato, que é da competência exclusiva da União, através do Presidente da República, possibilitando o pagamento da terra em títulos da dívida agrária e as benfeitorias em dinheiro.

A Lei n. 4.132/62 não deixa dúvida de que os recursos naturais disponíveis – águas, terras, flora –, devem ser socialmente aproveitados. O fato de não serem aproveitados

⁵⁹² SANTOS, Weliton Militão dos. Desapropriação, Reforma Agrária e Meio Ambiente, Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2001, p. 39.

socialmente enseja a desapropriação por interesse social. Assim, elenca no art.2º oito hipóteses que considera suficientes para motivar a decretação de interesse social para fins de desapropriação. Entre essas hipóteses insere a declaração de interesse social para “a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais”. Outra certeza que esse diploma legal evidencia é que a desapropriação por interesse social não tem por fim apenas e tão somente promover a justa distribuição da propriedade em prol de determinados grupos carentes da população, mas também objetiva dar respaldo a interesses difusos, como os casos relacionados com a proteção do solo, a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais (inciso VII).

Por sua vez, a Lei n. 4.504/64 – lei de reforma e desenvolvimento rural –, tendo por núcleo central o desempenho da função social da propriedade, da qual emergem deveres para o proprietário de ordem privada e de ordem pública – enfeixados em pressupostos de caráter sócio-econômicos e sócio-ecológicos –, estabelece no art.18 que a desapropriação (sanção) por interesse social para fins de reforma agrária tem por fim:

a) condicionar o uso da terra a sua função social;⁵⁹³ (...) c) obrigar a exploração racional da terra; d) permitir a recuperação social e econômica de regiões; (...) f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; (...) h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Ademais, complementa o art.20 da mesma lei que as desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público recairão, dentre outras, sobre “as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais” (inciso III) e “as terras cujo uso atual”, conforme estudos levados a efeito pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, “comprovem não ser o adequado à sua vocação de uso econômico” (inciso VI). Como se vê, também o Estatuto da Terra agasalha não somente os interesses coletivos de grupos determinados da sociedade, como são os agricultores carentes de recursos financeiros para aquisição de terra para sustento próprio e da família, como também protege os interesses difusos de grupos indeterminados da sociedade, relacionados com os recursos naturais renováveis e o meio ambiente que devem ser rigorosamente preservados como bens ambientais de interesse comum de todos os cidadãos, na dicção da novel Constituição de 1988.

⁵⁹³ De acordo com o art.2º, § 1º, a função social é cumprida quando a propriedade simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Sob o manto do Estatuto da Terra, eram passíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária as propriedades classificadas como minifúndios e latifúndios, considerados tipos anti-sociais de aproveitamento da terra. Aqueles por possuírem área inferior ao módulo rural⁵⁹⁴, portanto sem chance de oportunizar progresso social e econômico ao rurícola e sua família e estes por possuírem: a) área superior a 600 módulos; ou b) área igual ou superior a um módulo, mas com exploração deficiente ou inadequada em relação às possibilidades econômicas e ecológicas da região, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural⁵⁹⁵.

A empresa rural, um dos tipos de classificação dada ao imóvel rural, não era suscetível de desapropriação, por se tratar de empreendimento desenvolvido de forma exemplar, satisfazendo todos os requisitos da função social (econômicos, social *stricto sensu* e ambiental). Dos quatro requisitos formadores da função social da propriedade e caracterizadores da empresa rural, no Estatuto da Terra dois merecem destaques por interessarem diretamente ao tema da tese: a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade; e a conservação dos recursos naturais.

Regulamentando o Estatuto da Terra, ainda na década de sessenta, o Decreto n. 55.891, de 31.03.1965, estabeleceu no art.25 que, para ser classificado como empresa rural, o imóvel teria de apresentar percentagem de área utilizada (GUT) nas várias explorações “igual ou superior a 50% da sua área agricultável”; obter “rendimento médio” nas várias explorações (GEE) igual ou superior aos mínimos fixados em tabela própria; adotar “práticas conservacionistas”; e manter “condições de administração e exploração social mínimas”.

Referido artigo 25 foi revogado, na década de setenta, pelo art.44, inciso I, do Decreto n. 72.106, de 18.04.1973, que, ao regulamentar a Lei n. 5.868, de 12.12.1972, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural, aumentou a exigência quanto ao grau de utilização da área agricultável (GUT) para 70%. Posteriormente, na década de oitenta, também o art.44 foi revogado pelo Decreto n. 84.685, de 06.05.1980, que, ao regulamentar a Lei n. 6.746, de 10.12.1979⁵⁹⁶, criadora do módulo fiscal calculado para cada município, aumentou a exigência do grau de utilização da área agricultável (GUT) para 80%, no art.22, inciso III.

⁵⁹⁴ O módulo rural varia segundo o tipo de exploração (hortigranjeira, lavoura temporária, lavoura permanente, pecuária, florestal e indefinida) e a microrregião em que se situa o imóvel. Posteriormente, a Lei n. 6.746/79 instituiu o módulo fiscal, calculado por município, levando em conta o tipo de exploração predominante, a renda predominante, outras explorações não predominantes, mas expressivas em função da renda ou da área utilizada e o conceito de propriedade familiar.

⁵⁹⁵ Lei n. 4.504, de 30.11.1964, art. 4º, inciso V, alíneas a e b.

⁵⁹⁶ Esta lei deu nova redação aos artigos 49 e 50 da Lei n. 4.504, de 30.11.64 – Estatuto da Terra.

Consoante se assinalou em capítulo anterior, a partir da década de 70 foram criados Programas Oficiais de Desenvolvimento das macrorregiões brasileiras e de integração delas à Amazônia, planejamentos que foram seguidos de significativa evolução tecnológica e de pesquisa para o campo. A esses eventos corresponderam, no campo do direito, a sucessiva elevação dos percentuais de exigibilidade do grau de utilização da terra agricultável. Nessa linha, o Decreto n. 84.685/80 considerou empresa rural o empreendimento que contenha exploração econômica e racional “dentro das condições de cumprimento da função social da terra” e atendidos, simultaneamente, os requisitos: GUT igual ou superior a 80%; GEE igual ou superior a 100%; cumprimento integral das relações de trabalho e contratos agrários.

Ainda na década de oitenta, quando o país vivia a reabertura democrática com a Nova República que começava a executar o Plano Nacional de Reforma Agrária recém-aprovado, o Decreto-Lei n. 2.363, de 21.10.1987, como medida seletiva das desapropriações agrárias, procurou direcioná-las aos imóveis de maiores dimensões e, assim, vedou a desapropriação de imóveis rurais de área inferior a 1.500 hectares na área de atuação da SUDAM, 1.000 hectares na área de atuação da SUDECO, 500 hectares na área de atuação da SUDENE e 250 hectares no restante do País.

O mesmo diploma vedou a desapropriação das “áreas em produção”, assim consideradas “aquelas compreendidas na faixa contínua de terra que abranja as principais benfeitorias e cuja exploração e produtividade se coadunem com a legislação agrária pertinente”. Não se computavam como área em produção as terras: a) utilizadas em extrativismo vegetal e campos e pastagens naturais; b) desmatadas e não exploradas (inclusive capoeiras); c) preparadas, mas sem efetiva exploração; d) cultivadas por terceiros; e) destinadas à proteção e conservação de recursos hídricos de uso comum; f) necessárias à preservação ambiental (art.6º e § 6º).

A área em produção, até 25% da área total do imóvel, poderia ser excluída da desapropriação, desde que requerida pelo proprietário no prazo decadencial de 30 dias, contados da data da notificação administrativa. Não exercida a faculdade, a desapropriação se consumava sobre a área total. Nos imóveis de área até 10.000 hectares, a desapropriação não poderia ultrapassar $\frac{3}{4}$ da área da propriedade. Observado o limite de 2.500 hectares nos imóveis de área superior a 10.000 hectares, a desapropriação poderia abranger a totalidade da área excedente àquele limite.

Essa referência à área em produção de certa forma ajuda a entender o que aconteceu logo em seguida, com a aprovação da Constituição de 05.10.1988, quando foi institucionalizada a figura da **propriedade produtiva**, matéria objeto de longas controvérsias

antes, durante e depois da aprovação da nova Carta Política. Se pouco antes facultava-se ao proprietário a exclusão de uma “área em produção” até 25% do imóvel desapropriando, agora a chamada propriedade produtiva tornava-se insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

A Constituição de 1988, com efeito, continuou afirmando, como fizeram as anteriores – e fez isso em várias passagens –, que a propriedade deve atender a uma função social. Se não atende, a própria Constituição atribui competência à União para decretar, através do Presidente da República, a declaração do interesse social para fins de reforma agrária e consolidar a desapropriação, perante a Justiça Federal, pagando o preço da terra em títulos e as benfeitorias em dinheiro, e transferindo a propriedade a outros agricultores que queiram explorá-la racional e adequadamente, segundo a cartilha da função social.

Efetivamente, depois de inserir a propriedade entre os direitos e deveres individuais e coletivos e de afirmar que a propriedade atenderá a sua função social (art.5º, XXII e XXIII), determina a Constituição Federal em seu art.184, que:

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Abeberando-se do Estatuto da Terra –, e, pode-se dizer –, ampliando o seu espectro no que concerne ao aspecto ecológico da função social para tornar mais explícito o intento de proteção dos recursos naturais e do meio ambiente, em sintonia com as aspirações ambientalistas proclamadas na Conferência Internacional de Estocolmo (1972) e afirmadas no campo interno através da lei sobre a política nacional do meio ambiente (Lei n. 6.938/81), estabeleceu expressamente no art.186 que:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
I – aproveitamento racional e adequado;
II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Apesar de estabelecer – como deveria – que os requisitos da função social devem ser atendidos simultaneamente e denotar que esses requisitos preenchem os aspectos econômico, social e ecológico da propriedade, o constituinte inseriu no art.185 as hipóteses

que queria deixar de fora das desapropriações para fins de reforma agrária \neg o que também é compreensível \neg , mas, ao fazê-lo, incluiu não só a pequena e a média propriedade \neg como se poderia esperar \neg , mas também estranhamente a inusitada propriedade denominada produtiva. Desse modo, independentemente do tamanho, a “propriedade produtiva” tornou-se insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, tanto quanto a pequena e a média propriedade⁵⁹⁷, nestes dois últimos casos, desde que o proprietário não possua outra.

Esse episódio, *mutatis mutandis*, reflete o poder de fogo das grandes corporações que movem a economia moderna. Referindo-se a uma situação que evidentemente retrata um contexto mundial e, portanto, de conseqüências bem maiores, mas que também se aplica aos problemas brasileiros no que tange ao tráfico de influência do poder econômico \neg o que não é diferente nas questões da estrutura do campo \neg , em entrevista recente à Revista Veja afirma John Keneth Galbraith:

a economia moderna (...) é produto do surgimento de corporações poderosas e de novos métodos de administração empresarial, com sua casta de executivos. O ponto forte dessa economia é a capacidade de mobilizar recursos científicos, organizacionais, culturais e políticos muito variados. O maior de seus efeitos negativos, particularmente visível no presente, é a habilidade das corporações de imiscuir-se à força⁵⁹⁸ nas políticas governamentais e direcioná-las. (...) Dito de outra maneira, o desserviço da economia moderna está na sua tendência de favorecer concentrações de poder e solapar a lógica da distribuição da autoridade política por meios democráticos. A intromissão do setor privado no chamado setor público é ostensiva e crescente, e negá-la é uma fraude – nada inocente. Essa é a contribuição ainda não devidamente “celebrada” de nossa época à histórica econômica. (GALBRAITH, 2004, p.25).

Só o poder do tráfico de influência pode explicar a anomalia que passou a vigorar com a Constituição de 1988. Ou seja, exigiu-se o atendimento da função social da propriedade, o que implica a satisfação de requisitos econômicos, sociais e ecológicos. Entretanto, ao mesmo tempo, cria-se um tipo de propriedade que não cumpre a função social e ainda assim \neg diferente da Constituição revogada \neg esta propriedade fica imune aos atos desapropriatórios para fins de reforma agrária, além de merecer atenção especial do legislador ordinário que deve estabelecer regras para que venha a cumprir tal função.

Produtivo em sentido agrônômico, conforme afirma Francisco Graziano, ex-

⁵⁹⁷ Para fins de reforma agrária, pequena propriedade é o imóvel rural de área entre um e quatro módulos fiscais e média propriedade é o imóvel de mais de quatro e até quinze módulos fiscais do município, conforme regulamentado posteriormente pela Lei n. 8.629/93.

⁵⁹⁸ As reticências entre parênteses referem-se, nas palavras de Galbraith, à economia moderna representada, exemplarmente, pelos Estados Unidos e a intervenção no Iraque, influenciada pela força dos interesses econômicos das indústrias de petróleo e bélica.

Presidente do INCRA⁵⁹⁹, é praticamente todo solo que reúne condições físico-químicas para produzir. Em tese, portanto, diz ele, quase todos os tipos de solo são produtivos. Para escapar do imbróglio, o constituinte deixou ao legislador ordinário a tarefa de definir o que seriam consideradas pequena e média propriedades e propriedade produtiva, determinando, entretanto, desde logo, que fosse garantido tratamento especial à propriedade produtiva e fixadas as normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Embora a função social se cumpra quando são atendidos simultaneamente os requisitos do art.186, o constituinte reconhece no parágrafo único do art.185 que a propriedade produtiva \neg novel classificação criada \neg não cumpre a função social, por isso incumbiu o legislador ordinário de dar-lhe tratamento especial e fixar normas para que ela venha a atender tais requisitos. Era na verdade, um alongamento da pretensão já posta na chamada “área em produção” do Decreto-Lei n. 2.363/87 ou, mais precisamente, o cumprimento isolado do requisito econômico da função social, incrustado no art.2º, § 1º, alínea b, do Estatuto da Terra, e no art.22, inciso III, do Decreto n. 84.685/80, relativo à produção e à produtividade agropecuária.

Sistematicamente a Constituição ficou caolha. Repete inúmeras vezes que a propriedade deve atender à sua função social como direito-dever fundamental; como princípio da ordem econômica, como condição legitimadora do direito, etc; explicita a multiplicidade de fatores que conduzem ao diagnóstico do atendimento da função social; determina ao Poder Público que desaproprie a propriedade rural que não cumpre a função social, mas, em meio a tantas alusões, excepciona da desapropriação, num artigo (185) e não num parágrafo, a propriedade produtiva que, reconhecidamente, não cumpre de maneira integral a função social, própria da empresa rural do Estatuto da Terra.

Entretanto, como já se demonstrou, a propriedade produtiva imune à desapropriação é aquele tipo de propriedade que explora racional e adequadamente os recursos naturais disponíveis, preservando o meio ambiente. É irracional e inadequada a exploração da propriedade que, a pretexto de aproveitar os recursos naturais disponíveis, destrói total ou parcialmente as áreas de preservação permanente e reserva legal, insuscetíveis de supressão ou de exploração econômica, salvo quando embasada em projeto de manejo previamente aprovado. Varella (1998, p.251 e 253), vai mais além ao observar que o art.185, II, pertinente à propriedade produtiva, não pode inutilizar os valores agasalhados no art.186, II, III e IV, pois isso implicaria preterir as disposições do art.7º, “com todos os seus 34 incisos

⁵⁹⁹ Entrevista ao Programa Roda Viva da TV Cultura de São Paulo, em 2004.

que tratam dos direitos dos trabalhadores rurais” e o “Capítulo VI, que trata do meio ambiente, o que seria “um absurdo”.

Os órgãos oficiais de meio ambiente, as organizações não-governamentais e a sociedade em geral têm percebido que grande número de propriedades rurais estão sendo alvo de exploração para além da área agricultável, invadindo as áreas destinadas aos propósitos da ecologia, ocupando indevidamente as áreas de preservação permanente e de reserva legal, elementares à formação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de interesse comum a toda a sociedade, nos termos do artigo 225, da Constituição Federal e 1º, 2º e 16, do Código Florestal.

A legislação infra-constitucional prevê sanções contra os atos atentatórios ao meio ambiente, como se pode notar através do Código Florestal, da lei de proteção à fauna (Lei n. 5.197/67), da lei instituidora da política nacional do meio ambiente (Lei n. 6.938/81) e da lei definidora dos crimes ambientais (Lei n. 9.605/98). Todavia, como tem apontado a doutrina especializada, os remédios ordinários não têm sido capazes de frear a destruição das áreas de preservação permanente e reserva legal, incrustadas nas propriedades rurais.

Entre outros doutrinadores, Luiz Fernando Coelho observa que o formalismo dos procedimentos administrativos e judiciais em nome da proteção dos direitos individuais freqüentemente tem determinado a ineficácia da legislação ordinária relativamente à proteção do meio ambiente e dos direitos da sociedade. Com razão, afirma o referido autor que:

Se examinarmos a parafernália legislativa do direito ambiental, antes e depois da Constituição de 88... a primeira reação é de perplexidade, perante um fato evidente: a ineficácia dessas normas, eis que elas simplesmente não são aplicadas... existem milhares de procedimento administrativos de imposição de penalidades pecuniárias por infração aos regulamentos, simplesmente aguardando passar o prazo prescricional (COELHO, 1994, p.230).

Por sua vez, anota Wilson (1997, p.3) que “a diversidade biológica tem de ser tratada mais seriamente como um recurso global, para ser registrada, usada e acima de tudo preservada”. Também, Benjamim lamenta o fato de que no Brasil, ao contrário de outros países como a Alemanha, “a teoria da função social da propriedade não tem tido eficácia prática e previsível na realidade dos operadores do direito e no funcionamento do mercado”, o que se torna de certa forma incompreensível, uma vez que “poucas Constituições unem tão umbilicalmente função social e meio ambiente como a brasileira”.⁶⁰⁰

⁶⁰⁰ Ver maiores comentários desse ambientalista em BENJAMIM, Antonio H. V. Desapropriação, Reserva florestal legal e áreas de preservação permanente. [http: www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo04.htm](http://www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo04.htm). Acesso em 30.11.2004.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto também acentua que

a exploração dos recursos naturais, como vem sendo feita, polui água e atmosfera, devasta florestas, seca mananciais, destrói a flora nativa, empeciona a fauna, exaspera os climas, precipita a erosão, cria desertos e chega a envenenar as fontes de alimentação do próprio homem; até os mares ameaça a poluição desenfreada (MOREIRA NETO, 1976, p.308 e 319).

No entanto, como verbera Benjamin (1996, p.41-59), consagrado ambientalista, “no Brasil não há direito de propriedade que confira a seu titular a opção de usar aquilo que lhe pertence de modo a violar os princípios estampados nos arts. 5º, 170, VI, 182, 2º, 186, II e 225, da CF”, pois a propriedade, no direito brasileiro, “abandona, de vez, sua configuração essencialmente individualista para ingressar em uma nova fase, mais civilizada e comedida, onde se submete a uma ordem pública e ambiental.”

De fato, determina o art. 5º, parágrafo único da Lei n. 6.938/81, ao cuidar dos objetivos da política ambiental do país, que “as atividades empresariais públicas e privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente”. Também estabelece a referida Lei que são instrumentos dessa política a criação de espaços especialmente protegidos pelo Poder Público e as penalidades ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental (art. 9º).

As penalidades estabelecidas na Lei n. 6.938/81 e no Código Florestal (Lei n. 4.771/65) são aplicáveis, sem prejuízo de outras penalidades previstas na legislação brasileira (art. 14 e 1º, respectivamente). Assim sendo, a destruição das áreas de preservação permanente e de reserva legal sujeita-se à penalidade prevista para o descumprimento da função sócio-ambiental da propriedade inserida no art. 170, III e VI e 186, II, passível, portanto, de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, consoante autorização contida no art. 184, da Constituição Federal.

Conforme magistério de Firmino Whitaker, já referido neste trabalho, a desapropriação é o ato pelo qual a autoridade pública competente, em casos expressos em lei e mediante indenização, determina que a propriedade individual seja transferida a quem dela se utilize em interesse da coletividade. A Constituição Federal, no art. 5º, XXIII e XXIV, determina que a propriedade atenderá à sua função social e que a lei estabelecerá o procedimento para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na própria Carta Política.

Portanto, são amparadas na Constituição Federal a desapropriação por interesse

social em sentido amplo e em sentido estrito para fins de reforma agrária, aquela com pagamento prévio em dinheiro e esta com pagamento prévio em títulos da dívida pública e em dinheiro. Através daquela, a Constituição recepciona a Lei n. 4.132/62, que atribui competência desapropriatória às três esferas de governo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e através desta confere competência exclusiva à União, nos termos do art. 184, desenvolvendo-se o processo desapropriatório à luz das Leis n. 4.504/64, 8.629/93, Leis Complementares n. 76/93 e 88/96, dentre outras.

Assim sendo, todos os entes da Federação, invocando o art. 2º da Lei n. 4.132/62, podem declarar o interesse social, para fins de desapropriação de qualquer imóvel no qual seja necessária “a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais”, tutelando, deste modo, os interesses difusos da sociedade, com a execução de medidas de recuperação das áreas de preservação permanente e de reserva florestal legal destruídas em consequência da substituição da cobertura vegetal por culturas de pastagens ou qualquer outro produto agrícola .

Por sua vez, a União Federal poderá decretar a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, uma vez constatada a existência de determinada propriedade rural qualificada como destrutiva por supressão total ou parcial das áreas de preservação permanente e reserva legal, cujo proprietário se recuse a promover a recomposição da cobertura vegetal conforme determinada em lei. O processo administrativo a ser necessariamente constituído deve resguardar ao proprietário o direito de defesa, culminando, se esta for carente ou improcedente, na declaração de interesse social para fins de reforma agrária.

Com efeito, o art.225 da CF, impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Para assegurar a efetividade do direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos os membros da sociedade, deve “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”, bem como “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País”, “definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (...) vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” e “proteger a fauna e a flora”, uma vez que são vedadas na forma da lei “as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”. (§ 1º, incisos I, II, III e VII).

Por outro lado, sendo a República brasileira uma federação constituída em Estado Democrático de Direito sob o regime capitalista, onde a propriedade privada do território,

como é curial, encontra-se predominantemente em mãos dos particulares, a propriedade rural assume papel singular perante o ordenamento político-jurídico, pois cabe-lhe intrinsecamente uma função sócio-ambiental suficiente e necessária para desenvolver o papel conciliador entre produção e conservação. Deve-se dizer com maior precisão que o imóvel rural não é apenas um bem de produção, pois ele é um bem de produção e de conservação da natureza.

A propriedade, então, como direito individual de compromissos coletivos e sociais (art.5º, XXII e XXIII) é um instrumento de construção da “dignidade da pessoa humana” (art.1º, III) e, por isso, tem de contribuir para a formação de uma sociedade “livre, justa e solidária”, como forma de “garantir o desenvolvimento nacional” e “promover o bem de todos” (art.3º, I, II e III). Nesse contexto, a propriedade rural privada, palco da atividade econômica, sujeita-se a uma ordem econômica guiada por princípios de raiz social, como a função social, a defesa do meio ambiente, a valorização do trabalho e a busca do pleno emprego, etc (art.170, III, VI e VIII), conciliadores dos interesses privados e públicos⁶⁰¹.

Carregando em seu conteúdo os deveres positivos de produção e conservação (econômico e ecológico) e, devendo por isso, desempenhar uma função social e promover a defesa do meio ambiente, a Constituição Federal não deixa nenhuma dúvida a esse respeito ao determinar no art.186 que a propriedade rural cumpre a sua função social quando atende, simultaneamente, os requisitos de “aproveitamento racional e adequado” e “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (incisos I e II).

Obviamente a propriedade destrutiva que devasta total ou parcialmente as áreas de preservação permanente e/ou de reserva florestal legal, espaços territoriais especialmente protegidos porque essenciais ao equilíbrio dos processos ecológicos, não se enquadra no perfil de propriedade produtiva e muito menos cumpre a função social e ambiental da propriedade. Nesse caso, o art.184 da Carta Política atribui competência à União para “desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social⁶⁰², mediante prévia e justa indenização” da terra em títulos e das benfeitorias em dinheiro.

⁶⁰¹ Confira-se a propósito Boletim do Núcleo de Estudos Agrários (NEAD) que publica em 2005 o parecer conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ), de 28.06.2004, subscrito pelo Procurador Federal Valdez Adriani Farias e pelo Advogado da União Joaquim Modesto Pinto Junior, aprovado em 16.08.2004, pela Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário recomendando a instrução de processos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária dos imóveis rurais que descumpram a função social da propriedade relacionada com as dimensões ambiental ou trabalhista, entendendo que para se tornar insuscetível de desapropriação o imóvel rural deve satisfazer todos os requisitos do art.186 da Constituição Federal, não sendo bastante o cumprimento isolado da função econômica (produção e produtividade).

⁶⁰² Igualmente, o art.2º, da Lei n. 8.629, de 25.02.1993.

Sendo certo que a lei assegura “a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra condicionada pela sua função social”, a desapropriação por interesse social tem por fim “condicionar o uso da terra à sua função social”; “obrigar a exploração racional da terra”, “permitir a recuperação social e econômica de regiões”, “efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais” e “facultar a criação de áreas de proteção à fauna, flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias”. (art.2º, alínea d; art. 18, alíneas a, c, d, f, h, da Lei n. 4.504/64).

Repete a mesma lei – Estatuto da Terra – que à propriedade privada rural “cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo” (art.12), daí por que as desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público Federal deverão recair, dentre outras, sobre “as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais” e “as terras cujo uso atual não seja, comprovadamente, através de estudos procedidos pelo INCRA, o adequado à sua vocação de uso econômico” (art.20, III e VI).

Na esteira desse mandamento legal e, ainda, do art.46, que dispõe sobre o cadastro de imóveis rurais e as “práticas conservacionistas empregadas”, cabe ao INCRA⁶⁰³, de acordo com o art.29, II, do Decreto n. 55.891, de 31.03.1965⁶⁰⁴, elaborar levantamentos e análises para atualização e complementação do zoneamento do País, com o objetivo de “recuperar diretamente, mediante projetos especiais, as áreas degradadas em virtude de uso predatório e de ausência de medidas de conservação dos recursos naturais renováveis e que se situem em regiões de elevado valor econômico”.

Nesse propósito, pode ser significativa a colaboração do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável⁶⁰⁵, integrado pelo Decreto n. 3.992, de 30.10.2002, na estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com atribuições, dentre outras, de “coordenar, articular e propor a adequação das políticas públicas federais às necessidades de desenvolvimento sustentável”, propor políticas de desenvolvimento rural que estimulem “a valorização da biodiversidade, aproveitamento da biomassa e adoção de biotecnologias baseadas no princípio da precaução” e “estimular e orientar a criação de Conselhos Estatuais e

⁶⁰³ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, criado pelo Decreto-lei n. 1.110/71, em substituição ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário..

⁶⁰⁴ Esse Decreto regulamenta o Estatuto da Terra em seu Título I – Disposições Preliminares, Capítulo I – Princípios e Definições e o Título II – Da Reforma Agrária, Capítulo IV – Da Execução e da Administração da Reforma Agrária, Seção III – Do Zoneamento e dos Cadastros.

⁶⁰⁵ O CNDRS é integrado por vinte e nove membros, sendo nove Ministros de Estado, dois Secretários do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Presidente do Incra, do Secretário Executivo do Programa Comunidade Solidária e dezesseis representantes de vários órgãos oficiais federais e estaduais, associações de municípios e entidades privadas

Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável” no âmbito de atuação de cada qual (art. 1º, incisos I, V, d e VI).

Com a criação do Conselho, a ele fica vinculado o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a finalidade de prestar-lhe assistência direta e imediata, com as seguintes atribuições, entre outras: de promover e coordenar análises sobre o desenvolvimento rural sustentável, especialmente sobre reforma agrária, agricultura familiar e diversificação das economias rurais e articular a rede nacional para construção de observatório do desenvolvimento rural, devendo fomentar o intercâmbio de informações e experiências para o estímulo de novas iniciativas para o desenvolvimento, com origem nas comunidades e entidades da sociedade civil organizada.

Não se há de objetar a impossibilidade de desapropriação por interesse social, à vista dos arts. 18 e 44 do Código Florestal. Diz o art. 18:

Art. 18. Nas terras de propriedade privada onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público Federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário.

§ 1º Se tais áreas estiverem sendo utilizadas com culturas, de seu valor deverá ser indenizado o proprietário.

§ 2º As áreas assim utilizadas pelo Poder Público Federal ficam isentas de tributação.

Evidentemente, o dispositivo não é um mandamento categórico. Ou seja, o Poder Público não fica impedido de desapropriar, restrito tão somente ao poder de, ele próprio, reflorestar e indenizar o proprietário pelas pastagens, soja, ou qualquer outra plantação que tiver feito indevidamente (às vezes criminosamente)⁶⁰⁶ nas áreas em que o particular estava obrigado pela Constituição Federal e legislação ordinária a manter de pé, sem efetuar qualquer corte raso. O dispositivo indica uma possibilidade para o Poder Público, por conta da qual não perde a prerrogativa de melhor atender aos interesses da sociedade, quando necessário, pela via desapropriatória.

Assim, se o proprietário não teve a iniciativa de reflorestar também poderá não estar animado a conservar e preservar as árvores plantadas pelo Poder Público, sem lhe exigir qualquer sacrifício, sabido que o crescimento da vegetação demandará acompanhamento ao

⁶⁰⁶ A Lei n. 9.605, de 12.02.1998 considera crime contra a flora: “Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção” (art. 38) e “Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente” (art. 39), cominando nos dois casos, pena de detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Por seu turno, a Lei n. 5.197, de 03.01.1967 considera de propriedade do Estado, sendo proibido a destruição dos animais de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivam naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais (art. 1º).

longo do tempo. Por outro lado, a indenização das acessões edificadas pelo proprietário abre a discussão para a verificação da boa ou da má-fé do proprietário, pois a vedação para a supressão da cobertura vegetal decorre da própria força da lei e a ninguém é dado alegar a ignorância desta ou a sua incompreensão.

O referido artigo e seus parágrafos contêm regras incompatíveis com a função sócio-ambiental da propriedade, insculpida na Constituição Federal. Suas disposições programam diretrizes próprias de um direito individual absoluto, inoportáveis com a tutela das florestas e demais formas de vegetação, recursos ambientais componentes do meio ambiente⁶⁰⁷ e, desta maneira, de interesse difuso de toda a sociedade. Também por isso não se poderão haver como normas cogentes, porque a função social da propriedade e a proteção do meio ambiente estão acima das disposições de cunho meramente individuais.

É certo que o Código Florestal, nesse particular, foi mais realista que o rei, ou seja, foi mais individualista que o próprio Código Civil de 1916, destinado a reger as relações jurídicas de cunho predominantemente individual. Com efeito, o art.881 do código civilista estabelece que “se o fato puder ser executado por terceiro, será livre ao credor mandá-lo executar à custa do devedor, havendo recusa ou mora deste, ou pedir indenização por perdas e danos”.

O Código Florestal faculta ao Poder Público a realização do fato devido pelo proprietário, o que é compreensível por causa do interesse público e social nessas áreas, mas premia o mau proprietário com a indenização das culturas que implantou em locais proibidos por lei, no mínimo, há quarenta anos. A presunção de boa-fé conferida pela disposição legal, entretanto é *juris tantum* e cederá diante de prova em contrário, ou seja, de que o proprietário não ignorava que sua conduta deveria ser, no caso, de preservação e conservação e não de produção de alimentos ou matérias primas⁶⁰⁸.

A determinação do § 2º de que as áreas assim reflorestadas ficarão isentas de tributação também é inocente, porque as áreas de preservação permanente e de reserva florestal legal são consideradas áreas não aproveitáveis e não tributáveis pela legislação agro-tributária, fato corroborado na Lei n. 9.393/96, o que implica afirmar que o proprietário não teria que pagar imposto algum sobre elas, desde que as mantivesse no estado em que

⁶⁰⁷ A teor do art.225, § 3º, da Constituição Federal, as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados, traduzindo responsabilidade objetiva.

⁶⁰⁸ Diga-se de passagem que o Decreto n. 95.715, de 10.02.88, ao regulamentar o Decreto-lei n. 2.363, de 21.10.87, como já fizera este em relação aos imóveis passíveis de reforma agrária, estabeleceu no art.6º, § 2º, alíneas e, f, que não se computam como áreas em produção as terras destinadas à proteção e conservação de recursos hídricos de uso comum ou necessárias à preservação ambiental.

deveriam estar, vale dizer, destinadas à preservação e à conservação da natureza. Então o Poder Público refloresta diretamente e o proprietário, já inadimplente por não ter indenizado o dano causado ao meio ambiente, fica também isento do imposto territorial rural!

Por sua vez o art.44, na redação da Medida Provisória n. 2.166-67/2001, faculta ao “proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido” para a reserva legal (ressalvadas as hipóteses dos §§5º e 6º do art.16) adotar, isolada ou conjuntamente, medidas alternativas como a recomposição, a condução da regeneração natural quando possível e a compensação em outra área equivalente em importância ecológica e extensão, no mesmo ecossistema e na mesma micro-bacia.

A possibilidade de recomposição da reserva florestal legal já fora anunciada pela lei de política agrícola (Lei n. 8.171/91), alternativa que até o momento não surtiu os efeitos desejados, tanto quanto as áreas de preservação permanente desflorestadas, que continuam descobertas de vegetação. A nova redação do art.44 amplia a possibilidade de recomposição, admitindo-a em outra propriedade, embora com prejuízo para o equilíbrio ecológico. Admite, inclusive, a compensação na mesma bacia, se impossível a compensação na própria micro-bacia, desde que dentro do mesmo Estado federado.

Portanto, as chances para o proprietário curar o mal feito ao meio ambiente e adequar a propriedade aos parâmetros da função sócio ambiental são bastante elásticas, conferindo-lhe o legislador ordinário amplas condições de evitar a desapropriação, firmando o respectivo termo de conduta e responsabilidade pela recomposição, em prazo certo e determinado. Em face dessas disposições, a desapropriação da propriedade destrutiva deve ser antecedida de gestões oficiais, no sentido de persuadir o proprietário a fazer o que determina a lei: recompor as áreas indevidamente suprimidas.

Somente em relação àqueles inadimplentes contumazes é que se deve propor a medida mais drástica. Deve-se lembrar que a lei agrária – n. 8.629, de 25.02.1995 – impede a desapropriação, para fins de reforma agrária, do “imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico” elaborado por profissional habilitado, com cronograma físico-financeiro cumprido tempestivamente e prevendo o aproveitamento mínimo de 80% da área total aproveitável em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) para as culturas permanentes, desde que aprovado o projeto pelo órgão federal competente, no mínimo 6 (seis) meses antes da notificação da abertura do processo desapropriatório (art.7º, I, II, III e IV).

Mutatis mutandis, não será passível de desapropriação a propriedade contemplada

com projeto técnico de recomposição, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão ambiental competente, até seis meses antes de iniciado o processo desapropriatório, atendendo-se, ainda ao modo, forma e critérios aludidos no art.44 do Código Florestal. O certo é que, enquanto o Poder Público não demonstrar que possui à mão instrumento legítimo mais eficaz para conseguir a recomposição das áreas ilicitamente desflorestadas, os espaços territoriais especialmente protegidos (áreas de reserva legal florestal, tanto quanto as de preservação permanente) irão continuar desprovidas de vegetação, obviamente mascarando o equilíbrio ecológico do meio ambiente e ferindo a função sócio-ambiental da propriedade.

A legislação agrária e ambiental são interdisciplinares e devem ser interpretadas sistematicamente, uma vez que os intentos de conservação e preservação se entrecruzam em ambas. A Constituição Federal impõe essa interdisciplinaridade ao colocar a função social e a defesa do meio ambiente como princípios regedores da ordem econômica e ao inserir o “aproveitamento racional e adequado” e a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” como requisitos essenciais, portanto indispensáveis, da função social da propriedade.

Lembra, a propósito, Perez de Magalhães (2001, p.27) que “as florestas e demais formas de vegetação estão subordinadas ao princípio da função social da propriedade já inserida na Constituição”. Por sua vez, afirma Maria Luiza Faro Magalhães que a vinculação estabelecida no art. 186, II, da Constituição Federal

ampliando o conceito de função social da propriedade, insere a função ambiental como elemento dela constitutivo. Esse tratamento operou uma reciclagem da noção de função social ampliando seu conteúdo de maneira tal que, na nova Constituição a função social visa atender objetivos já não apenas de natureza distributiva mas, igualmente de caráter ambiental, política que, ao eleger valor que anteriormente não figurava como limite ao poder de uso e gozo do direito de propriedade, veio socorrer interesses da sociedade que eram anteriormente insuspeitados (FARO MAGALHÃES, 1993, p.150).

Conforme exposto ao longo da tese, a proteção aos recursos naturais compostos pelas áreas de preservação permanente e reserva legal já se encontrava agasalhada no conceito de função social previsto pelo Estatuto da Terra, quando este determinou que, entre os seus requisitos, fosse assegurada “a conservação dos recursos naturais”, expressão empregada em sentido amplo para abranger também a preservação. De qualquer forma, a Constituição de 1998 é mais explícita, não restando agora qualquer dúvida de que a propriedade tem uma inarredável função ambiental a ser cumprida.

Como o art. 186, II acrescentou a referência ao meio ambiente logo após exigir “a

utilização adequada dos recursos naturais disponíveis”, vislumbra-se com facilidade a agregação do art.225, parágrafos e incisos, na função social da propriedade, objeto do art.186, II, nele cabendo tudo que seja compatível com o desenvolvimento da atividade agrária em níveis sustentáveis, vale dizer, voltada para a produção agrícola indissociada da preservação, da manutenção, da utilização sustentável e, ainda, sempre que necessário, da restauração e recuperação do ambiente natural, para maior benefício da geração atual, sem prejuízo da manutenção do potencial de satisfazer as aspirações das gerações vindouras e garantir a sobrevivência dos seres vivos em geral.

Afonso da Silva (1999, p.783) vislumbra a insucetibilidade da desapropriação da propriedade produtiva, para fins de reforma agrária, com pagamento da indenização mediante título da dívida agrária, como um impedimento absoluto. Acrescenta que é “inútil procurar interpretação com base em nossos desejos”, pois “isso não seria científico”. Entretanto, diante das disposições constitucionais e regulamentares, há nítida distinção entre propriedade produtiva e propriedade destrutiva, sendo aquela a que se limita a produzir na área agricultável, e esta que, revivendo o individualismo exacerbado dos Códigos oitocentistas, investe sobre as áreas especialmente protegidas, ao arrepio da função ambiental da propriedade.

Entre os doze países mais ricos do mundo em diversidade biológica de vertebrados, conforme Mittermeier et al (1997) e Dourojeanni e Pádua (2001, p.50), sete encontram-se na América Latina, dos quais seis na América do Sul (Colômbia, Brasil, Equador, Peru, Venezuela e Bolívia). O Brasil, excluindo os peixes, é o segundo em número de espécies (3.131), o quarto em número de endemismos (788), o quarto em porcentagens de endemismos (3,28%) e o terceiro em número de espécies de aves (1.622). Dourojeanni e Pádua (2001, p.50) informam que “a Colômbia, de todos os países do mundo, é o campeão da diversidade de vertebrados, excluindo peixes” e, incluindo os peixes, “é o Brasil que ocupa o primeiro lugar”.

A Colômbia, país que tem uma Constituição mais recente que o Brasil, foi mais enfática sobre a função ambiental, ao dispor no art. 58 que “a propriedade é uma função social que implica obrigações” e que “como tal, lhe é inerente uma função ecológica”. Na Constituição brasileira, a afirmação de que a propriedade contém uma função ecológica está implícita no art. 186, quando se exige que a propriedade contenha um “aproveitamento racional e adequado” e uma “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

Consoante já salientado, a Constituição brasileira institui uma ordem econômica

recheada de ingredientes de conteúdo social, de forma a realçar o papel da economia sem menosprezar a relevância da ecologia. Por essa razão, impõe o cumprimento da função social da propriedade que implica a satisfação de um conteúdo econômico, social em sentido estrito, e ecológico. Nessa linha, institui a simbiose economia e ecologia, pois aquela não pode elevar-se em detrimento da qualidade do meio ambiente e da vida saudável de todos os seres.

Em suma, a Constituição Federal adota o desenvolvimento sustentável, que consiste, no caso da propriedade rural, na exploração da terra, de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável. A desapropriação por interesse social se impõe quando o desenvolvimento se faz de forma insustentável, como ocorre quando há a destruição das áreas de preservação permanente ou reserva legal florestal.