SUMÁRIO

A PROMOÇÃO DA JUSTIÇA AMBIENTAL NO CONTEXTO DA DESIGUALDADE SOCIAL BRASILEIRA **1-18**
Keit Diogo Gomes

A NECESSÁRIA DIFERENCIAÇÃO DA CÉDULA DE PRODUTO RURAL E DA CÉDULA DE CRÉDITO RURAL E O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA PRIVADA COMO FATOR DE LIMITAÇÃO DOS JUROS DE MORA **19-36**
Sandra Regina Minami

CADASTRO AMBIENTAL RURAL COMO INSTRUMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DOS ZONEAMENTOS AMBIENTAL E AGRÍCOLA **37-54**
Luiza Maria Oliboni

BACIAS HIDROGRÁFICAS, PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E NECESSIDADE DE MONITORAMENTO: o caso do município em Itabirito - MG **55-70**
Edson Saleme, Silvia Elena Barreto Saborita

O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E O PACOTE DO VENENO: o projeto de lei nº 6.299/2002 e as estratégias para enfraquecer a fiscalização dos agrotóxicos no Brasil **71-90**
Wagner Robério Barros Gomes, Valmir Cesar Pozzetti

SUJEITOS COLETIVOS DO CAMPO, TERRITORIALIDADE DO ALIMENTO E CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS DIREITOS **91-107**
Marina Rocha Moreira, Eduardo Gonçalves Rocha

Revista de Direito Agrário e Agroambiental

Organização Comitê Científico
Double Blind Review pelo SEER/OJS
Recebido em: 30.11.2018
Aprovado em: 13.12.2018

A PROMOÇÃO DA JUSTIÇA AMBIENTAL NO CONTEXTO DA DESIGUALDADE SOCIAL BRASILEIRA

Keit Diogo Gomes*

RESUMO: O estudo propõe-se a analisar a justiça ambiental em um contexto de desigualdades sociais na sociedade brasileira. O mesmo será construído em três seções. O primeiro capítulo é destinado a teoria da justiça ambiental, explicitando o conceito de justiça e injustiça ambiental, contexto histórico e casos sociais que impulsionaram o surgimento da teoria. Em sequência apresenta-se a equidade geográfica, correlacionando pobreza e ônus ambiental. A terceira seção expõe os destinatários da tutela ambiental, por meio de três vieses: o intergeracional, o intrageracional e o interespécies. A pesquisa foi primordialmente bibliográfica, servindo-se do método qualitativo-dedutivo para análise de dados.

PALAVRAS-CHAVE: Justiça. Meio Ambiente. Desigualdade. Exclusão. Ambiental.

THE DEVELOPMENT OF ENVIRONMENTAL JUSTICE IN THE CONTEXT OF BRAZILIAN SOCIAL INEQUALITY

ABSTRACT: The study proposes to analyze environmental justice in a context of social inequalities in Brazilian society. The same will be built in three sections. The first chapter is devoted to the theory of environmental justice, explaining the concept of justice and environmental injustice, historical context and social cases that gave rise to the theory. Geographic equity is presented in sequence, correlating poverty and environmental burden. The third section exposes the recipients of environmental protection, through three biases: intergenerational, intragenerational and interspecies. The research was primordially bibliographical, using the qualitative-deductive method for data analysis.

KEYWORDS: Justice. Environment. Social Inequality. Exclusion. Environmental.

* Professora na Universidade Federal de Mato Grosso e advogada. Mestra em Direito Agroambiental e especialista em Direito Penal e Processual Penal.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe-se a abordar a realização de uma efetiva justiça ambiental na sociedade brasileira, notadamente marcada por desigualdades e exclusões sociais para com determinados grupos de indivíduos.

O Brasil enquanto país em desenvolvimento não conseguiu garantir aos cidadãos o acesso regular aos direitos sociais necessários a uma vida digna. Considerando as discrepâncias existentes no campo social, o que interferiu também na concretização da proteção de seus bens jurídicos ambientais, motivo pelo qual a necessidade da ampla promoção da justiça ambiental para com uma sociedade socialmente desigual, mostra-se necessária.

Com este escopo o estudo apresenta inicialmente a teoria da justiça ambiental. Sendo necessário valer-se de sua compreensão histórica, a apresentação de uma definição de justiça ambiental e de seu antagonista: a injustiça ambiental, bem como delinear de forma introdutória sua correlação com os movimentos sociais.

O segundo capítulo da pesquisa conduz o leitor a compreender a denominada equidade geográfica. É neste ambiente que será verificado se o ônus ambiental é direcionado geograficamente a grupos sociais considerados excluídos ou marginalizados, abordando ainda conceitos como desigualdade e exclusão social.

No terceiro tópico, os beneficiários da tutela *jus* ambiental serão identificados, com vistas a perquirir de qual maneira, cada um destes destinatários poderá ser favorecido pelos movimentos por justiça ambiental e/ou contribuir de forma significativa para sua promoção em respeito as futuras gerações, e, demais espécies vivas.

Por derradeiro será apresentado uma interligação dos tópicos analisados, com finalidade de apurar se o movimento por justiça ambiental pode ser traçado de forma autônoma aos direitos sociais. Ademais, será possível observar de quais maneiras a promoção pela justiça ambiental pode influenciar na participação dos mais variados grupos de beneficiários.

O estudo ora apresentado pauta-se pela pesquisa bibliográfica, tendo ainda se servido do método de abordagem qualitativo e dedutivo de análise de dados.

1 JUSTIÇA AMBIENTAL

A demanda por justiça ambiental invariavelmente está relacionada a divisão de determinados grupos sociais, que uma vez marginalizados, tendem a ficar vulneráveis no cenário social e, portanto, tendem a tornar-se sujeitos passivos da violação dos direitos ambientais de forma menos evidente.

É por isto que a teoria da justiça ambiental parte do pressuposto que as lutas ambientais e sociais devem ser abordadas de forma conjunta, buscando minimizar o ônus desproporcional dos riscos e danos ambientais para com populações sociais menos favorecidas.

O movimento por justiça ambiental originou-se nos Estados Unidos, aproximadamente em 1960, com escopo de refutar a exposição a contaminações tóxicas a que estavam expostas as comunidades habitadas por pessoas pobres e imigrantes. Os locais habitados preferencialmente por negros, pobres e imigrantes, estavam sujeitos a receber um percentual superior de depósitos de lixos tóxicos (RAMMÊ, 2012, p. 14).

O contexto social que culminou com os movimentos sociais em questão, está registrado por Henri Acselrad (ACSELRAD. 2002, p.49):

> O Movimento de Justiça Ambiental constituiu-se nos EUA a partir de uma articulação criativa entre lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis. Já a partir do final dos anos 60, redefiniu-se em termos "ambientais" um conjunto de embates contra as condições inadequadas de saneamento, de contaminação química de locais de moradia e trabalho e disposição indevida de lixo tóxico e perigoso. Foi então acionada a noção de eqüidade geográfica, como "referente à configuração espacial e local de comunidades em sua proximidade a fontes de contaminação ambiental, instalações perigosas, usos indesejáveis do solo como depósito de lixo tóxico, incineradores, estações de tratamento de esgoto, refinarias etc. Nos anos 70, sindicatos preocupados com saúde ocupacional, grupos ambientalistas e organizações de minorias étnicas articularam-se para elaborar em suas respectivas pautas o que entendiam por "questões ambientais urbanas". Alguns estudos apontavam já a distribuição espacialmente desigual da poluição segundo a raça das populações a ela mais expostas, sem, no entanto, que se tivesse conseguido, a partir das evidências reunidas, mudar a agenda pública.

Alguns dos principais movimentos registrados podem ser citados: a) *love canal* (Estado de Nova York – Estados Unidos)[1]; b) Caso de Afton – racismo ambiental[2]; c) memorando *Summers* [3]*;* d) o caso da cidade dos meninos (Duque de Caxias – Rio de Janeiro)[4].

Para além da contribuição norte-americana com a promoção dos direitos socioambientais, Alíer Martínez destaca que esta preocupação se encontrava presente na pauta dos ativistas por meio do ecologismo popular, também denominado ecologismo dos pobres conjuntamente com outras discussões ambientais.

> "Verificam-se três correntes relativas à preocupação e ativismo ambientais:
> - O "culto ao silvestre" ou à "vida selvagem", preocupado com a preservação da natureza silvestre, sem se pronunciar sobre a indústria ou a urbanização, mantendo-se indiferente ou em oposição ao crescimento econômico, muito preocupado com o crescimento populacional e respaldado cientificamente pela biologia conservacionista.

[1] O caso *Love Canal* desencadeou-se na cidade de Niágara Falls, Estado de New York nos Estados Unidos. Sua história remonta ao ano de 1892, neste ano, William T. Love pretendia conectar as partes alta e baixa do rio Niágara, abrindo um canal de cerca de 9,6 km de extensão e 85 metros profundidade. O projeto foi abandonado por volta de 1920 e a área foi vendida, tornando-se um depósito de lixo até o ano de 1953. Uma das principais empresas que lá depositavam seus dejetos era a Hooker Chemical Corporation, mas também a cidade de Niagara Falls e o Exército norte-americano usaram o local como despejo. Após sua utilização como depósito de dejetos, a área foi coberta de terra. Neste mesmo período, na década de 50, a área no entorno do canal começou a ser urbanizada, com a construção de moradias, bairros e, inclusive com a instalação de uma escola primária em 1955. Somente por volta da década de 70, com a crescente desenvolvimento de casos de doenças e contaminações nas crianças locais, a comunidade local descobre que suas casas foram erguidas sobre o aterro do canal, que continha uma variedade de dejetos químicos industriais e materiais bélicos variados (HERCULANO, 2001, p.215-238).

[2] O caso de Afton é considerado por muitos teóricos, o marco principal a delinear a atuação dos movimentos por justiça ambiental. No ano de 1982, na cidade de Afton, no condado de Warren County, estado da Carolina do Norte, cerca de 60% da população local dos 16 mil habitantes da época, era composta por afroamericanos, vivendo em situação de extrema pobreza. O governo local, sem consulta prévia, decidiu implantar na região um depósito para resíduos de policlorobifenilos (PCB).

[3] O memorando se tornou público em 1991, nele o economista Lawrence Summers apresenta três argumentos para que os países em desenvolvimento (pobres) fossem o destino dos depósitos industriais de grande impacto ambiental. O primeiro argumento para tal assertiva, assenta-se na premissa de que a preocupação com o meio ambiente é meramente "estética" e naturalizada por países ricos. A segunda premissa sustenta que os indivíduos mais pobres não têm a mesma expectativa de vida, a ponto de sofrer os efeitos da poluição ambiental (ACSELRAD. Henri. 2002, p. 08*).*

[4] A Cidade dos Meninos cuida-se de um complexo de origem do governo de Getúlio Vargas no ano de 1938, desenvolvido na baixada fluminense, especificamente no município de Duque de Caxias – RJ, com a finalidade de abrigar, em regime de internato, menores para que fossem educados e profissionalizados. Em 1949, Mário Pinotti, diretor do antigo Serviço Nacional de Malária do então único Ministério de Educação e Saúde, recebeu o direito de utilizar 8 pavilhões da Cidade dos Meninos, para a introdução do Instituto de Malariologia, voltado ao tratamento de malária. Ainda em 1949, o instituto de saúde começa a produzir no local o inseticida BHC, vulgarmente denominado pó-de-broca, ou hexaclorociclohexano (HCH), um composto de benzeno. A produção do composto durou anos e após se tornar inviável manter a sua fabricação, foi abandonado sem qualquer precaução com a segurança local dos meninos que residiam na Cidade, e dos demais moradores de seu entorno. A mídia, na época, apontava cerca de 300 a 350 toneladas de pó-de-broca que foram abandonados. O processo de desativação da fábrica não foi controlado e seus maquinários, móveis e estoques de HCH, bem como matérias-primas, foram ignorados. (HERCULANO, Selene. Ano, p.228).

> - O "credo da ecoeficiência", preocupado com o manejo sustentável ou "uso prudente" dos recursos naturais e com o controle da contaminação, não se restringindo aos contextos industriais, mas também incluindo em suas preocupações a agricultura, a pesca e a silvicultura. Essa corrente se apoia na crença de que as novas tecnologias e a "internalização das externalidades" constituem instrumentos decisivos da modernização ecológica. Essa vertente está respaldada pela ecologia industrial e pela economia ambiental.
> - O movimento pela justiça ambiental, o ecologismo popular, o ecologismo dos pobres, nascidos de conflitos ambientais em nível local, regional, nacional e global causados pelo crescimento econômico e pela desigualdade social. Os exemplos são os conflitos pelo uso da água, pelo acesso às florestas, a respeito das cargas de contaminação e o comércio ecológico desigual, questões estudadas pela ecologia política. Em muitos contextos, os atores de tais conflitos não utilizam um discurso ambientalista. Essa é uma das razões pelas quais a terceira corrente do ecologismo não foi, até 1980, plenamente identificada. Assim, este livro analisa tanto injustiças ambientais que completaram um século de existência quanto aquelas que ocorreram há poucos meses. (MARTÍNEZ, 2007, p. 38/39)"

A promoção de direitos socioambientais está umbilicalmente conectada com a justiça ambiental/social, tendo em vista que suas demandas são correlatas. A precariedade de cuidados na esfera social com determinada grupo populacional, historicamente tem evidenciado uma violação intensificada de seus direitos ambientais, acarretando um passivo ambiental deveras oneroso a esta população carente de recursos financeiros.

A justiça ambiental é um postulado que visa garantir a fruição igualitária dos bens ambientais e a justa distribuição dos ônus decorrentes da exploração do meio ambiente, a busca por este ideal deve ocorrer com a participação de toda a comunidade em caráter nacional e transnacional.

1.1 Injustiça Ambiental

Proclamar a necessidade de justiça ambiental decorre diretamente da existência de seu antagonista, qual seja: a injustiça ambiental. Apontam-se duas definições de injustiça ambiental formulados por Rogério Rammê (2012, p.38).:

> Injustiça Ambiental passou a designar o fenômeno da destinação da maior carga dos danos ambientais decorrentes do processo de desenvolvimento a certas comunidades tradicionais, grupos de trabalhadores, grupos raciais discriminados, populações pobres, marginalizadas e vulneráveis

E ainda:

> O conceito de injustiça ambiental conduz à percepção de que a desigualdade social acaba expondo a sociedade também de forma desigual aos riscos da poluição e degradação ambiental. Em outras palavras: a vulnerabilidade social, econômica e

> política das camadas menos favorecidas da população faz com que sobre elas recaiam, diretamente, os riscos e conseqüências do modelo econômico de desenvolvimento reinante na era do hiperconsumo (RAMMÊ. 2012, p. 38).

A injustiça ambiental está direcionada a distribuição do ônus decorrente das degradações ambientais, ou atividades tipicamente poluentes que são direcionadas para áreas em que persistem os bolsões de pobreza, acabando por prejudicar de maneira acentuada as populações que sequer são beneficiadas com o modelo desenvolvimentista/capitalista.

Essa postura é verificada no âmbito nacional, quando o país desloca seu lixo tóxico e focos de degradação a áreas mais pobres ou menos desenvolvidas tecnologicamente, ou ainda, numa perspectiva global, quando países desenvolvidos, adquirem áreas em países ainda em desenvolvimento, para o fim de escoar o lixo e resíduos tóxicos.

Henri Acselrad definiu a injustiça ambiental, tomando, por base, os postulados da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, a saber:

> Definiu-se então por *injustiça ambiental* o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis. (ACSELRAD. 2009, p. 41)

Algumas das principais causas que contribuem para a promoção da injustiça ambiental, por meio da denominada desigualdade ambiental são mencionadas por Acselrad. São quatro os indicadores: a) Mercado: o fato das classes financeiramente favorecidas conseguirem esquivar-se das áreas de maiores riscos ambientais, residindo em áreas que gozam de maior grau de proteção; b) Políticas: algumas políticas governamentais ou omissão do Estado tendem a acarretar que empreendimentos degradadores ou de infraestrutura perigosas se instalem, preferencialmente, em áreas residenciais de populações de baixa renda.

c) Desinformação: manter a população "às cegas" acerca dos riscos que envolvem certos empreendimentos e ocultação do que será desenvolvido na área, são meios de manter ocultos os riscos produzidos para a comunidade; d) Neutralização das críticas: com finalidade de evitar mobilização popular, algumas empresas desenvolvem atividades ou criam instalações para angariar a simpatia coletiva, investindo em infraestrutura social em bairros periféricos, tais como: construção de creches, postos de saúde, serviços assistenciais, dos quais o Estado tem se omitido.

Conjugando estes fatores, apresenta-se, então, a desigualdade ambiental sob o viés de Henri Acselrad:

> A desigualdade ambiental pode manifestar-se tanto sob a forma de proteção ambiental desigual como de acesso desigual aos recursos ambientais. A proteção ambiental é desigual quando a implementação de políticas ambientais – ou a omissão de tais políticas ante a ação das forças do mercado – gera riscos ambientais desproporcionais, intencionais ou não intencionais, para os mais carentes de recursos financeiros e políticos: os mais pobres, os moradores de áreas desvalorizadas e etnias marginalizadas. Se há diferença nos graus de exposição das populações aos males, isso não decorre de nenhuma condição natural, determinação geográfica ou casualidade histórica, mas de processos sociais e políticos que distribuem de forma desigual a proteção ambiental. (ACSELRAD. 2009, p. 73)

O atual cenário de injustiça ambiental de acordo com Roberta Baggio trata-se de uma peculiaridade da sociedade hodierna, em razão do esgotamento dos recursos ambientais, pautados na forma de exploração do mercado:

> A produção de injustiças ambientais é um fato peculiar das sociedades contemporâneas, que reflete culturalmente o tipo de relação estabelecida entre seres humanos e natureza. A possibilidade de identificação desse tipo de injustiç está vinculada à chamada crise ambiental, anunciada, principalmente, pela percepção do esgotamento dos recursos naturais diante de um modo de vida sustentado pelo binômio capitalista da produção e do consumo. O desvelamento dessa crise tem colocado a questão da proteção da natureza como um dos principais desafios da atualidade. (BAGGIO, 2014, p. 99)

Superar o atual estágio de desigualdade ambiental, que fomenta a injustiça ambiental, não é tarefa fácil. É necessária uma intervenção efetiva do Estado na promoção do meio ambiente sustentável. Inibir a forte intervenção dos agentes econômicos na degradação ambiental será complexo, porém, imprescindível para fins de elidir a deslocação de empreendimentos de risco para populações periféricas. A intervenção popular na tomada de decisões de cunho ambiental, associada à manifestação continuada de uma intervenção na via política e democrática do país é outro fator essencial para a superação das injustiças.

2 EQUIDADE GEOGRÁFICA E O SISTEMA DE DESIGUALDADE SOCIAL

A ausência de condições igualitárias entre as camadas sociais não pode ser invocada como justificativa para abandonar a temática da promoção da justiça ambiental, antes pelo contrário, deve atuar de maneira a minimizar as mazelas já existentes em nosso contexto social. Eis aí a necessidade de intervenção, conforme pontuado por Patrícia Arzabe (2015, não paginado):

> As discussões acadêmicas e políticas vêm proliferando neste campo, após se verificarem que as questões de gênero, de raça, de origem, de idade, todas constituintes de problemas sociais de séria gravidade convergem ao problema da pobreza e da desigualdade econômica. É nestas circunstâncias que mulheres, negros, índios, velhos, crianças, deficientes, migrantes e imigrantes compartilham em geral de desigualdades comuns à carência econômica e não raro à pobreza absoluta: a desigualdade de saúde, de moradia, de ocupação social, de bem-estar e, traço comum, a desigualdade política. A pobreza, nas suas feições de desigualdade de renda e de acesso a recursos, repercute claramente na participação política. Barreiras efetivamente sólidas se acumulam, obstando a participação na democracia e aprofundando os problemas que fazem dissolver a integração social.

O conceito de exclusão social ganhou destaque por volta de 1980. A exclusão social é complexa, e, abarca muito mais que a pobreza e as desigualdades sociais, visto que compreende a construção de todos os espaços de segregação dos quais o indivíduo encontra-se distanciado, em razão de suas condições. Neste sentido é a valiosa contribuição de Patrícia Arzabe (2015, não paginado):

> Se o termo pobreza pode ser construído a partir da definição que recebe, incluindo ou deixando de incluir grupos sociais, o termo recente 'exclusão social', ainda que tenha significação certamente difusa e polimorfa, tem o condão de iluminar justamente o espaço social, jurídico e político perdido frente ao estado de destituição de recursos de toda espécie - econômicos, sociais, jurídicos, culturais. A destituição se apresenta como um monstro tentacular, absorvendo qualquer possibilidade de atuação no espaço social às pessoas pobres, grupo em que se incluem as mulheres, os negros, deficientes, índios, velhos, crianças - e todos aqueles que não conseguem partilhar do controle do poder social. O estado de exclusão social oblitera a tal ponto esse espaço que mesmo a capacidade de insurgência e de organização contra os mecanismos que o originam são mirrados.

Boaventura de Sousa Santos discorre acerca da desigualdade e exclusão social: *"A desigualdade implica em um sistema hierárquico de integração social. Quem está em baixo está dentro e a sua presença é indispensável. Ao contrário, a exclusão assenta num sistema igualmente hierárquico mas dominado pelo princípio da segregação: pertence-se pela forma que se é excluído"* (SANTOS. 2010. p 158).

A desigualdade é um sistema intermediário, não tão drástico quanto a exclusão que implica em segregação, porém, importa em uma inclusão seletiva, dada apenas a indispensabilidade das atividades desenvolvidas, não se cuidando de valor intrínseco ao indivíduo.

Como forma de facilitar a compreensão da distinção entre exclusão e desigualdade aponta-se (SANTOS. 2010. p 256):

> À medida que os direitos de cidadania foram sendo conferidos às mulheres e elas foram entrando no mercado de trabalho, foram passando do sistema de exclusão para

> o da desigualdade. Foram integradas pelo trabalho, mas os seus salários continuaram até o presente a ser inferiores aos dos homens.

As políticas públicas implementadas por variados governos desde a promulgação da Constituição não conseguiram erradicar a pobreza ou a miséria, embora tenham surtido algum avanço. Sobre a insuficiência de normas jurídicas para resolver o problema, alerta a ministra Cármen Lúcia (2014. p. 07):

> Não é novo, nem mesmo raro, que constituições traduzam excelentes propostas, mas não sejam capazes de concretizar os projetos dos povos que as formulam. Ou talvez sejam mesmo os povos, seus autores, que não as conseguem concretizar. Na América Latina, particularmente, tem sido uma constante ter-se a norma, mas não a sua aplicação, o seu acatamento, a sua observância, especialmente pelos governantes, caudilhos com gana de poder e ojeriza a limites, mais ainda a direitos.

Alguns dos principais fatores apontados para justificar o sistema de desigualdades e exclusões sociais no Brasil é condenar os fatores históricos como: a colonização portuguesa, o sistema de distribuição de propriedades (sesmarias) no império; a escravidão, a ditadura, a corrupção que impregna os governos, a alta taxa de desemprego, a crise econômica[5], a baixa escolaridade e altas taxas de analfabetismo, a supervalorização de algumas profissões, taxas de tributação elevada, dentre outros. Todos estes fatores contribuem sobremaneira para a atual desigualdade existente, todavia, enumerá-los, embora auxiliem a compreensão da extensão do dano, não ilustra a saída para sua suplantação. Nesta esteira, Patrícia Arzabe (2015, não paginado):

> Em virtude disso, conclui-se que a pobreza e a exclusão não surgem por geração espontânea e não constituem situações estáticas e autoreferenciadas, mas são resultado do modo de relação entre pessoas e grupos. A situação econômica desfavorável de uma pessoa ou de um grupo maior ou menor de pessoas se dá em virtude da natureza das relações presente numa sociedade e pelas racionalidades que a dominam, em especial quando presentes mecanismos e práticas de exploração econômica, social e cultural. Tais mecanismos se verificam concomitantemente nas três esferas e se acham entranhados na sociedade a ponto de serem considerados padrões normais de relacionamento entre os grupos, dificultando a transformação social e a emancipação pessoal de cada um desses membros submetidos ou excluídos.

Além do crítico sistema de desigualdades e exclusão social em solo brasileiro, a população marginalizada ainda é submetida a constantes violações de direitos não só de ordem

[5] O sociólogo Jessé Souza tem se ocupado em sua obra ***Ralé Brasileira: quem é e como vivem,*** dentre outras abordagens, a combater o fetichismo do progresso econômico, ao deliberar que os brasileiros têm uma fé cega de que a expansão do mercado vai libertar o país das desigualdades existentes.

social, mas também na categoria ambiental, tal qual ressalvado até aqui. A ocorrência desta sistemática ocorrência gerou a definição da assim denominada Equidade Geográfica:

> [Refere-se] à configuração espacial e locacional de comunidades em sua proximidade a fontes de contaminação ambiental, instalações perigosas, usos do solo localmente desejáveis, como depósitos de lixo tóxico, incineradores, estações de tratamento de esgoto, refinarias etc. (ACSELRAD, Henri. 2009, p. 25)

A abordagem das demandas ambientais não poderá ser analisada de forma isolada do contexto social, pois os fatores sociais estão conectados com a real promoção da proteção dos bens ambientais seja para garantir o acesso aos bens ambientais aos indivíduos segregados ou para garantir que estes, possam suplantar suas necessidades básicas e comprometer-se com a proteção ambiental. Tal como salientado por Mahalia

> A partir das análises de conflito, vulnerabilidade e problema ambiental, é possível constatar que os três temas estão diretamente ligados, funcionando como um ciclo, uma vez que esses eventos decorrem normalmente da situação socioambiental presente em uma determinada sociedade, sendo considerados suas particularidades. Há várias condições para que um conflito ocorra, dentre eles, é válido destacar, a condição de vulnerabilidade que se encontra uma parcela dessa sociedade. Essa vulnerabilidade ocorre quando o Estado se mostra ausente (onde negligencia melhores condições a uma parcela da população) ou quando as intenções do capital promovem a entrada destes habitantes, para uma área (pressão imobiliária) onde normalmente apresentam riscos eminentes. (AQUINO. Mahalia. 2014, não paginado)

Considerando a atual sistemática de desigualdade e exclusão na sociedade brasileira, a regulação dos problemas sociais é um imperativo para que a promoção da justiça ambiental e a proteção dos bens jurídicos ambientais possam ganhar destaque no cenário nacional. Permitir a manutenção da segmentação social tal como delineado em nosso país, é um constante lembrete dos entraves que precisam ser superados para a efetiva promoção dos direitos socioambientais.

3 OS BENEFICIÁRIOS DA TUTELA *JUS* AMBIENTAL

O movimento por justiça socioambiental destina-se primordialmente a defender o equilíbrio no uso dos recursos ambientais e distribuição de seu ônus de forma equânime, primordialmente no contexto contemporâneo. Todavia, a prerrogativa da justiça ambiental não se restringe a este viés, encampando, ainda, a proteção aos futuros destinatários dos bens ambientais: as futuras gerações. Nesta esteira, cabe apresentar quem são os destinatários da denominada justiça ambiental.

Será apontado a seguir o enfoque em três titulares específicos, os quais serão apresentados sob o viés de dimensões conforme relacionado por parte da doutrina de apoio, quais sejam: a dimensão intrageracional, dimensão intergeracional, e a dimensão interespécies.

3.1 Dimensão Intrageracional

A dimensão intrageracional mantém o seu foco nas populações contemporâneas, preocupando-se com a justa distribuição do espaço ambiental com o equilíbrio ecológico. Por meio de uma preocupação especial com os pobres, procura pautar-se com base no princípio da igualdade das partes, onde todos os seres humanos possuem direitos a uma justa distribuição dos recursos naturais, cabendo um desfrute igualitário dos direitos sobre o patrimônio natural.

Sobre esta dimensão, aponta Rogério Rammê:

> Isso porque é nessa dimensão que as considerações sobre justiça voltam-se para as disparidades na apropriação dos recursos naturais do planeta; para a relação existente entre pobreza e meio ambiente; para a desigualdade na distribuição do espaço ambiental ecologicamente equilibrado e das externalidades ambientais negativas; sempre tendo como destinatárias as gerações humanas contemporâneas. (RAMMÊ. 2012, p.131)

O viés intrageracional aborda o princípio da solidariedade e o princípio de partes iguais, para que cada indivíduo tenha direito a igual acesso nos recursos naturais existentes no planeta. A distribuição dos recursos ambientais não deve estar vinculada ao poderio econômico ou aos traços capitalistas predominantes, mas deve partir da premissa de que todo indivíduo em qualquer lugar do planeta, faz jus a gozar dos recursos ambientais disponíveis.

Há que se apresentar ainda a dimensão intrageracional, sob o aspecto ético/filosófico, pontuado por Ricardo Waldman, que apresenta a dimensão intrageracional, por meio do relacionamento do ser humano com outro ser humano, ligada por conceitos de ética e alteridade.

> O encontro de um ser humano com outro é mais pleno do que o anteriormente mencionado porque temos linguagem e, logo, resposta. Deste encontro segue-se: Não matarás (Êxodo 20, 13). Temos, aqui também, responsabilidade, pois não podemos dominar, abusar do outro e aí vem a necessidade da justiça, que estabelece bases de uma vida em que as necessidades de sobrevivência são satisfeitas e a busca de uma vida plena pode ser satisfeita. A ausência de condições econômicas coloca o sujeito à mercê da dominação por outro, impede o agir responsável. A atribuição de direitos é uma técnica racional que exige comparação entre os incomparáveis 'Outros', necessária à implementação desta responsabilidade e que implica na assunção de uma relação Eu-Isso entre seres humanos. (WALDMAN. 2010, p.119)

Ainda nesta vertente Klaus Bosselman propõe uma substituição de paradigma, propondo a substituição do homem econômico ocidental "*homo oeconomicus occidentalis"* pela figura do homem ecológico universal "*homo ecologicus universalis"*, que a seguir se transcreve:

> If we assume that modern legal traditions tend to favour the freedom of homo oeconomicus occidentalis, we can also imagine the freedom of an enlightened homo ecologicus universalis. This type differs from the reductionist Ego of Western provenience as it asserts a connection with its global and natural environment. The real prospect of homo ecologicus universalis may be less important than the very thought of it. Such an image may be helpful to explain the growing number of people who see themselves not in competition, but solidarity with each other. More and more people think of themselves not just as citizens of particular countries, but citizens of the planet (BOSSELMAN. 2004, p. 65)[6].

A justiça ambiental, aplicada aos destinatários intrageracionais, deve superar uma visão local ou nacionalista, para o fim de compreender que todos os indivíduos devem ser considerados em si mesmo e no direito que lhe assiste ao usufruto dos recursos ambientais. A busca por este equilíbrio deve ser já no cenário atual, buscando promover o justo equilíbrio entre bônus e ônus na seara ambiental.

É com estes titulares que deve ser empregado o maior número de ações sociais que visem promover acesso aos direitos sociais e ambientais, com vistas a garantir que esta população que atualmente habita o planeta, encontre-se em condições de preocupar-se com os encargos ambientais das gerações que estão por vir.

3.2 Dimensão Intergeracional

Os movimentos de justiça ambiental preocupam-se não somente com as populações contemporâneas, mas também com as gerações futuras. As gerações vindouras passam a ser consideradas como sujeitos de direitos ambientais, respeitando-se o direito de que as futuras gerações possam usufruir dos recursos ambientais. Neste caminho, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer apresentam a dignidade humana como vetor fundamental para a garantir a justiça ambiental para as futuras gerações:

[6] BOSSELMAN. Klaus. **In search for global law: the signifcance of the Earth charter.** [Tradução] "Se assumirmos que a tradição legal moderna vem favorecendo a liberdade *do Homo oeconomicus occidentalis*, podemos também imaginar que houve uma promoção da liberdade *do homo ecologicus universalis*. Esses tipos se diferem no reducionismo do ego ocidental, eis que afirma uma conexão entre o realidade global e a ambiental, pois a verdadeira perspectiva do homo *ecologicus universalis* pode ser menos importante do que o próprio pensamento dele. Essa imagem pode ser útil para explicar o crescente número de pessoas que se vêem não competindo, mas sim solidárias umas com as outras. Mais e mais pessoas pensam em si mesmas não apenas como cidadãos de determinados países, mas também como cidadãos do planeta."

> Pode ser dizer que a dignidade humana fundamenta tanto a sociedade já constituída quanto a sociedade do futuro, apontando para deveres e responsabilidades das gerações presentes para com as gerações futuras, em que pese – e também por isso mesmo – a herança negativa em termos ambientais legada para as gerações passadas. Tal situação se dá em razão de que a proteção ambiental objetiva garantir condições ambientais favoráveis ao desenvolvimento da vida humana em patamares de dignidade não apenas para as gerações que hoje habitam a Terra e usufruem dos recursos naturais, mas salvaguardando tais condições também para as gerações que irão habitar a Terra no futuro. (SARLET e FENSTERSEIFER. 2013, p.52)

A comunidade humana global deve ser vista como um elo entre gerações passadas, atuais e vindouras, o que justifica a preocupação antecipada com as que ainda estão por vir e com a realidade ambiental com que irão se deparar no planeta em virtude do esgotamento dos recursos ambientais. Neste contexto, Rogério Rammê coloca então as futuras gerações no denominado rol dos justiciáveis:

> Nela as considerações de justiça ambiental pautam-se pelas relações entre os seres humanos vivos e as gerações humanas futuras. Há, pois, uma ampliação do círculo da comunidade humana numa escala temporal evolutiva, voltada para o futuro da humanidade. Aqui, as futuras gerações passam a integrar o rol dos justiciáveis, ou seja, dos destinatários das considerações de justiça ambiental. (RAMMÊ. 2012, p. 132)

A proposta da equidade intergeracional está direcionada àquelas gerações humanas que ainda não existem, abarcadas por uma expectativa de vida. Proteger esta categoria de indivíduos pressupõe que, daqui a cinquenta ou cem anos, os próximos habitantes possam desfrutar e usufruir dos recursos naturais atualmente existentes. A teoria desenvolvida é inovadora, porquanto, pretende preservas espécies animais e vegetais, bem como a qualidade do ar, água e recursos terrestres para que as próximas gerações possam conhecê-las e gozá-las, tais como estão disponíveis em nossos dias atuais, estando as futuras gerações reconhecidas como sujeitos de direitos (KISS. 2005, p. 54/55).

A equidade intergeracional cuida-se de uma teoria incorporada em diversos instrumentos legais em todo o mundo, visando promover a igualdade de acesso aos recursos naturais às gerações vindouras. Esta teoria parte da concepção de que as atuais gerações que habitam o planeta terra, não estão em nível hierárquico superior aos habitantes ainda não nascidos, cabendo, portanto, o dever de uso racional e sustentável dos recursos ambientais, de maneira a garantir a sua existência às futuras gerações.

3.3 Dimensão Interespécies

A dimensão interespécies integra os demais seres vivos não humanos como sujeitos da justiça ambiental. Trata-se do respeito humano pelas demais formas de vida e ecossistemas, permitindo sua integridade e manutenção. Tal dimensão não é acolhida com facilidade pelos governos ou pelas grandes empresas. Todavia, é considerada o elo entre as duas dimensões anteriores, por indicar que a preservação ambiental a ser resguardada para as futuras gerações compreende a variedade de espécies existentes, não se reduzindo aos avanços tecnológicos e sociais. Nesse sentido, aponta Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

> Os animais não humanos, diante de tal entendimento, não são protegidos apenas em razão da saúde ou da qualidade de vida do ser humano, mas também em virtude de representarem um valor em si mesmo digno de tutela, suplantando, portanto, a perspectiva do interesse exclusivamente humano para justificar sua proteção jurídica. (SARLET e FENSTERSEIFER. 2013, p.89)

Esta dimensão denominada de dimensão biosférica é apresentada por Rogério Rammê como sendo uma das mais relevantes, uma vez que consegue demonstrar o quanto pode ser ampliada as noções de justiça ambiental para além dos interesses exclusivamente humanos. Nessa mesma linha, o posicionamento de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

> Nesse contexto, procura-se refletir sobre a reformulação do conceito kantiano (antropocêntrico e individualista) de dignidade, ampliando-o para contemplar o reconhecimento da dignidade para além da vida humana, ou seja, para incidir também em face dos animais não humanos, bem como de todas as formas de vida de um modo geral, à luz de uma matriz jusfilosófica biocêntrica (ou ecocêntrica) capaz de reconhecer a teia da vida que permeia as relações entre ser humano e Natureza. (SARLET e FENSTERSEIFER. 2013, p.53)

É necessário cuidado para evitar equívocos com a apresentação da dimensão interespécies. Eis que não se está propagando radicalismos ou equiparação entre a vida humana, animal e vegetal, mas sim, a necessidade de proteção integral a todas as formas de vida existentes, conforme pontuado por Alexandre Kiss:

> Não se trata de proteger a qualquer preço todo ser vivo, todo indivíduo, toda espécime, mas toda forma de vida: pode-se matar um mosquito, mas a espécime, em si mesma, tem seu lugar no sistema ecológico global. É assim que falamos da necessidade de salvaguardar a diversidade das espécies, quer dizer, da biodiversidade, doravante protegida pela Convenção sobre a Diversidade Ecológica de 5.7.1992. O conceito de justiça para com as outras espécies pode servir de fundamento ético para a aplicação destas normas. (KISS. 2005, p.55)

A compreensão de que a justiça ambiental também deve se direcionar para a proteção das demais formas de vida, é uma construção realizada de forma gradual com a finalidade de

evidenciar que o respeito pela vida em todas as suas peculiaridades, está diretamente relacionada a existência humana, tal como salientado por Ricardo Waldman (2010, p. 118): *"Mesmo o mundo vegetal nos diz algo, que ele está lá, que é vida, independente e ao mesmo tempo interdependente com relação à nossa vida".*

Há que se considerar que até mesmo diplomas jurídicos têm encampado esta vertente, como é o caso da Constituição Federal brasileira, que preconiza, em seu art. 225, § 1º, inciso VII, a proibição de práticas que provoquem extinção de espécies ou promovam crueldade aos animais. Sobre essa valoração adotada pelo Estado, convém salientar o exposto por Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

> Os valores fundamentais da nossa comunidade estatal (dignidade, liberdade, igualdade e solidariedade) devem, necessariamente, ser ampliados para além do espectro humano, no intuito de alcançarmos um patamar moral e cultural mais evoluído, o que, à luz das formulações levantadas, se revela também por meio do reconhecimento e consequente proteção e promoção da dignidade dos animais e da vida de um modo geral[7]. (SARLET e FENSTERSEIFER, 2013, p. 100)

A evolução natural de uma sociedade deve, pois, ser compreendida não somente na maneira em que atribuem direitos aos seres humanos enquanto semelhantes, mas também por meio dos instrumentos de proteção e a valoração atribuída as demais formas de vida. Vida esta que deve ser considerada de forma autônoma, desvinculada então de sua utilidade à raça humana.

Observa-se que a teoria da justiça ambiental não se limita a somente um grupo específico de titulares a serem beneficiados com a distribuição igualitária do acesso aos recursos ambientais. Os movimentos por justiça ambiental atuam de forma integradora, visando abarcar a proteção das sociedades que atualmente povoam o planeta, estas consideradas na dimensão intrageracional.

Mas destina-se também a primar pela proteção dos recursos naturais para as gerações humanas que estão por vir, consistindo em uma vertente de proteção às futuras gerações, assim compreendidas como a dimensão intergeracional. Visando ainda uma integração entre todos os destinatários da justiça ambiental, a teoria expande seu raio de proteção, para considerar, ainda, outras formas de vida que merecem proteção, vidas estas que não são equiparadas à vida humana, mas que também merecem a tutela do Estado, consistente na dimensão interespécies.

[7] SARLET. Ingo Wolfganf. FENSTERSEIFER. Tiago. Op cit. p. 100.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria de justiça ambiental consolidou o desenvolvimento desta pesquisa, pois por meio dela é possível verificar que o acesso igualitário aos bens ambientais devem ser tutelados de forma igualitária, permitindo que todos os indivíduos possam usufruir de variados recursos naturais, dentre eles: água, terra, alimentação saudável, uso do solo, moradia.

A justiça ambiental deve caminhar de forma paralela à promoção dos direitos sociais, permitindo que todos os cidadãos possam usufruir de um meio ambiente equilibrado, ainda que em condições econômicas distintas. O desequilíbrio na distribuição dos bônus e ônus ambiental conduz à chamada injustiça ambiental, onde determinada parcela da população estaria sujeita a condições ambientais precárias, como a água contaminada, ocupação do solo em áreas de risco (encostas, morros, áreas alagáveis, aterros sanitários), ausência de saneamento básico, dentre outros.

É possível verificar que tais deficiências são predominantes em áreas povoadas por pessoas de baixa renda em determinados países como o Brasil, ou ainda, associadas à fatores étnicos-raciais e econômicos, como se apurou ocorrer nos Estados Unidos, por exemplo.

A tutela da justiça ambiental foi planejada com fito de alcançar variados grupos de beneficiários, dentre eles: a sociedade atual (intrageracional), pois percebe diretamente os benefícios do equilíbrio ambiental em todas as camadas sociais da população. As futuras gerações (viés intergeracional), permitindo que as próximas gerações possam gozar de um maior rol de direitos socioambientais já consolidados. E, a proteção interespécies, que se estenderia para além do ser humano, abarcando outras espécies vivas, partindo da concepção de que as demais formas de vida não humanas também merecem ser protegidas sob a ótica da justiça ambiental, pois também compõe a biodiversidade.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Justiça ambiental e construção social do risco**. In: Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 5, Editora UFPR, jan/jun. 2002, p. 49-60.

_____. Henri; MELLO, Cecília Campello do A; BEZERRA, Gustavo das Neves**. O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AQUINO. Mahalia Gomes de Carvalho. **Espaço urbano e saneamento básico: uma discussão pautada na "equidade geográfica".** Anais do VIII Congresso Brasileiro de Geógrafos – ISBN: 978-85-98539-04-1. Vitória/ES, 2014.

ARZABE. Patrícia Helena Massa. **Pobreza, exclusão social e direitos humanos: o papel do estado.** Acesso em 30 de novembro de 2015, às 10h17min. Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/direitos/dhesc/phelena.html>

BAGGIO, Roberta Carmineiro. **Justiça ambiental entre redistribuição e reconhecimento: a necessária democratização da proteção ambiental**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2014.

BOSSELMAN, Klaus. **In search for global law: the signifcance of the Earth charter**. In: *Worldviews: Global Religions, Culture, and Ecology,* Issue 1, 2004, pages 62-75. 8 v. Disponível em:

<http://earthcharter.org/invent/images/uploads/Klaus%20B%5C's%20article%20In%20search%20for%20Global%20Law.pdf>. Acesso em:11 out. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado federal, 1988. Acesso em 10 de setembro de 2018, às 20h55min. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>

HERCULANO, Selene. **Justiça ambiental: de Love Canal à Cidade dos Meninos, em uma perspectiva comparada**. In: MELLO, Marcelo Pereira de (Org.). Justiça e sociedade: temas e perspectivas. São Paulo: LTr, 2001. p. 215-238.

SARLET. Ingo Wolfganf. FENSTERSEIFER. Tiago. **Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2013.

KISS, Alexandre. **Justiça ambiental e religiões cristãs**. In: PRADO, Ines Virginia; AKEMI, Sandra; SILVA, Solange Teles da. *Desafios do direito ambiental do século XXI:* estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005.

MARTÍNEZ, Alíer Juan. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. São Paulo: Contexto, 2007.

RAMMÊ. Rogério Santos. **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas políticos-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica.** Caxias do Sul: RS: Educs, 2012.

ROCHA. Cármen Lúcia Antunes. **O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social.** Acesso em 24 de novembro de 2016, às 14h09min. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32229-38415-1-PB.pdf>

SOUZA. Jessé. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

WALDMAN. Ricardo Libel. **Justiça e encontro – a carta da terra em uma perpectiva buberiana.** In: Revista do instituto cultural judaico marc chagall. v.2 n.1 (jan-jun) 2010.

Revista de Direito Agrário e Agroambiental

Organização Comitê Científico
Double Blind Review pelo SEER/OJS
Recebido em: 30.11.2018
Aprovado em: 13.12.2018

A NECESSÁRIA DIFERENCIAÇÃO DA CÉDULA DE PRODUTO RURAL E DA CÉDULA DE CRÉDITO RURAL E O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA PRIVADA COMO FATOR DE LIMITAÇÃO DOS JUROS DE MORA

Sandra Regina Minami[1]

Resumo: Analisa a Cédula de Produto Rural e a Cédula de Crédito Rural sob a ótica da aplicação do princípio da Autonomia Privada para delimitar a incidência de juros de mora nesses títulos de crédito. Essas cártulas são utilizadas em operações de financiamento rural e por apresentarem características semelhantes são objeto de controvérsias entre os operadores de Direito. A metodologia empregada foi a lógica dedutiva por meio da análise da legislação, jurisprudência e doutrina. Concluiu-se pela importância da diferenciação dessas cédulas como pressuposto para identificação do tratamento jurídico a ser aplicado a fim de solucionar a problemática dos juros de mora.

Palavras-chave: Princípio da Autonomia Privada; Crédito Rural; Cédulas de Produto Rural (CPR); Cédulas de Crédito Rural (CCR); Juros de Mora.

THE NECESSARY DIFFERENTIATION OF THE RURAL PRODUCT CODE AND THE RURAL CREDIT CODE AND THE PRINCIPLE OF PRIVATE AUTONOMY AS A FACTOR FOR THE LIMITATION OF INTERESTS OF DEBTORS

Abstract: It analyzes the Rural Product Note and the Rural Credit Note under the application of the principle of Private Autonomy to delimit the incidence of default interest on these credits. These cartulas are used in rural finance operations and because they have similar characteristics are the object of controversy among legal operators. The methodology used was the deductive logic through the analysis of legislation, jurisprudence and doctrine. It was concluded by the importance of the differentiation of these notes as a presupposition to identify the legal treatment to be applied in order to solve the problem of default interest.

Keywords: Principle of Private Autonomy; Rural credito; Rural Product Notes (CPR); Rural Credit Notes (CCR); Interest of Mora.

[1] Mestranda em Direito Negocial na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário Filadélfia (2012) e graduação em Agronomia pela Fundação Faculdade de Agronomia Luiz Meneguel (1989). Pós Graduada em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura de Londrina - PR (2013) e Pós Graduada em Direito Civil e Direito Processual Civil pela Universidade Estadual de Londrina (2014). Conciliadora no Tribunal de Justiça do Paraná. Advogada. E-mail: sandraminami@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

As profundas transformações da sociedade e o dinamismo decorrente do processo de globalização desencadearam um avanço em diversos segmentos da cadeia produtiva no cenário nacional.

No setor agropecuário, os desafios e as novas demandas provocaram a busca de instrumentos e alternativas para alcançar a modernização na atividade rural.

A globalização acelerou o processo de abertura das fronteiras agrícolas por meio da exploração de mercados internacionais, bem como, do desenvolvimento de estratégias voltadas à inovação de tecnologias e da troca de informações que contribuíram para o aumento da produtividade e da competitividade.

A extensão do território nacional, detentor de vasto potencial de terras e recursos naturais, associado às boas condições edafo-climáticas, e, juntamente com a implantação de políticas agrícolas mais eficientes, são fatores que justificam o alto índice de exportação de produtos agropecuários.

Desde a década de 70, o setor agropecuário vem criando alternativas para superar os reflexos negativos provenientes de crises econômicas, especialmente, a crise dos anos 60, por meio de aportes financeiros, tecnológicos e econômicos, a fim de reestruturar a forma de manejo agrícola com o objetivo de fortalecer todos os setores que envolvam a cadeia produtiva do complexo rural.

A implantação do cooperativismo como instrumento de intermediação entre produtores e indústria e a criação de cooperativas e de associações trouxeram novas estratégias e parcerias que potencializaram o crescimento da agroindústria.

Dessa forma, a criação dessas organizações empresariais cooperativas, bem como o aumento da demanda e o melhor aproveitamento da matéria prima agropecuária, decorrente do crescimento das agroindústrias e das exportações, contribuiu para o elevado interesse pelo produto rural refletindo-se no surgimento de uma nova modalidade econômica, o Agronegócio.

O Agronegócio trouxe um avanço significativo na economia por meio da expansão da atividade rural, da reestruturação de políticas agrícolas, da utilização de insumos e máquinas de alto nível tecnológico que resultaram na incorporação da chamada “agricultura de precisão”, inserindo novos paradigmas na atividade agropecuária.

As pequenas propriedades rurais começaram a modificar sua estrutura deixando à margem o campesino, dando origem aos pequenos empresários rurais que, hodiernamente, são

reconhecidos como empreendedores que se preocupam com a performance de sua produção e com o desempenho de um negócio economicamente rentável.

Diante dessa nova realidade, observa-se um aumento significativo de instituições financeiras interessadas na intermediação dos chamados "créditos rurais". Dentre os títulos de crédito disponibilizados no mercado financeiro destacam-se as Cédulas de Produto Rural (CPR) e as Cédulas de Crédito Rural (CCR) que, por apresentarem características e finalidades semelhantes são, frequentemente, confundidas, ocasionando divergências no entendimento quanto à aplicação dos juros de mora.

A problemática ocorre em razão do desconhecimento da estrutura jurídica desses títulos de crédito que, por não serem corretamente identificados, provocam interpretações equivocadas por parte dos operadores de Direito, inclusive, por parte dos magistrados, que acabam atribuindo um tratamento jurídico distorcido às cédulas.

Nessa perspectiva, de início, o presente estudo demonstrará separadamente os principais aspectos das Cédulas de Produto Rural (CPR) e das Cédulas de Crédito Rural (CCR) com intuito de destacar os pontos divergentes das cártulas.

Na segunda parte, analisará os efeitos e o entendimento do Superior Tribunal de Justiça na aplicação do princípio da Autonomia Privada para a regulamentação da incidência dos percentuais da taxa dos juros de mora incidente em cada tipo de cédula.

A pesquisa apresentará como aporte teórico a análise do princípio da Autonomia Privada que por revelar a limitação da liberdade dos contratantes na relação negocial desafia os caminhos da investigação dogmática para identificar o tratamento jurídico a ser imputado na incidência dos percentuais referentes às taxas de juros de mora dessas cártulas.

A metodologia a ser empregada compreende a lógica dedutiva para a análise do ordenamento jurídico pátrio, do entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça e da doutrina para o enfrentamento da matéria a ser elucidada.

2 CRÉDITO RURAL

O crédito rural constitui um dos mais importantes instrumentos de fomento da política agrícola. Com o dinamismo e o crescimento do setor agropecuário houve a necessidade da inserção de recursos financeiros para o desenvolvimento e o aprimoramento das atividades campesinas.

A lei 4.829 de 05 de novembro de 1965 instituiu o Crédito Rural. O artigo 2º, da referida lei disciplinou o conceito de Crédito Rural, senão vejamos:

> Art. 2º Considera-se crédito rural o suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor.

Ana Paula Ruiz Silveira Lêdo e Roberto Wagner Marquesi (2018, p. 12) entendem que: "As cédulas de crédito rural são títulos cambiais pelos quais um produtor rural obtém empréstimo em dinheiro, dando em garantia um bem móvel ou imóvel de sua propriedade."

O crédito rural permitiu a captação de recursos para o desenvolvimento de uma atividade equilibrada, confiável e estável, com capacidade de diversificação para a ampliação da área agricultável a fim de priorizar a qualidade e quantidade da produção e a maior capacidade de renda do produtor rural.

Dentre as legislações que estabeleceram as primeiras normatizações nacionais destacam-se a Lei 492 de 30 de agosto de 1937 que regulamentou o penhor rural e o decreto n. 22.626 de 7 de abril de 1933 conhecido como Lei da Usura que determinou a alteração da taxa de juros para 6% ao ano nos casos de empréstimos de natureza agrícola. (MARQUES, 1998, p. 200)

As primeiras linhas de crédito rural foram negociadas com o Banco do Brasil que, atualmente, em razão do vasto conhecimento e experiência desse tipo de negociação, detém a maioria dos financiamentos e operações de crédito.

O Banco do Brasil, sob a orientação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil (BACEN), destina-se a regulamentar e a sistematizar a ação das entidades financeiras que se prestam a negociar a distribuição do crédito rural.

Benedito Ferreira Marques ensina que a lei do Crédito Rural se preocupou, precipuamente, com a concentração do aporte financeiro empregado na construção de uma atividade planejada para impulsionar o crescimento do país:

> [...] a) estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para o armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários; b) favorecendo o custeio da produção e a comercialização dos produtos; c) possibilitaram o fortalecimento econômico dos produtores rurais; d) incentivar a absorção de métodos racionais de produção pelos produtores rurais, com vista ao aumento da produtividade e à melhoria do seu próprio padrão de vida. (MARQUES, 1998, p. 201)

Nesse viés, Marques (1998, p. 203) acrescenta que "foi criado um sistema destinado à coordenação, à distribuição, à fiscalização e ao estudo, em todos os seus ângulos, da problemática resultante da política do Governo nesse setor.".

A consolidação do crédito rural foi resultado de um longo período de experiências, de ajustes legislativos juntamente com a participação de estruturas competentes, os quais foram se aperfeiçoando para alcançar ativos geradores de renda que se transformaram em um dos mais eficientes paradigmas de aporte financeiro do mundo.

Nesse contexto, o crédito rural tornou-se uma ferramenta essencial para a formação da infraestrutura, da capacitação, do desempenho e da promoção da sustentabilidade de toda a cadeia produtiva agrícola, resultando no surgimento do *Agrobusiness*.

2.1 PRINCIPAIS ASPECTOS GERAIS DA CÉDULA DE PRODUTO RURAL - CPR

A Lei 8.929 de 22 de agosto de 1994 regulamentou a Lei da Cédula de Produto Rural. O artigo 1º da lei trouxe a definição da Cédula de Produto Rural:

> Art. 1º Fica instituída a Cédula de Produto Rural (CPR), representativa de promessa de entrega de produtos rurais, com ou sem garantia cedularmente constituída.

Em linhas gerais a Cédula de Produto Rural pode ser entendida como um título de crédito que se destina a formalizar uma obrigação de venda antecipada mediante o compromisso de entrega do produto agrícola por parte do emitente em troca do recebimento do produto e do pagamento pelo comprador.

Lutero de Paiva Pereira ensina que a Cédula de Produto Rural constitui um instrumento de fomento para a exploração e fortalecimento da atividade rural e uma obrigação de entrega de produto mediante pagamento por parte do adquirente:

> A Cédula de Produto Rural foi criada como um verdadeiro instrumento de fomento para o produtor rural, suas associações e cooperativas, tendo como proposta maior alavancar a atividade campesina facilitando-lhe a obtenção de recursos financeiros de forma menos onerosa, e, isto, via comercialização de produto rural. Se, como, se depreende do imperativo legal, somente o produto rural pode ser prometido à entrega através da Cédula de Produto Rural, de corolário somente entrega de produto rural poderá através dela ser exigido e, é claro, desde que tenha havido anterior pagamento integral da aquisição ao vendedor.(PEREIRA, 2012, p. 20)

A Cédula de Produto Rural (CPR) é título líquido e certo, exigível, submetido à aplicação subsidiária das normas do Direito Cambial, podendo ser negociado nos mercados de bolsas e de balcão.

Ensina Ana Paula Ruiz Silveira Lêdo e Roberto Wagner Marquesi que a Cédula de Produto Rural (CPR) não é operação vinculada exclusivamente à atividade rural:

> A nota distintiva da CPR frente aos demais títulos de crédito é a possibilidade de ser ela levada para mercado de bolsas e balcão. Tal prerrogativa decorre do art. 19 da mesma Lei nº 8.929/94. Ser negociável nessas condições significa que o título em questão pode ser oferecido em leilões públicos. Com isso, o arrematante, muitas vezes uma empresa do exterior, adquire o direito de receber o produto constante na cédula. (LÊDO e MARQUESI, 2018, p.143)

Importante ressaltar que, quando utilizada nas operações de trocas de insumos, as chamadas "operações barter", a Cédula de Produto Rural (CPR) assemelha-se aos contratos de financiamento.

Em que pese a Cédula de Produto Rural (CPR) não ser caracterizada como um financiamento rural, na prática estas cártulas exercem uma espécie de financiamento, tendo em vista que, o produtor vende antecipadamente sua produção a fim de obter recursos para custear sua lavoura.

O artigo 2º da Lei 8.929/94 estabelece que o produtor rural e suas associações, inclusive cooperativas, são autorizados a emitir a Cédula de Produto Rural, o que já não ocorre com as instituições financeiras, ilegitimadas para a emissão desse tipo creditório. Nessa perspectiva, essa disposição da Lei do Crédito Rural permite diferenciar o tratamento jurídico atribuído à Cédula de Crédito Rural (CCR) e à Cédula de Produto Rural (CPR).

O fato de ser utilizada para a venda e compra de produtos faz com que a Cédula de Produto Rural (CPR) possa ter certa similitude com o contrato de permuta.

No entanto, o contrato de permuta e a Cédula de Produto Rural (CPR) são institutos que não se confundem, haja vista que analisando-se a natureza jurídica de cada um deles é possível constatar que o objeto a ser entregue nesses tipos de contrato são distintos.

Com efeito, no contrato de permuta o objeto a ser entregue não envolve dinheiro, sendo que no caso da Cédula de Produto Rural (CPR) o que se recebe é o capital para investimento para o desenvolvimento da atividade agropecuária.

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald destacam que na relação jurídica que envolve permuta há uma troca de bens sem entrega de dinheiro:

> Denomina-se permuta, troca, escambo, barganha ou permutação a relação transacional pela qual cada uma das partes se obriga a entregar um bem para receber outro, que será entregue pela contraparte, sem envolver moeda(dinheiro) como objeto. (FARIAS; ROSENVALD, 2013, p. 671)

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2013, p. 673) conceituam o contrato de troca ou permuta: "O contrato de troca ou permuta é o negócio jurídico através do qual as partes se obrigam, reciprocamente, a dar uma coisa por outra, não envolvendo dinheiro".

A Cédula de Produto Rural (CPR) se caracteriza por uma promessa de pagamento em moeda corrente.

Lutero de Paiva Pereira leciona que merece destaque, a obrigatoriedade da integração do *nomen iuris* na Cédula de Crédito Rural (CPR):

> Tal orientação doutrinária mostra com clareza a importância de a Cédula satisfazer tal requisito essencial, já que sem o nome Cédula de Produto Rural ou Cédula de Produto Rural Financeira, conforme o caso, o documento não poderá ser utilizado na via executiva pela ausência de requisito essencial de sua constituição válida. (PEREIRA, 2012, p. 35)

Por fim, o artigo 5º da Lei 8.929/94 disciplinou que a Cédula de Produto Rural (CPR) pode ser constituída das seguintes garantias reais: a hipoteca, o penhor e a alienação fiduciária.

2.2 PRINCIPAIS ASPECTOS GERAIS DA CÉDULA DE CRÉDITO RURAL - CCR

A Lei 3.253, de 27 de agosto de 1957 foi o primeiro instrumento legal que regulamentou a Cédula de Crédito Rural (CCR). A referida lei estabeleceu, também, outras espécies de cédulas rurais como a Cédula Rural Hipotecária, a Cédula Rural Hipotecária e Pignoratícia, a Nota Promissória Rural e a Cédula Rural Pignoratícia.

A Cédula de Crédito Rural (CCR), atualmente, encontra-se disciplinada no Decreto-Lei 167 de 14 de fevereiro de 1967, sendo utilizada em larga escala para operações de financiamento rural. A Cédula de Crédito Rural (CCR) constitui uma promessa de pagamento em dinheiro.

O art. 1º Decreto-Lei 167/67 dispõe que se trata de um título de crédito destinado à concessão do financiamento rural:

> Art 1º O financiamento rural concedido pelos órgãos integrantes do sistema nacional de crédito rural e pessoa física ou jurídica poderá efetivar-se por meio das células de crédito rural previstas neste Decreto-lei.

Cumpre ressaltar que, somente serão beneficiárias da Cédula de Crédito Rural (CCR), pessoas físicas ou pessoas jurídicas que desenvolvam atividades relacionadas à produção rural ou, ainda, pessoas que laborem em atividades de interesse do setor agropecuário.

Lutero de Paiva Pereira comenta que é de responsabilidade do emitente/tomador o ônus de entregar e comprovar a destinação dos recursos financeiros na atividade rural à instituição financeira:

> Assim, tão logo o crédito seja liberado nasce para o emitente do título a obrigação de comprovar a correta inversão dos recursos dentro da atividade cedularmente indicada, o que via de regra é feita através de laudos de assistência técnica ou, se o caso, através de laudos de fiscalização do próprio agente financeiro, um e outro devidamente chancelado por profissional competente e também pelo financiado. (2009, p. 145)

Diferentemente da Cédula de Produto Rural (CPR), a Cédula de Crédito Rural (CCR) é um título de crédito que tem a função de custear unicamente a atividade rural.

O Parágrafo Único do Decreto-Lei 167/67 elencou entre os legitimados à concessão do benefício rural, os agentes financeiros e as cooperativas agrícolas: "Faculta-se a utilização das cédulas para os financiamentos da mesma natureza concedidos pelas cooperativas rurais a seus associados ou às suas filiadas."

2.3 A AUTONOMIA PRIVADA E OS NEGÓCIOS JURÍDICOS

A autonomia privada está intimamente ligada com a liberdade do indivíduo de poder realizar negócios jurídicos nos limites do ordenamento jurídico.

Ensina Antônio Junqueira Azevedo (2002, p. 4) que, o negócio jurídico tem como essência a manifestação de vontade: "Fala-se, então, para conceituar o negócio jurídico, em manifestação de vontade destinada a produzir efeitos jurídicos, o ato de vontade dirigido a fins práticos tutelados pelo ordenamento jurídico, ou, ainda, em declaração de vontade".

Francisco Amaral (2014, p. 410) comenta que, a legislação civilista introduziu os negócios jurídicos consubstanciando o elemento volitivo como pressuposto determinante para a condução de uma relação jurídica: "O Código Civil brasileiro de 2002 acolhe expressamente

a figura do negócio jurídico, como categoria geral compreensiva das declarações de vontade destinadas à criação, modificação e extinção das relações jurídicas".

Nessa esteira, a manifestação ou declaração de vontade externa a pretensão do indivíduo na busca da concretização, alteração ou finalização de um negócio jurídico.

Essa vontade declarada determina a liberdade do indivíduo em regular seus próprios interesses refletindo-se diretamente na autodeterminação e, consequentemente, na autonomia privada.

Roxana Cardoso Brasileiro Borges (2007, P. 47) conceitua a autonomia privada associando-a ao poder de realização de negócios jurídicos:

> O conceito de autonomia privada, mais restrito, corresponde ao poder de realização de negócios jurídicos, ou seja, a liberdade negocial. Entende-se, em geral, autonomia privada como o poder atribuído pelo ordenamento jurídico ao indivíduo para que este possa reger, com efeitos jurídicos, suas próprias relações. (BORGES, 2007, p. 47)

Claudio Luiz Bueno de Godoy (2009, p. 28) sintetiza que a autonomia privada determina um poder na atividade de regulamentação: "Ora, em rigor, a autonomia privada designa apenas um poder com eficácia reguladora (ou o acto por que se exercita, ou a esfera em que é reconhecido)".

Importante destacar que, quando se refere ao conceito de autonomia privada deve-se observar que a manifestação de vontade está subordinada aos limites do sistema jurídico, ou seja, para o exercício da liberdade negocial faz-se necessária a observância dos mandamentos legais.

Nesse contexto, a liberdade de contratar tem como pressuposto a manifestação de vontade que legitima o interesse das partes na relação contratual capaz de gerar a constituição dos negócios jurídicos.

Destarte, o estudo da autonomia privada permeia o cotidiano da comunidade jurídica o que de fato desafia os negócios jurídicos, conforme pode ser verificado no entendimento dos ministros do Superior Tribunal de Justiça que se apropriaram do postulado para fundamentar a possibilidade de negociação de percentuais de taxas de juros de mora em contratos de financiamento realizado por meio da Cédula de Produto Rural (CPR) e a capitalização de juros no caso da Cédula de Crédito Rural (CCR).

2.4 ANÁLISE DA CÉDULA DE PRODUTO RURAL (CPR) E DA CÉDULA DE CRÉDITO RURAL (CCR) SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA PRIVADA

A Cédula de Produto Rural (CPR) e a Cédula de Crédito Rural (CCR) têm sido objeto de inúmeras discussões por parte daqueles que se utilizam desse instrumento para obtenção de recursos, bem como, dos agentes autorizados legalmente para manejar esse tipo de operação financeira, e, inclusive, dos magistrados que, muitas vezes, se equivocam na distinção desses títulos de crédito.

Em razão das semelhanças existentes nesses tipos de títulos de crédito, os Tribunais Superiores têm frequentemente se deparado com demandas requerendo a aplicação do mesmo percentual dos juros de mora tanto para a Cédula de Produto Rural (CPR) quanto para a Cédula de Crédito Rural (CCR).

Para a resolução dessas controvérsias, os magistrados tem se apoiado no estudo do reconhecimento do princípio da Autonomia Privada e da liberdade de contratar, a fim de construir um raciocínio axiológico adequado para alcançar a norma parâmetro.

O art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB estabelece que: "quando a lei for omissa o juiz deve decidir o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de Direito", a fim de possibilitar que o hermeneuta encontre nesses elementos os valores adequados para a construção de um raciocínio lógico e coerente.

Gustavo Tepedino comenta que, diante de acontecimentos sociais, políticos e, principalmente, econômicos, surge a necessidade de se disciplinar princípios orientadores na busca de novos paradigmas de interpretação para suprir os desafios que se originam na seara dos contratos:

> Constata-se, da análise dos diversos aspectos da execução contratual selecionados, que a legislação especial e os fatos sociais que se sucedem e se transmudam a cada dia, reclamam por novos princípios interpretativos para a busca da disciplina jurídica adequada a prática contratual em uma economia e critica turbulência. (TEPEDINO, 2004, p. 120)

Com efeito, no âmbito do direito privado, os princípios desempenham uma função de complementariedade para auxiliar a interpretação dos institutos jurídicos propiciando uma reconstrução da legislação civil.

Ricardo Lorenzetti ensina que os princípios são normas especiais capazes de impor um ´dever ser´ a ser cumprido para chancelar uma situação positiva, e as regras são determinações que nem sempre prescrevem a realização do bem:

> Isto é, os princípios são normas, mas de um tipo especial. Têm uma estrutura deontológica, já que expressam um dever ser, mas são distintos das regras porque estar podem ser cumpridas ou descumpridas de um modo claro. O princípio, por sua vez, ordena que algo seja cumprido da melhor medida possível; é a busca do ótimo. (Lorenzetti, p. 1995, p. 317)

Humberto Ávila destaca que os princípios contribuem para a resolução dos conflitos e antinomias, e, também, permitem a solução de colisões entre princípios:

> Daí a definição de princípios como *deveres de otimização* aplicáveis em vários graus segundo as possibilidades normativas e fáticas: normativas, porque aplicação dos princípios depende dos princípios e regras que a eles se contrapõe; fáticas, porque o conteúdo dos princípios como normas de conduta só pode ser determinado quando diante dos fatos. (ÁVILA, 2008, p. 38)

No que tange a aplicação da autonomia, Pietro Perlingieri comenta que os sujeitos na relação contratual podem atuar de forma mais ou menos incisiva na defesa de seus interesses e que essa conduta terá reflexos na consolidação da solidariedade e na eticidade entre os contratantes:

> Autonomia se apresenta, no seu mínimo e constante denominador, como ato de iniciativa de pelo menos uma das partes interessadas na negociação. É a autuação não somente de direitos subjetivos mas também de deveres de solidariedade e, por vezes, específicas obrigações legais de contratar. (PERLINGIERI, 2002, p. 19)

O princípio da Autonomia Privada contempla a limitação da liberdade de contratar na relação negocial, bem como, permite a liberdade de escolha para agir, contratar, expressar e negociar de acordo com a vontade das partes dentro dos limites da lei.

O fato das Cédulas de Produto Rural (CPR) e das Cédulas de Crédito Rural (CCR) representarem a venda antecipada da produção agrícola e de se destinarem ao financiamento decorrente de crédito rural justifica a falta de conhecimento das diferenças existentes entre as duas cártulas pela maioria dos contratantes e dos magistrados.

A Cédula de Crédito Rural (CCR) tem como finalidade a liberação do financiamento rural e a Cédula de Produto Rural (CPR) também se revela, na prática, como uma espécie de financiamento rural, sendo ambas utilizadas na venda e compra antecipada da produção.

Em sua obra Comentários à Lei da Cédula de Produtor Rural, Lutero de Paiva Pereira ensina que a legislação preocupou-se em distinguir as finalidades tanto da Cédula de Produto Rural (CPR) quanto da Cédula de Crédito Rural (CCR) a fim de evitar conceitos equivocados que possam prejudicar a interpretação jurídica dessas cártulas:

> Claramente se depreende do preceito legal supracitado, e isto é de suma importância para o bom entendimento quanto à juricidade do título *sub examine*, que a Cédula de Produto Rural - CPR não se presta materializar um financiamento ou empréstimo rural, estando longe de sua proposta a ideia de agasalhar um contrato de mútuo.
> Contrariamente a isto, a Cédula de Produto Rural é um título que denuncia uma compra e venda, e essa de produto rural, razão pela qual traz uma promessa assumida pelo seu emitente vendedor de entregar ao credor-comprador o bem nela descrito. (PEREIRA, 2012, p. 17-18)

Dessa forma, à luz do princípio da Autonomia Privada, a Cédula de Produto Rural (CPR) por se constituir em promessa de entrega de bem, poderá refletir a existência de uma liberdade contratual mais ampla nas negociações das cláusulas contratuais.

E, por outro lado, a Cédula de Crédito Rural (CCR) por se tratar de uma forma de financiamento rural exclusivamente voltada para a atividade rural, está sujeita a uma interpretação mais restritiva, tendo como consequência a possibilidade de capitalização de juros.

Nesse contexto, verifica-se a necessidade da observância das peculiaridades e das características legais que permeiam esses títulos de crédito, a fim de que os contratantes e operadores de Direito possam evitar prejuízos financeiros, bem como o ajuizamento de demandas judiciais desnecessárias.

2.5 O ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - CÉDULA DE PRODUTO RURAL (CPR) E A CÉDULA DE CRÉDITO RURAL (CCR)

No caso dos títulos de crédito rural, entendeu o Superior Tribunal de Justiça que o princípio da Autonomia Privada delimita o campo de atuação dos percentuais da taxa de juros de mora a ser aplicado nos contratos rurais.

Ao se tratar de Cédulas de Produto Rural (CPR), o princípio da Autonomia Privada tem atuação mais ampla, e, no caso das Cédulas de Crédito Rural (CCR), a atuação ocorre de modo mais restritivo.

O Relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, da Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial 1049984/MS, julgado em 03/10/2017, entendeu que nos casos pertinentes à emissão da Cédula de Produto Rural (CPR) o princípio da Autonomia Privada aplica-se de forma mais ampla à liberdade de contratar, e nesse sentido, poderá ser pactuado entre os contratantes os percentuais relativos a taxa dos juros de mora.

Segue o entendimento do Superior Tribunal de Justiça acerca da matéria:

> DIREITO EMPRESARIAL. RECURSO ESPECIAL. TÍTULOS DE CRÉDITO. CÉDULA DE PRODUTO RURAL. AQUISIÇÃO DE INSUMOS PARA PLANTIO. POSSIBILIDADE.
> 1. Historicamente, reconhece-se a Cédula de Produto Rural como um título de crédito apto para formalizar o emprego do capital privado no fomento do setor do agronegócio.
> 2. A CPR pode instrumentalizar uma compra e venda mercantil, como a referida no caso dos autos, podendo ser emitida para representar qualquer negócio jurídico em que o produtor rural assume a obrigação de entregar seu produto ao outro contratante.
> 3. O art. 2º da Lei n. 5.474/1968 proíbe ao vendedor das mercadorias sacar título diverso da duplicata, mas não impede o comprador de fazê-lo.
> 4. A CPR é regida pelo princípio da autonomia privada, autorizando a pactuação dos juros de mora à taxa anual de 12% (doze por cento), percentual que não viola o disposto no Decreto n. 22.626/1933.
> 5. Recurso especial a que se nega provimento.
> (REsp 1049984/MS, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 03/10/2017, DJe 09/10/2017)

Tarcisio Teixeira (2017, p. 539) leciona que aos juros de mora convencionais, são permitidos a livre estipulação dos percentuais das taxas a serem aplicadas no momento da celebração do negócio jurídico: “Vale considerar que os juros de mora são sempre devidos por decorrerem da lei (ex lege). Sendo pactuada a taxa, serão os juros de mora convencionais; caso não, serão juros legais.”

Importante destacar que, os encargos financeiros são determinados por legislação específica devendo ser observado o limite legal de no máximo 1% ao mês, nos termos do Decreto n. 22.626/1933.

Nessa esteira, apesar da possibilidade da livre negociação dos percentuais das taxas de juros de mora na Cédula de Produto Rural (CPR), devem ser respeitadas as diretrizes do Decreto n. 22.626/1933.

Por outro viés, já no caso das Cédulas de Crédito Rural (CCR), o Superior Tribunal de Justiça pacificou a matéria admitindo a capitalização de juros conforme disposição da Súmula 93 do STJ: "A legislação sobre cédulas de credito rural, comercial e industrial admite o pacto de capitalização de juros".

Em recente decisão, para fundamentar o estabelecimento da capitalização de juros nos casos de Cédulas de Crédito Rural, o Relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial 1435979/SP, na data de 30/03/2017, fundamentou seu entendimento apoiando-se na "Inaplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor ao negócio jurídico estabelecido entre cooperativa e cooperado, quando se tratar de ato cooperativo típico (cf. art. 79 da Lei 5.764/71)."

Nessa situação, entendeu o nobre julgador que não há que se falar em destinatário final na relação de consumo entre produtor e cooperativa ou entre agentes financeiros e instituições que operam no financiamento de crédito rural.

Segue o entendimento, de acordo com a ementa transcrita abaixo:

> RECURSOS ESPECIAIS. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. CPC/1973. CÉDULA DE PRODUTO RURAL FINANCEIRA - CPR-F. EMBARGOS À EXECUÇÃO. DESVIO DE FINALIDADE. JUROS DE MORA. MULTA MORATÓRIA. 1. RECURSO ESPECIAL DO EXECUTADO/EMBARGANTE: 1.1. Controvérsia acerca da execução de uma Cédula de Produto Rural Financeira (CPR-F), proposta pelo segundo endossatário do título.
> 1.2. Ausência de vinculação da CPR a uma anterior concessão de crédito ao produtor rural (exegese da Lei 8.929/1994), uma vez que a CPR é considerada um título de crédito não causal. Doutrina sobre o tema.
> 1.3. Inocorrência de nulidade do título por desvio de finalidade na hipótese em que o emitente alega não ter recebido pagamento antecipado pelos produtos descritos na cártula. Julgados desta Corte Superior.
> 1.4. Impossibilidade de se acolher, no curso da execução proposta pelo endossatário, alegação de inexistência do negócio jurídico subjacente à CPR, tendo em vista a inoponibilidade das exceções pessoais ao endossatário de boa-fé (art. 17 da Lei Uniforme de Genebra - LUG). Doutrina sobre o tema.
> 1.5. Aplicabilidade subsidiária da LUG à CPR, 'ex vi' do art. 10 da Lei 8.929/94.
> 1.6. Inviabilidade de se contrastar o entendimento do Tribunal de origem acerca da boa-fé do segundo endossatário, em razão do óbice da Súmula 7/STJ.
> 1.7. Inaplicabilidade da limitação dos juros moratórios a 1% ao ano, prevista no art. 5º, p. u., do Decreto-Lei 167/1967, por se tratar de norma específica da Cédula de Crédito Rural - CCR.
> 1.8. Distinção entre a CPR e a CCR, quanto à autonomia da vontade das partes, sendo esta ampla na CPR e restrita na CCR. Doutrina sobre o tema.
> 2. RECURSO ESPECIAL DO EXEQUENTE/EMBARGADO:
> 2.1. Controvérsia acerca da aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor à hipótese dos autos.
> 2.2. Inaplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor ao negócio jurídico estabelecido entre cooperativa e cooperado, quando se tratar de ato cooperativo típico (cf. art. 79 da Lei 5.764/71). Julgados desta Corte e doutrina especializada sobre o tema.
> 2.3. Hipótese em que a CPR-F teria sido emitida para capitalizar uma cooperativa agrícola, conforme constou no acórdão recorrido, tratando-se, portanto, de ato cooperativo típico, não havendo falar em relação de consumo.
> 2.4. Inaplicabilidade do conceito de consumidor equiparado do art. 29 do CDC, devido à inocorrência de uma prática comercial abusiva dirigida ao mercado de consumo. Doutrina sobre o tema. 2.5. Validade da multa moratória pactuada em 10%

> do valor da dívida, não se aplicando o limite de 2% previsto no art. 52, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor.
> 2.6. Redistribuição dos encargos sucumbenciais.
> 3. RECURSO ESPECIAL DO EMBARGANTE DESPROVIDO E RECURSO ESPECIAL DO EMBARGADO PROVIDO.
> (REsp 1435979/SP, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 30/03/2017, DJe 05/05/2017)

Nesse contexto, entendeu o magistrado que pelo fato das Cédulas de Crédito Rural (CCR) se apresentarem como títulos negociados com agentes e instituições integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural (Instituições financeiras, associações e cooperativas), sofrem um tratamento jurídico diferente do tratamento dado às Cédulas de Produto Rural (CPR).

Outro fator que diferencia a Cédula de Crédito Rural (CCR) da Cédula de Produto Rural (CPR) é o fato daquela ter a finalidade exclusiva para o custeio da atividade rural.

Por outro lado, as Cédulas de Produto Rural (CPR), por se prestarem a formalizar uma espécie venda e compra de bem e por serem cártulas que possibilitam uma maior abertura na liberdade de contratação, podem ser utilizadas para quitação de dívidas com objeto alheio aos negócios rurais.

Essas cártulas permitem até mesmo negociação em mercado de balcão o que também contribui para ampliar a captação de recursos para investimento da produção.

Nessa perspectiva, as Cédulas de Produto Rural (CPR) por não estarem vinculadas exclusivamente ao financiamento da produção rural têm maior flexibilidade para a negociação e estipulação das taxas de juros entre os contratantes.

A distinção entre esses dois títulos de crédito revela-se como ponto nuclear para a compreensão da aplicação do princípio da Autonomia Privada, haja vista que por demonstrar a manifestação de vontade dirigida a um negócio jurídico, auxilia na complementação do sistema jurídico, na interpretação, e, principalmente, na resolução da limitação dos percentuais de taxa de juros de mora incidentes na contratação dessas cártulas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crédito rural consolidou-se como um dos principais instrumentos para o desenvolvimento do Agronegócio, bem como, para alavancar o crescimento econômico.

Nessa esteira, a Cédula de Produto Rural (CPR) e a Cédula de Crédito Rural (CCR) destacaram-se como linhas de crédito que permitiram a expansão de recursos que propiciaram uma modernização e reestruturação da atividade agropecuária.

A Cédula de Produto Rural (CPR) e a Cédula de Crédito Rural (CCR) por possuírem nomenclaturas semelhantes acarretam uma interpretação distorcida do correto tratamento jurídico a ser destinado a estas cédulas.

Essas distorções relativas à nomenclatura da Cédula de Produto Rural (CPR) e da Cédula de Crédito Rural (CCR) poderiam ser minimizadas com a alteração do nome das cártulas.

O fato desses títulos de crédito destinarem-se ao financiamento rural e à entrega futura de produto agrícola contribuem para confundir os contratantes que, equivocadamente, acreditam que as cédulas possuem o mesmo tratamento jurídico.

Em razão do dinamismo contemporâneo e do elevado número de novas relações contratuais, o ordenamento jurídico não conseguiu regulamentar esses novos negócios jurídicos.

No caso da Cédula de Produto Rural (CPR) e da Cédula de Crédito Rural (CCR), o princípio da Autonomia Privada permitiu a complementação da legislação civil.

Os agentes financeiros autorizados a contratar esses títulos de crédito, muitas vezes, aproveitam-se da falta de conhecimento da existência de mais de um título de crédito destinado à entrega antecipada de produto agrícola para estipularem taxas e encargos financeiros desfavoráveis ao produtor rural.

Os percentuais de taxa de juros de mora na Cédula de Produto Rural (CPR) podem ser negociados entre os contratantes.

O princípio da Transparência deveria ser aplicado com mais rigor nos contratos envolvendo Cédula de Produto Rural (CPR) e Cédula de Crédito Rural (CCR) tendo em vista o desconhecimento por parte do produtor/contratante da existência de cláusulas que poderiam ser previamente negociadas entre as partes.

As cooperativas contribuíram para alavancar a cadeia produtiva por meio da intermediação da produção e da formação das agroindústrias. No entanto, as relações negociais com o produtor rural são omissas quanto às condições contratuais, estipulando cláusulas unilateralmente, tendo em vista que se aproveitam da confiança que os associados depositam para se beneficiarem das contratações.

A aplicação do Código de Defesa do Consumidor no caso do produtor rural, ainda é motivo de discussão entre a doutrina e os tribunais.

Por fim, é fundamental o conhecimento da natureza jurídica dos institutos, suas características e peculiaridades, a fim de alcançar a correta aplicação da lei.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Francisco. **Direito civil introdução**. 8. ed. rev. atual. E aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios da definição a aplicação dos princípios jurídicos**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Negócios jurídico** – existência, validade e eficácia. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Direitos de personalidade e autonomia privada**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 2018.

_____. **Código Civil.** Disponível em: <http://w+ww.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm> acesso em 20/08/2018.

_____. **Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre títulos de crédito rural e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0167.htm> acesso em 15/08/2018.

_____. **Lei no 8.929, de 22 de agosto de 1994**. Institui a Cédula de Produto Rural, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccIVIL_03/leis/L8929.htm> acesso em 15/08/2018.

_____. **Lei no 4.829, de 5 de novembro de 1965**. Institucionaliza o crédito rural. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm> acesso em 15/08/2018.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1049984⁄MS, Rel. Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 03⁄10⁄2017, DJe 09⁄10⁄2017. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=embargos+multa+cedula+rural&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=5> acesso em 15/08/2018.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1435979⁄SP, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 30⁄03⁄2017, DJe 05⁄05⁄2017. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=empresarial+cedula+produto+rural+titulo+credito&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true> acesso em 15/08/2018.

_____. **Superior Tribunal de Justiça. Súmula 93**. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2009_6_capSumula93.pdf>

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil:** Contratos. 3. ed. Vol. 4. Salvador: Editora Juspodivm, 2013.

GODOY, Claudio Luiz Bueno de. **Função social do contrato**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LÊDO, Ana Paula Ruiz Silveira; MARQUESI, Roberto Wagner. **Direito e legislação aplicados ao agronegócio**. Uniasselv: Indaial, 2018.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Las normas fundamentales de derecho privado**. 1. ed. Santa Fé: Rubinzal – Culzoni Editores, 1995.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 2.ed. rev. e atual. Goiânia: Editora AB, 1998.

PEREIRA, Lutero de Paiva. **Comentários à lei da cédula de produtor rural**. 4 ed, Editora Juruá: Curitiba, 2014.

_____ . Lutero de Paiva. **Financiamento rural**. 3 ed. Editora Juruá: Curitiba, 2014.

TEIXEIRA, Tarcisio. **Direito empresarial sistematizado; doutrina, jurisprudência e prática**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

Revista de Direito Agrário e Agroambiental

Organização Comitê Científico
Double Blind Review pelo SEER/OJS
Recebido em: 30.11.2018
Aprovado em: 11.12.2018

CADASTRO AMBIENTAL RURAL COMO INSTRUMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DOS ZONEAMENTOS AMBIENTAL E AGRÍCOLA

Luiza Maria Oliboni[1]

RESUMO: Este artigo tem por escopo analisar dois gêneros de zoneamento, o agrícola e o ambiental, conceituando-os, contextualizando-os e demonstrando sua importância na esfera ambiental brasileira. Além disso, pretende-se, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, tecer uma relação entre os referidos gêneros de zoneamento e o Cadastro Ambiental Rural, explicitando de que maneiras este pode se transformar em um instrumento de grande relevância para fins de planejamento, auxiliando a Administração Pública na tomada de medidas mais céleres e efetivas a fim de estimular o desenvolvimento regional e promover uma mitigação de riscos na agricultura.

PALAVRAS-CHAVE: Zoneamento ambiental; Zoneamento agrícola; Cadastro Ambiental Rural; Administração Pública; Planejamento.

RURAL ENVIRONMENTAL REGISTRY AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL AND AGRICULTURAL ZONING

ABSTRACT: This paper intends to analyse both environmental and agricultural zoning, defining them, contextualizing them and showing their importance in Brazilian environmental field. Besides, by bibliographic and documental sources, the paper intends to connect these kinds of zoning to Rural Environmental Registry, showing in which ways it may become a relevant instrument with regards to planning, helping Public Administration to take faster and more effective actions in order to estimulate regional development and to promote a reduction of risks in agriculture.

KEYWORDS: Environmental zoning; Agricultural zoning; Rural Environmental Registry; Public Administration; Planning.

[1] Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Relações Internacionais e Diplomacia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Advogada.
Endereço postal: Rua Sinimbu, 1951, caixa postal 218, Caxias do Sul – RS.
Endereço eletrônico: luizaoliboni2015@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo explicitar os diferentes gêneros de zoneamento, sendo eles o zoneamento ambiental, o zoneamento agrário ou agrícola e o zoneamento urbanístico, contextualizando-os e demonstrando suas características e finalidades. Em um segundo momento, buscar-se-á estabelecer uma relação entre o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e dois dos gêneros de zoneamento a serem analisados, o agrícola e o ambiental, de modo a verificar se esse instrumento pode se tornar uma ferramenta de auxílio ao Poder Público no que tange ao planejamento e ao ordenamento territorial em sentido amplo.

Cabe ressaltar que o Cadastro Ambiental Rural foi previsto inicialmente pelo Decreto 7.029, de 10 de dezembro de 2009, no âmbito do Programa Mais Ambiente, decreto esse já revogado[2]. Posteriormente, o CAR foi incluído no Código Florestal de 2012, lei que o tornou obrigatório em nível nacional, com vistas a criar uma base de dados de cunho ambiental, formando um diagnóstico da área rural brasileira, o qual pode ser considerado ponto de partida para medidas de planejamento e de preservação ambiental por parte da Administração Pública.

Trata-se de um instrumento que pode servir, entre outras finalidades, ao ordenamento territorial, tendo em vista a disponibilização de informações sobre as características dos imóveis rurais, especialmente no aspecto ambiental, o que possibilita a sua utilização no âmbito do zoneamento ambiental. Busca-se, desse modo, demonstrar a interligação entre o CAR e o zoneamento ambiental.

Pretende-se também demonstrar a relação entre o Cadastro Ambiental Rural e o zoneamento agrícola, especialmente tendo como meta tornar mais célere o procedimento de inclusão de novos municípios no ZARC (Zoneamento Agrícola de Risco Climático) de determinado produto agrícola, facilitando o acesso ao crédito rural pelos referidos produtores e sanando um problema que se verifica atualmente, que nada mais é do que a demora estatal em regulamentar, em analisar, em parametrizar culturas que estão sendo desenvolvidas em determinadas regiões e ficam à margem da obtenção de recursos que poderiam potencializar o desenvolvimento regional devido à ausência de zoneamento.

[2] Observa-se que a menção é feita em relação a normas estabelecidas em âmbito nacional, pois antes mesmo do referido decreto, já existiam previsões de cadastramento rural em alguns estados, como é o caso do Mato Grosso, através da Lei Complementar 343/2008.

Por meio da metodologia hipotético-dedutiva, utilizando as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, passa-se a tratar de cada um dos tipos de zoneamento, com ênfase no ambiental e no agrícola, tecendo as relações propostas.

2 ZONEAMENTO AGRÍCOLA

O zoneamento agrícola ou agrário desempenha uma importante função, visto que orienta a contratação de crédito rural e define os subsídios a serem aplicados em seguros rurais, por exemplo. Segundo Santos e Martins (2016, p. 74), de forma genérica, zoneamento relaciona-se ao estabelecimento de zonas de indicação, resultantes da análise de fatores orientados para o cumprimento de dado objetivo ou ação.

De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2017), o Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC) é um instrumento de política agrícola e gestão de riscos na agricultura. Através dele, é possível identificar a melhor época para o plantio de cada cultura em determinado município, bem como as melhores condições a serem adotadas conforme os tipos de solo e ciclos de cultivares. O objetivo do zoneamento é minimizar os riscos relacionados aos fenômenos climáticos adversos.

Os estudos de ZARC são elaborados a partir de uma metodologia validada pela Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), sendo analisados parâmetros de clima, solo e ciclos de cultivares. Dessa forma, são quantificados os riscos que podem ocasionar perdas na produção. Os resultados são publicados em Portarias da Secretaria de Política Agrícola do MAPA. Nessas portarias, são feitas listas dos municípios indicados ao plantio de determinada cultura e os respectivos calendários de plantio. Cabe ressaltar que cada Portaria refere-se a uma unidade da federação e uma cultura. (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2017).

A título de exemplo, o regulamento vigente para o cultivo da uva no Rio Grande do Sul é a Portaria 66/2011. Ela traz uma nota técnica sobre os critérios utilizados para estabelecer o zoneamento, tais como o balanço hídrico, a soma de graus-dia (cálculo das somas acima da temperatura base de 10°C para 45 localidades do estado), as horas de frio (cálculo das horas de frio abaixo de 7ºC e 10ºC no período de maio a agosto) e risco de geadas. Além disso, lista as

áreas mais propensas ao cultivo da uva americana e da uva europeia, bem como os tipos de solos aptos ao cultivo[3].

Destaca-se também que o Zoneamento Agrícola de Risco Climático foi publicado pela primeira vez na safra de 1996 para a cultura do trigo. Hoje, os estudos abrangem vinte e cinco unidades da federação e mais de quarenta culturas. (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2017).

O Governo Federal tem utilizado o zoneamento agrícola também como parâmetro para a concessão de subvenção no seguro agrícola e pressuposto para indenização no âmbito do Proagro (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária).

Rizzardo (2015) destaca que o seguro agrícola visa a compensar prejuízos decorrentes de eventos que causem danos no setor produtivo rural. O seguro agrícola é, portanto, uma importante forma de proteção nesses casos. Normalmente, ele é incluído nos contratos de concessão de crédito, com a estipulação de uma taxa de prêmio a fim de haver amortização ou liquidação da operação de crédito no caso de ocorrência de eventos cobertos pelo seguro.

Para esclarecer esse ponto, serão analisados o Proagro e o seguro agrícola, dois dos mitigadores de risco utilizados no meio agrícola brasileiro. Com relação ao Proagro[4], faz-se necessário explicitar sua definição e seu funcionamento geral. De acordo com o Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil (2017), diretriz do crédito rural no território brasileiro, o Proagro tem por objetivo exonerar o produtor rural de obrigações financeiras decorrentes de operações de crédito rural de custeio, no caso de perdas de receitas causadas por intempéries climáticas cobertas por ele. Também objetiva indenizar os recursos próprios do beneficiário utilizados no custeio da atividade rural abrangida pelo programa.

Para fazer jus à indenização prevista pelo Proagro, o mutuário possui algumas obrigações. Deve, de acordo com o Manual de Crédito Rural (2017), utilizar tecnologia que possibilite, no mínimo, a obtenção dos rendimentos programados. Deve entregar ao agente do Proagro[5] a documentação exigida pelo Manual de Crédito Rural, que consiste em um croqui

[3] A definição dos tipos de solo vigente atualmente foi estabelecida pela Instrução Normativa n° 2, de 9 de outubro de 2008, emitida pela Secretaria de Política Agrícola. Os solos são classificados em três tipos, 1, 2 e 3. Cada um deles recebe recomendações de insumo específicas para potencializar a produção de determinado tipo de produto.
[4] O Proagro foi criado pela Lei 5.969/1973 (já revogada) e é regido pela Lei 8.171/1991, regulamentada pelo Decreto 175/1991.
[5] O agente do Proagro geralmente é a instituição financeira em que é tomado o custeio, sendo que a essa operação de crédito que tem por finalidade a aquisição de insumos e pagamento das despesas correntes de produção agrícola, fica vinculado o Proagro, o qual, mediante o pagamento de um prêmio por parte do produtor, possibilita a concessão de uma indenização que amortize o valor devido na operação de crédito caso a lavoura sofra danos em

com a localização da lavoura, caracterização de pontos referenciais e coordenadas geodésicas, orçamento analítico das despesas previstas para o empreendimento, análises química e granulométrica do solo (caso o financiamento seja superior a R$ 5.000,00), além das notas fiscais e comprovantes da aquisição de insumos, sendo que este último item é exigido somente se houver formalização do pedido de indenização. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017).

Cabe destacar que a própria Constituição Federal de 1988 menciona, no artigo 187, que a política agrícola deve ser planejada e executada na forma da lei, devendo ter a participação efetiva do setor de produção (envolvendo produtores e trabalhadores rurais), bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes. Tal política deve levar em conta, em outros fatores elencados nos demais incisos, o seguro agrícola, conforme dispõe o inciso V do referido artigo.

Quanto ao seguro agrícola, deve-se fazer uma distinção entre ele e o seguro rural. De acordo com a SUSEP (Superintendência de Seguros Privados), autarquia responsável pela fiscalização do mercado de seguros no Brasil, seguro rural é gênero, sendo um instrumento de política para o setor primário, que abrange as atividades agrícola, pecuária, bem como o patrimônio do produtor rural, seus produtos, o crédito para comercialização desses produtos, bem como o seguro de vida dos produtores rurais. (SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS, 2017).

Dessa forma, o seguro agrícola é uma das espécies de seguro rural, tendo por finalidade cobrir as explorações agrícolas contra perdas decorrentes principalmente de fenômenos meteorológicos, tais como incêndio e raio, tromba d'água, ventos fortes, granizo, geada, chuvas excessivas, seca e variação excessiva da temperatura. (SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS, 2017).

E qual é a relação do zoneamento agrícola com esse tipo de seguro? É justamente o fato da subvenção do Governo Federal no pagamento do prêmio do seguro estar condicionada à existência de zoneamento agrícola para dado produto em determinado município.

A concessão de subvenção foi estabelecida pela Lei 10.823/2003, sendo que a referida norma utiliza a expressão "seguro rural", de modo que pode abranger atividades como a pecuária, não estando a subvenção restrita a seguros de produções agrícolas. Não obstante, neste

decorrência de intempéries e demais situações cobertas pelo programa. O valor da indenização varia conforme o percentual de perdas da lavoura, apurado por agrônomo credenciado para essa finalidade.

artigo optou-se por focar o zoneamento agrícola e, consequentemente, há ênfase no seguro agrícola.

Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2016, p. 7), um dos principais objetivos da concessão de subvenção na contratação do seguro é reduzir o custo para o produtor, o que acarreta em um aumento no número de hectares e lavouras amparados, estabilizando a dívida dos produtores rurais e, dessa forma, reduzindo a demanda por prorrogação de pagamentos e renegociação de operações de crédito.

O modelo aplicado atualmente consiste na contratação do seguro agrícola pelo produtor rural junto a uma entidade privada de seguros. O prêmio, contudo, é pago em parte pelo produtor e em parte pelo Governo Federal a título de subvenção. Para se ter uma ideia concreta do volume de recursos destinados a essa finalidade, no ano de 2018, o Governo disponibilizou R$ 384 milhões para serem utilizados em subvenções de seguros rurais. O valor deve ser utilizado até novembro do ano corrente. (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2018).

Percebe-se, portanto, a importância do zoneamento e o quão relevante é a busca da organização do território de modo a geri-lo para que, nesse caso, o solo seja aproveitado da forma mais adequada possível, de acordo com as variáveis existentes (clima, tipo de solo, pluviosidade, variação de temperatura, entre outros) a fim de que a produtividade possa ser ampliada e os riscos mitigados, gerando resultados positivos em termos econômicos, assim como suas consequências, dentre as quais se pode citar a dinamização da economia regional, a partir do incremento da necessidade de fornecimento de produtos e serviços para os envolvidos nessa cadeia produtiva; o aumento das exportações; a maior oferta de alimentos, entre outras.

3 ZONEAMENTO AMBIENTAL

Cabe destacar, preliminarmente, que, para Rech e Rech (2016, p. 88), existem três gêneros de zoneamento. São eles o zoneamento ambiental, que tem duas naturezas, a de preservação total ou a de conservação das áreas; o zoneamento agrário, que tem por função definir as culturas prioritárias, o manejo destas e do solo, bem como o armazenamento e atividades inerentes; o zoneamento urbanístico, que diz respeito à ocupação de caráter urbano.

Ademais, os autores ressaltam que o conceito geográfico de zoneamento é a base da composição do conceito jurídico de zoneamento, visto que são estabelecidas regras de ocupação, bem como de restrição parcial ou total de ocupação do território, visando à

construção de uma gestão do espaço geográfico de forma científica e sustentável. (RECH; RECH, 2010, p. 100).

Verifica-se, pois, que o zoneamento ambiental é um instrumento para o ordenamento territorial e o planejamento ambiental. Silva (2007, p. 151-152) afirma:

> O zoneamento, em sentido abrangente, consiste em um instrumento que determina a repartição do território para regular o uso da propriedade do solo e dos recursos naturais. Ele representa a manifestação concreta do planejamento, quer dizer a concretização de um processo técnico voltado para a transformação da realidade, tendo em vista o ordenamento territorial e o cumprimento da função social da propriedade. [...].

Para Santos e Ranieri (2013, p. 44), o zoneamento ambiental é fundamental para o ordenamento territorial e deve necessariamente incorporar a variável ambiental. Os autores asseveram:

> No caso do Zoneamento Ambiental (ZA), em que pesem as diferentes visões a respeito de seu papel, conforme o contexto em que é discutido e aplicado, é inquestionável o seu entendimento como instrumento de ordenamento territorial. Assim, o ZA é um instrumento que deve incorporar a variável ambiental no âmbito do ordenamento territorial de modo que as atividades humanas a serem desenvolvidas em um determinado espaço sejam viáveis, considerando aspectos ambientais e não somente o ponto de vista econômico ou social. (SANTOS; RANIERI, 2013, p. 44).

Rech (2011, p. 40-41), por sua vez, aponta que o zoneamento ambiental não pode ser confundido com o zoneamento urbano, pois este é um instrumento com características urbanísticas, ou seja, é uma ferramenta de organização do espaço urbano, que o divide de acordo com a sua destinação e objetiva o controle e o desenvolvimento urbanístico da cidade, ao passo que aquele visa à proteção do meio ambiente. Desse modo, o zoneamento ambiental tem como uma de suas características a limitação do direito à propriedade. Esta, porém, não é sua natureza jurídica, mas sim um de seus efeitos.

Segundo Rech (2011, p. 41-42), o fundamento jurídico essencial do zoneamento ambiental é o artigo 225 da Constituição Federal, na medida em que atribui ao Estado e à coletividade o dever de zelar pelo meio ambiente, recepcionando a Lei 6.938/1981, que já previra o zoneamento ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Conforme mencionado, o zoneamento ambiental foi previsto na Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente), em seu artigo 9°, II. Está listado como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Apesar do surgimento da referida lei, esse instrumento de política pública ambiental ficou sem regulamentação por muito tempo. Somente em 2002,

por meio do Decreto 4.297, houve a regulamentação. Entretanto, o decreto traz a denominação zoneamento ecológico-econômico ao invés de zoneamento ambiental.

De acordo com o site do Ministério do Meio Ambiente (2017), o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentado pelo supracitado decreto e que tem sido utilizados por municípios, estados da federação e órgãos federais. Além disso, destaca-se:

> Em linhas gerais, o ZEE tem como objetivo viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental. Para tanto, parte do diagnóstico dos meios físico, socioeconômico e jurídico-institucional e do estabelecimento de cenários exploratórios para a proposição de diretrizes legais e programáticas para cada unidade territorial identificada, estabelecendo, inclusive, ações voltadas à mitigação ou correção de impactos ambientais danosos porventura ocorridos. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017).

Rech e Rech, por outro lado, consideram que os termos não são sinônimos, tendo a expressão "zoneamento ambiental" sido cunhada erroneamente como "zoneamento ecológico-econômico" no Decreto 4.297/2002. (2016, p. 123). Eles afirmam ainda:

> Portanto, o Zoneamento Ambiental é um instrumento de planejamento, de aplicação obrigatória, de defesa do meio ambiente. Porém, esta natureza jurídica de instrumento de defesa do meio ambiente, que é inerente do Zoneamento Ambiental, criado pela Política Nacional do Meio Ambiente, foi deturpada pelo Decreto 4.297/2002, que lhe dá características fortes de instrumento econômico. (RECH; RECH, 2016, p. 127).

Verifica-se, pois, que, sob esse entendimento, o zoneamento ecológico-econômico possui uma finalidade distinta. Presta-se sobretudo ao planejamento econômico, enquanto o zoneamento ambiental seria anterior a essa etapa, levando em consideração os espaços de vegetação existentes e como se pode mantê-los em prol do desenvolvimento sustentável e da preservação ambiental.

Além disso, os autores fazem uma distinção na própria classificação e abrangência desses instrumentos. Existem três tipos de zoneamento, o ambiental, o agrário e o urbanístico. Os demais zoneamentos são espécies desses três gêneros. O zoneamento ecológico-econômico, por exemplo, é uma espécie mista de zoneamento urbanístico e agrário. (RECH; RECH, 2016, p. 88).

Ingressando na seara das funções e finalidades do zoneamento ambiental, Silva afirma:

> O zoneamento é um procedimento urbanístico cuja finalidade é a regulação do uso da propriedade do solo e dos recursos naturais no interesse coletivo. Esse instrumento surge no direito brasileiro de forma setorial, para estabelecer diretrizes para determinadas políticas públicas - a política agrária e a política industrial – e sem perder totalmente o caráter funcional, de determinação dos usos possíveis do solo urbano ou rural – zoneamento urbano e agroecológico, evolui, podendo, na atualidade, ser conceituado como um instrumento mais abrangente de ordenamento territorial do país

> em busca de uma gestão ambiental integrada dos recursos disponíveis com vistas ao desenvolvimento sustentável. [...] (SILVA, 2007, p. 153-154).

A partir desse entendimento, vê-se que o surgimento desse instrumento foi setorial, ou seja, teve o escopo de auxiliar a consecução de determinadas atividades econômicas. Hoje, porém, o zoneamento transcende a finalidade meramente econômica. Envolve o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a disposição expressa da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Attanasio Junior e Attanasio (2006, p. 208) salientam que o zoneamento ecológico-econômico é um instrumento capaz de auxiliar no planejamento e na gestão dos espaços territoriais, mas se deve ter cautela para não transformá-lo em mero legitimador de ações previamente intentadas, decorrentes de interesses econômicos. Ele também não deve ser a simples conversão de diagnóstico em lei, pois é necessário que permita uma atualização constante dos dados, aliada com participação social.

Desse modo, vê-se que o zoneamento é um importante instrumento para possibilitar e aprimorar o ordenamento territorial, não obstante a existência de controvérsias sobre a utilização das expressões "zoneamento ambiental" e "zoneamento ecológico-econômico" como sinônimas, tal como faz o Ministério do Meio Ambiente, em trecho supracitado.

Cabe salientar a observação de Fritzons e Correa (2009, p. 12-13), segundo as quais o ordenamento territorial ou gestão territorial engloba uma série de elementos jurídicos, econômicos e ambientais, compreendendo o planejamento ambiental, mas não se limitando a ele, incluindo também aspectos biofísicos, socioeconômicos, culturais e político-institucionais.

Faz-se, contudo, a ressalva de que no plano fático, ainda há muito a evoluir, visto que os interesses econômicos, em ramos como o imobiliário e o industrial, entre outros, continuam permeando a questão do zoneamento, de modo que se faz mister ao administrador público, bem como aos legisladores, a rígida observância do interesse público para que se possa ter efetividade em um zoneamento ambiental voltado à preservação e que busque cumprir o dever constitucional do Estado de proteção ambiental.

Da mesma forma, a sociedade deve fiscalizar constantemente as medidas tomadas pelo Poder Público nesse sentido, visto que a proteção do meio ambiente também é dever da coletividade, como mencionado no próprio artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, e hoje há instrumentos de participação que tornam essa tarefa mais acessível.

De acordo com Rech (2011, p. 42), o zoneamento não visa simplesmente à criação de espaços territoriais protegidos nas esferas Federal, Estadual ou Municipal, tais como áreas de

proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas. Isso porque há uma ferramenta específica para essa finalidade no inciso VI do artigo 9° da Lei 6.938/1981[6]. O zoneamento ambiental tem natureza jurídica de instrumento de planejamento com o objetivo de efetivar a proteção ambiental.

Nesse contexto, destaca-se a fala de Benatti (2003, p. 2), que ressalta que para o êxito de uma ação no ordenamento territorial, é necessária a existência de quatro aspectos, que são o jurídico, o técnico, o social e o político.

> Com relação aos elementos jurídicos ou normativos, pode-se afirmar que eles representam a base da regulação das ações dos diferentes atores que se utilizam dos recursos naturais e do território como um todo. Os elementos técnicos ou indicativos consistem no arcabouço que serve de apoio à tomada de decisões no processo de ordenamento territorial. Os elementos sociais ou participativos, por sua vez, significam a participação dos diversos atores sociais no processo decisório, visto que na área ambiental, a participação adquire uma importância fundamental. Por fim, os elementos políticos ou institucionais envolvem a visão estratégica de definição de competências entre o nacional, o regional e o local. (BENATTI, 2003, p. 2).

Ele conclui afirmando que o zoneamento de um território deve traduzir as políticas social, econômica, cultural e ecológica de uma sociedade. Deve-se levar em consideração uma multiplicidade de fatores de decisão, tanto individuais quanto institucionais. Devem ser observados desde a lógica do mercado até as particularidades dos sistemas administrativos, passando pela diversidade das condições socioeconômicas e ambientais de uma região. (BENATTI 2003, p. 3).

Diante do exposto, infere-se que o zoneamento ambiental é um instrumento que potencializa as possibilidades de implementar ações sustentáveis, bem como acarreta o cumprimento do dever do Estado e da coletividade para com a proteção ambiental, de modo que deve ser analisado, priorizado e implementado.

4 INTERLIGAÇÕES COM O CADASTRO AMBIENTAL RURAL

Após exposição dos arcabouços legal e fático acerca do zoneamento no Brasil, abrangendo dois de seus gêneros, o agrícola e o ambiental, busca-se tecer uma relação com o Cadastro Ambiental Rural.

[6] Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas.

O CAR, instrumento previsto no Código Florestal de 2012, cujo teor do artigo 29, *caput*, estabelece a obrigatoriedade do cadastramento, com vistas a integrar as informações das propriedades e posses rurais, formando uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento (ambiental e econômico) e combate ao desmatamento, pode ser considerado um instrumento de grande importância para o ordenamento territorial. Isso porque possibilita a disponibilização, através de uma base de dados governamental, de informações sobre as características dos imóveis rurais, especialmente no aspecto ambiental, o que potencializa a sua utilização no âmbito do zoneamento ambiental e também do zoneamento agrícola.

No zoneamento agrícola, o CAR pode ser utilizado como elemento orientador para a definição e revisão das áreas zoneadas. Hoje existem municípios em que são desenvolvidos empreendimentos de culturas ainda não zoneadas para aquela localidade. Isso acarreta a maior dificuldade ou até mesmo a impossibilidade de tomar recursos de linhas de crédito de custeio que utilizem recursos do Governo Federal e o consequente aumento das chances de haver inadimplemento, em razão da inexistência de um mitigador de risco climático.

Além disso, algumas linhas de crédito de investimento em bancos como o BNDES também ficam impossibilitadas em razão da inexistência de zoneamento, o que retarda o desenvolvimento econômico dessas regiões e torna mais difícil e custosa a implementação de formas de manejo eficientes e sustentáveis.

Como exemplo, pode-se citar a produção vitivinícola na região do centro-norte da Bahia, em municípios da região da Chapada Diamantina, como Morro do Chapéu, Mucugê e Rio de Contas. Não havia zoneamento para a uva nessas localidades, gerando impactos econômicos e sociais negativos. A Secretaria da Agricultura da Bahia pleiteou a inclusão desses municípios no ZARC, o que foi efetivado por meio da Portaria 165/2014. Para tal, houve a necessidade de se demonstrar ao Ministério da Agricultura a vocação regional para o cultivo da uva, bem como o fato de ser uma opção sustentável, viável e de possibilitar a permanência da população no meio rural dessa área, bem como a geração de emprego e renda. (NOVOESTE, 2014).

A partir desse exemplo, verifica-se que o processo de inclusão de um município no zoneamento agrícola de determinado produto não é necessariamente célere, dependendo de análises e pareceres de vários órgãos e instâncias. Por conseguinte, há empreendedores que não ficam inertes e resolvem investir com recursos próprios, gerando, por vezes, culturas produtivas em áreas ainda sem zoneamento agrícola. Cabe ao Estado, nessas circunstâncias, identificar as

áreas que já estão sendo cultivadas e estudar a possibilidade de incluí-las no zoneamento agrícola.

Nesse sentido, o Cadastro Ambiental Rural poderia contribuir, pois ele permite o monitoramento das culturas existentes em determinada região, otimizando tempo e esforço na identificação de culturas implantadas em regiões não zoneadas. As pesquisas poderiam se concentrar mais diretamente na questão climática, pluviométrica, na análise do solo e sua adequação ao plantio, ou seja, o processo de zoneamento agrícola poderia se tornar mais célere e eficiente com o auxílio do CAR.

Com relação ao zoneamento ambiental, o Cadastro Ambiental Rural também pode se tornar um importante instrumento de apoio, na medida em que o conjunto de dados coletados através do Sicar (Sistema do Cadastro Ambiental Rural) fornece informações que podem ser utilizadas pelo Poder Público para planejar a expansão da zona urbana, para definir as áreas que devem permanecer preservadas, com sua respectiva vegetação nativa, bem como para incentivar atividades econômicas que podem vir a impulsionar o desenvolvimento econômico e social da região, entre outras possibilidades. Em suma, a base de dados do CAR pode se tornar um instrumento de auxílio ao Poder Público na gestão de seu território, seguindo ditames de sustentabilidade.

Considerando a prorrogação de prazo para efetuar o Cadastro Ambiental Rural, estendido até 31 de dezembro de 2018 pelo Decreto n° 9.395, de 30 de maio de 2018, deve-se fazer a ressalva de que ainda há informações a serem coletadas. Além disso, os dados declarados por proprietários e posseiros passarão por uma fase de validação do Poder Público. Apesar de o processo ainda não estar concluído, há de se reconhecer as potencialidades do CAR e uma base de dados de tal magnitude pode e deve ser utilizada para auxiliar o Poder Público no planejamento territorial e em decisões a serem pautadas por fatores ambientais, além de econômicos e sociais.

Cabe lembrar que para Rech e Rech (2016, p. 108-109), o zoneamento ambiental antecede o Plano Diretor e, por esse motivo, a base do planejamento do território deve ser o zoneamento ambiental. Os autores separam o planejamento em dois grandes momentos, o diagnóstico e o prognóstico. Levando em conta os meios físico (consubstanciado em fatores como o clima, a geografia, os solos, a hidrologia, entre outros), biótico (vegetação, fauna, áreas degradadas, áreas de valor ecológico, entre outros fatores) e antrópico (abrange desde aspectos demográficos, uso do solo até aspectos socioeconômicos, políticos, culturais, entre outros), é feito um diagnóstico de condicionantes ambientais do território. Dessas condicionantes,

definem-se as diretrizes e possibilidades de crescimento e desenvolvimento. Posteriormente, inicia-se o prognóstico, isto é, passa-se a pensar no futuro, nas projeções de crescimento e desenvolvimento e em como esse processo deve ser conduzido. (RECH; RECH, 2016, p. 108-109).

E é justamente no prognóstico, na ação voltada ao futuro, que surge o Cadastro Ambiental Rural. Embora seja uma imagem da situação presente (diagnóstico) na zona rural do Brasil, o CAR pode ensejar também o planejamento ambiental através da formação de corredores ecológicos, a exemplo do que se buscou realizar em Caxias do Sul.

Tomando o exemplo desse município, há a obrigatoriedade da delimitação de 20% da área de determinada propriedade rural como Reserva Legal[7]. O proprietário tem a liberdade de escolher a qual área quer dar essa destinação. Todavia, os ecossistemas situam-se em ambientes que se comunicam, não conhecem fronteiras. Assim sendo, a escolha arbitrária das áreas de Reserva Legal poderia representar uma ameaça às espécies (tanto animais quanto vegetais) que vivem em determinado local.

Nesse sentido, a estratégia adotada pelo município de Caxias do Sul, de criar corredores ecológicos através da definição de áreas contíguas como Reserva Legal, mostrou-se uma alternativa sustentável e um modo de aliar a obrigatoriedade imposta por lei, de cadastramento dos imóveis rurais no CAR com o zoneamento ambiental.

Segundo material disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul sobre o tema (2014, p. 22-23), a fim de garantir a abrangência da ação em todas as comunidades do município, foram realizadas reuniões preparatórias ao CAR, organizadas por distrito e por região geográfica.

Essa estratégia demandou mobilização por parte do Poder Público, das entidades representativas dos agricultores, bem como da sociedade em geral, em vista da impossibilidade de impor a escolha de uma área a ser delimitada como reserva legal, já que se está falando de

[7] O percentual do imóvel a ser definido como Reserva Legal varia conforme a sua localização. Segundo o artigo 12, *caput* e incisos, do Código Florestal de 2012:
Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:
I - localizado na Amazônia Legal:
a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;
II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

propriedades privadas. Nota-se, nesse ponto, a importância do diálogo estabelecido entre as partes nas reuniões realizadas em cada comunidade, bem como a disposição da Prefeitura em prestar auxílio técnico e informações complementares através da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, medidas que possibilitaram um mapeamento das propriedades rurais do município através da efetiva realização do CAR, bem como o desenvolvimento de um relevante instrumento de zoneamento ambiental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo enfatizou dois gêneros de zoneamento, o agrícola e o ambiental, no que tange a seus aspectos conceituais, bem como a institutos correlatos. Ambos foram, em um segundo momento, relacionados ao Cadastro Ambiental Rural, instrumento previsto pelo Código Florestal de 2012 com a finalidade de integrar as informações sobre os imóveis rurais no Brasil, criando uma base de dados para monitoramento, planejamento e combate ao desmatamento, além de poder se tornar uma importante ferramenta para o ordenamento territorial.

No que diz respeito ao zoneamento agrícola, verificou-se que ele é um elemento orientador do crédito rural, da subvenção federal dos seguros agrícolas, além de servir como norte para o próprio produtor rural, que passa a ter acesso a dados detalhados sobre o solo, a pluviosidade, o clima, entre outros fatores, possibilitando o plantio em regiões de menor risco climático para determinada cultura, o que gera benefícios em várias esferas, desde o menor risco de haver quebra de safra, evitando perdas financeiras ao produtor até reflexos no próprio desenvolvimento econômico regional, na medida em que é gerada renda a partir da venda dos produtos, sendo a economia local estimulada a partir da renda produzida no setor primário.

Com relação ao zoneamento ambiental, previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e recepcionado pela Constituição Federal de 1988, destaca-se que, com o auxílio do Cadastro Ambiental Rural, é possível torná-lo mais efetivo, visto que, tendo um diagnóstico da área rural, é possível que o Poder Público faça um planejamento mais condizente com a realidade local e com foco na preservação ambiental conjugada com o desenvolvimento social e econômico.

Diante do exposto, objetivou-se verificar em que circunstâncias o Cadastro Ambiental Rural pode se tornar um aliado do zoneamento agrícola e do ambiental a fim de proteger o meio ambiente e propiciar um planejamento mais efetivo. Explicitou-se o exemplo do município de

Caxias do Sul, que traçou e implementou uma estratégia em que o CAR foi utilizado como ferramenta do zoneamento ambiental, através da formação de corredores ecológicos nas áreas de Reserva Legal de diferentes propriedades rurais, otimizando recursos e aproveitando uma obrigação imposta por lei para concretizar uma tarefa fundamental do município, que é o planejamento.

Dessa forma, conclui-se que existe a necessidade premente de coordenar os instrumentos existentes na legislação brasileira para a consecução de objetivos que envolvam a proteção ambiental, pois, além de ser um dever do Estado e da coletividade, a preservação do meio ambiente é pressuposto para uma melhor qualidade de vida das populações que nele vivem.

6 REFERÊNCIAS

ATTANASIO JUNIOR, Mario Roberto; ATTANASIO, Gabriela Muller Carioba. O dever de elaboração e implementação do zoneamento ecológico-econômico e a efetividade do licenciamento ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 43, p. 203-221, jul./ set. 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Manual de Crédito Rural 2017-2018 – **Proagro**. Disponível em: <http://www3.bcb.gov.br/mcr/manual/09021771806f501e.pdf> Acesso em: 02 set. 2017.

BENATTI, José Heder. Aspectos legais e institucionais do zoneamento ecológico econômico. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 29, p. 103-114, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. **Decreto n. 175, de 10 de maio de 1991.** Dispõe sobre o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), instituído pela Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973, e a que se referem as disposições do Capítulo XVI da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF, 10 de maio de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0175.htm> Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 4.297, de 10 de julho de 2002.** Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências. Brasília, DF, 11 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm> Acesso em: 07 set. 2017.

BRASIL. **Decreto n. 9.395, de 30 de maio de 2018.** Prorroga o prazo de inscrição ao Cadastro Ambiental Rural – CAR. Brasília, DF, 30 de maio de 2018. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9395-30-maio-2018-786805-publicacaooriginal-155741-pe.html>. Acesso em: 22 jul. 2018.

BRASIL. **Lei n. 5.969, de 12 de dezembro de 1973.** Institui o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária e dá outras providências. Brasília, 12 de dezembro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5969.htm> Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL. **Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, DF, 17 de janeiro de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm> Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL. **Lei n. 10.823, de 19 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências. Brasília, DF, 22 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.823.htm> Acesso em: 02 set. 2017.

BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 25 de maio de 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm> Acesso em: 05 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Governo disponibiliza R$ 384 milhões em subvenção para contratar seguro rural.** Disponível em: < http://www.agricultura.gov.br/noticias/governo-disponibiliza-r-384-milhoes-em-subvencao-para-contratar-seguro-rural> Acesso em: 02 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Seguro Rural** – Programa de subvenção ao prêmio do seguro rural – PSR. Relatório Estatístico 2016. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/riscos-seguro/seguro-rural/documentos-seguro-rural/ResultadoGeralPSR2016.pdf> Acesso em: 02 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Zoneamento agrícola.** Disponível em: < http://www.agricultura.gov.br/assuntos/riscos-seguro/risco-agropecuario/zoneamento-agricola> Acesso em: 04 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Gestão territorial. Zoneamento ecológico-econômico. Apresentação.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial> Acesso em: 07 set. 2017.

BRASIL. Secretaria de Política Agrícola. **Instrução Normativa nº 2, de 9 de outubro de 2008.** Disponível em: < http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/INSTRU%C3%87%C3

%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_2,_DE_9_DE_OUTUBRO_DE_2008.pdf> Acesso em: 27 ago. 2017.

BRASIL. Secretaria de Política Agrícola. **Portaria n° 66, de 17 de fevereiro de 2011**. Disponível em: < http://sistemasweb.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=visualizarAtoPortalMapa&chave=1253097589> Acesso em: 27 ago. 2017.

CAXIAS DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente. **Cadastro Ambiental Rural – CAR - Informações básicas.** Caxias do Sul, 2014.

FRITZONS, Elenice. CORREA, Ana Paula Araujo. **O zoneamento ecológico-econômico como instrumento de gestão territorial.** Colombo: Embrapa Florestas, 2009.

MATO GROSSO. **Lei Complementar n° 343, de 24 de dezembro de 2008.** Cria o Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental – MT LEGAL, disciplina as etapas do Processo de Licenciamento Ambiental de Imóveis Rurais e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Cuiabá, 24 de dezembro de 2008. Disponível em: < https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lc-343-2008.pdf> Acesso em: 02 ago. 2018.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental:** instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: Educs, 2016.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico:** fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educs, 2010.

RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental municipal:** instrumento de proteção ambiental. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2011. Dissertação (Mestrado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, 2011.

RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de direito agrário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

SANTOS, Mariana Rodrigues Ribeiro dos; RANIERI, Victor Eduardo Lima. Critérios para análise do zoneamento ambiental como instrumento de planejamento e ordenamento territorial. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. XVI, n. 4, out./dez. 2013, p. 43-62.

SANTOS, Wellington Gomes dos. MARTINS, João Isídio Freitas. O zoneamento agrícola de risco climático e sua contribuição à agricultura brasileira. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano XXV, n. 3, p. 73-94, jul./ago./set. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Solange Teles da. Zoneamento ambiental, instrumento da gestão integrada do meio ambiente. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. (coord.). **Política Nacional do Meio Ambiente:** 25 anos da Lei n. 6.938/1981. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. (p. 151-173).

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. **Seguro Rural.** Disponível em: <http://www.susep.gov.br/menu/informacoes-ao-publico/planos-e-produtos/seguros /seguro-rural> Acesso em: 02 set. 2017.

ZONEAMENTO garante acesso de produtores de uva ao crédito rural. **Novoeste**, Luís Eduardo Magalhães – BA, 25 ago. 2014. Disponível em: <http://www.novoeste.com/index.php?page=destaque&op=readNews&id=9340> Acesso em: 07 set. 2017.

Revista de Direito Agrário e Agroambiental

Organização Comitê Científico
Double Blind Review pelo SEER/OJS
Recebido em: 02.12.2018
Aprovado em: 13.12.2018

BACIAS HIDROGRÁFICAS, PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E NECESSIDADE DE MONITORAMENTO: O CASO DO MUNICÍPIO EM ITABIRITO - MG

Edson Ricardo Saleme*
Silvia Elena Barreto Saborita**

Resumo: O trabalho tem como objetivo verificar como os consórcios de águas processam mecanismos de serviços ambientais e quais são as formas de monitoramento disponíveis nos comitês de bacias para verificar a situação do objeto da outorga, nas hipóteses de serviços ambientais, considerando as mudanças climáticas. Aqui se dará enfoque ao funcionamento do Comitê PCJ dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí como modelo adequado de gestão e o que está atualmente ocorre na região metropolitana de Belo Horizonte pela falta de monitoramento, que gera redução significativa na vazão das nascentes em toda a região. Será empregado o método hipotético-dedutivo e a metodologia bibliográfica.

Palavras-chave: Sustentabilidade; Recursos hídricos, Bacias hidrográficas; Mudanças climáticas; Gestão adequada.

HYDROGRAPHIC BASINS, PAYMENT FOR ENVIRONMENTAL SERVICES AND THE NEED OF MONITORING: THE CASE OF ITABIRITO - MG

Abstract: The objective of this paper is to verify how water consortium process environmental services and which forms of monitoring are available in basin committees to verify the status of the granting object when environmental services are granted, also considering climate change. The functioning of the PCJ Piracicaba, Capivari and Jundiaí Rivers Committee is analysed as an appropriate management model and what is currently occurring in the metropolitan area of Belo Horizonte due to the lack of monitoring, which has generated a significant reduction in the flow of water. The hypothetical-deductive method and the bibliographic methodology will be used.

Keywords: Sustainability; Water resources; River basins; Climate changes; Proper management.

* Professor Doutor em Direito de Estado pela USP, professor do Curso *stricto sensu* em Direito Ambiental Internacional na Unisantos. Consultor do IBAMA. Advogado em São Paulo. Email: ricasal@uol.com.br

** Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Unisantos. Mestre em Direito Ambiental. Professor do Curso de Direito da Universidade Paulista. Advogada em São Paulo. Email: silvia.saborita@gmail.com

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável, conceito obtido após diversos estudos oriundos de reuniões promovidas pela Organização das Nações Unidas em defesa do ambiente, é uma proposta de desenvolvimento para a humanidade perante a crise social e ambiental pela qual o mundo tem atravessado e cujo agravamento se observou a partir da segunda metade do século XX. Na diversa apreciação dos recursos ambientais, os recursos hídricos passaram a ser considerados bens econômicos por meio da outorga de serviços por órgãos especializados, indicados em normas, responsáveis igualmente pelo seu gerenciamento e manutenção.

Nesse sentido a exploração da água pelo homem levou à promoção do gerenciamento de recursos hídricos, em face da poluição visível nos corpos d'água, seja ela que situação estiver. Nos termos do que dispõe a CDB de 1992 e o art. 225 da Constituição Federal, as futuras gerações devem receber um meio ambiente condigno em que possam se desenvolver adequadamente. Nesse sentido, quanto maior o número de conscientização de pessoas da necessidade de preservação é realmente viável imaginar que aquelas gerações herdarão realmente um ambiente próprio, viável para suas vidas.

Esse quadro estabelece a problemática em que a população deveria estar envolvida, acompanhando, juntamente com os órgãos responsáveis pelo gerenciamento de recursos naturais, as decisões relacionadas ao uso de água e de sua gestão. Assim, essa população deveria ser devidamente consultada, diante de um quadro informativo em que se posiciona o grau de impacto que determinadas gestões podem gerar, e assim tomar decisões conscientes do que pode ou não ocorrer com o uso da água.

A gestão eficiente dos recursos hídricos é primordial para que o bem ambiental objeto deste estudo, contemplado na Constituição Federal, possa ter seu uso adaptado aos diversos interesses e usos envolvidos. Assim, a água deve ser mantida em níveis adequados para que os ecossistemas que dela dependam possam ser supridos em suas necessidades. Nesse contexto, o planejamento estabelece os limites do uso da água e a possibilidade ou não de sua concessão. Talvez isso possa solucionar ou verificar a diminuição significante da água em bacias hidrográficas e não venham a sofrer o ocorrido na bacia situada na Região Metropolitana de Belo Horizonte, cuja diminuição no nível de águas veio a ser objeto de diversas demandas e estudos para fins de monitoramento da outorga.

A legislação brasileira é específica na proteção de águas e estabelece padrões de lançamento de efluentes a fim de não descurar do escoamento de água em determinados ecossistemas. A manutenção saudável deles é imprescindível para o que se quer alcançar com o desenvolvimento sustentável. A gestão das águas outorgou aos órgãos do Poder Executivo a missão de controle. Assim, o Conselho Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos (CNHR) é o responsável por elaborar e coordenar a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).

A ANA (Agência Nacional de Águas) está encarregada da coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH). Entre os órgãos que compõe esse sistema estão o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e DF, Comitês de Bacias Hidrográficas e Agências de Bacias Hidrográficas.

Este trabalho tem como objetivo verificar como os consórcios PCJ processam mecanismos de serviços ambientais e se há monitoramento efetivo nos comitês de bacias, em especial naquela situada na Região Metropolitana de Belo Horizonte. É possível afirmar que os interesses coletivos predominam perante o privado, no qual o mercado estaria em primeiro plano? Os comitês de bacias estão tendo problemas com o esgotamento de recursos naturais diante de pedidos de empresas? Como funciona o PSA e como o clima pode interferir na qualidade das águas?

É sabido que o Comitê de Bacia Hidrográfica é o fórum em que se discutem os problemas locais relacionados à bacia especifica. Os comitês devem funcionar com equipe técnica capaz de verificar a realidade do impacto que surgirá a partir de determinada intervenção antrópica, em termos de volume de água e se a ação pode ou não impactar o ecossistema envolvido. A priori é fundamental a participação da sociedade civil que se encarregará da opinião dos setores existentes na região diante da ação que se quer efetivar. Além disso, estudos técnicos devem garantir que os recursos ambientais não se esgotarão em relação ao uso conferido a título de serviço ambiental que o comitê venha a eventualmente contratar.

O trabalho primeiramente fará uma breve análise relacionada à Bacia PCJ dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, que abrange a circunscrição de 76 municípios sendo que 62 deles têm sede nas áreas de drenagem da região. Do total de municípios 58 estão no Estado de São Paulo e 4 em Minas Gerais. Entre as municipalidades que possuem território na região PCJ e sede em outras bacias 13 estão em São Paulo e somente um deles em Minas Gerais. Neste trabalho se buscará relatar como processa o gerenciamento de recursos hídricos e sua atuação em face do

desenvolvimento sustentável e diante de projetos privados que querem naquela região se assentar. Aqui se fará uma análise em casos concretos, tal como o caso da distribuidora dos refrigerantes "coca-cola" tanto na Bacia PCJ como na situada na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Enfoque especial será ao fato relacionado ao esgotamento de recursos e a problemas recentemente foram reportados diante da realidade da prestação dos serviços ambientais e impasses gerados pelo mau dimensionamento por parte dos responsáveis pela concessão.

Também será aqui verificada como a questão climática interfere efetivamente na qualidade da água em diversos sentidos: físico, químico, biológico, entre outros.

Neste trabalho se empregará metodologia bibliográfica e documental para expor e discutir aspectos relevantes da Bacia em discussão e como os trabalhos têm se desenvolvido no decorrer de sua existência.

1 – RECURSOS HÍDRICOS E LEGISLAÇÃO NACIONAL

O Código de Águas de 1934 classificou as categorias jurídicas, discriminou os usos e respectivos preceitos, além de assegurar os interesses relevantes da sociedade. A Constituição Federal vigente estabeleceu que todas as águas são de domínio público, dos estados federados (art. 26,I) e da União (art.20, III a VIII). Não há qualquer previsão acerca de águas particulares ou mesmo comuns existentes em legislações anteriores. Nos termos da Lei nº 9.433, de 1997 a água sequer faz parte do patrimônio privado do Poder Público. Está expresso em seu artigo 18 que "a outorga não implica a alienação parcial das águas que são inalienáveis, mas o simples direito de uso".

O Comitê de Bacia Hidrográfica é o órgão colegiado que possui atribuições normativas, deliberativas e consultivas que devem ser exercidas no âmbito da bacia hidrográfica. Deve ser constituído pelos representantes dos governos municipais, estaduais e federal, pelos representantes dos usuários e da sociedade civil organizada, nos termos do art. 39 da Lei 9.433, de 1997.

Nas palavras de Mascarenhas (2006) esse comitê ou colegiado funciona como um "parlamento das águas" e atua como instância direta dos grupos decisórios organizados em cada bacia. É instituído com a missão de abrigar os processos participativos de gestão das águas em esfera em que os interessados possam negociar. São Paulo destacou-se por ser um dos primeiros estados a adotar a referida Lei e implementar os respectivos comitês. As cidades banhadas pelas

Bacias dos rios Piracicaba e Capivari criaram, em 1989, um consórcio, segundo Cristina Bernardes Ribeiro (2006, p.20). Essa foi uma iniciativa pioneira no país com o propósito de promover a recuperação ambiental dos rios, integração regional e o planejamento do desenvolvimento da Bacia. Este Comitê experimentou fases diversas e sua evolução gradual. As dificuldades que esses comitês enfrentam são múltiplas que vão desde questões de natureza política até de ordem socioeconômica. O comitê PCJ (Piracicaba, Capivari e Jundiaí) iniciou-se em 18 de novembro de 1993, com a promulgação da Lei nº 7.663.

Nas palavras de Coimbra et al (1999) o comitê de bacia hidrográfica deve ser o fórum em que ocorrem discussões locais e problemas específicos inerentes à Bacia. Com o ordenamento de prioridade de intenções o dimensionamento dos recursos financeiros e a integração com os programas setoriais e locais. Diante desses elementos esse comitê funciona de forma disciplinar e tecnicamente próprio para gerir as águas.

O comitê de bacia hidrográfica é um lócus em que se discutem o uso das águas em que há opinião de setores interessados na exploração da água, mas também preocupados com elementos socioambientais relevantes para determinada região. A outorga merece um acompanhamento das atividades para que os elementos sejam preservados e se mantenham dentro da sustentabilidade esperada.

2. O COMITÊ PCJ (PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ)

Este comitê pode ser considerado referência diante de seu amadurecimento como órgão coletivo e responsável pela aplicação dos recursos financeiros provenientes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos obtidos nos diversos serviços ambientais cobrados. Também seleciona, entre as propostas apresentadas, as mais vantajosas para ações de execução, como obras e serviços propostos no PIP, especificamente voltadas à restauração ecológica e ao monitoramento da execução. Ele é composto por grande número de municípios e se situa atualmente na Região Metropolitana de Campinas, que concentra destacadas redes de infraestrutura de transportes e também possui complexo viário estadual considerável, isso sem mencionar a linha ferroviária tronco da ferroban e do aeroporto de Viracopos, em Campinas, que atualmente transporta o maior volume de carga do país.

Este Comitê foi criado pela Deliberação Conjunta dos Comitês PCJ n. 008/04 e constituído pela Câmara Técnica de Planejamento. O art. 7º da Deliberação Conjuntas dos Comitês PCJ 004/03, de 22 de maio de 2003, estabelece as competências a cada um dos entes envolvidos. Nos seus

termos é possível ao Comitê propor medidas e articular com o Poder Legislativo e Executivo dos estados e municípios envolvidos a fim de se obter as adesões necessárias para as diversas gestões, inclusive para melhor integração organizacional, medidas de ordem geral, as participações na Agência PCJ, entre outras possibilidades.

A Agência de Bacias PCJ foi a primeira ser criada e instalada nos termos das Leis do Estado de São Paulo nº 7.663/91 e nº 10.020/98. Ao se referir às agências de Bacia e agências de água é fundamental que se mencione o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí criado em 1989 e 1998, que passou a exercer a função de agência de bacias, o que perdurou até 2011, quando essa função foi transferida para a Fundação Agência de Bacias PCJ. Em 2011, a Fundação passou a ser entidade delegatária da Agência de Águas. A conformação da estrutura desse comitê segue a composição comum aos comitês de bacia instalados no País. A ANA – Agência Nacional de Águas (2018) esclarece que não há estrutura estabelecida e os comitês podem se amoldar nos termos das peculiaridades locais em que se inserem, não obstante ofereça em seu sítio eletrônico modelo de comitê.

Para melhor explicitar o tema Granziera (2014, p. 281) faz referência ao Comitê e infere que para entender questões relacionadas à integração e à articulação de planos, normas e decisões, importa observar a bacia hidrográfica como unidade territorial de implementação de políticas de recursos hídricos. Mais adiante esclarece que a geografia estabelece o limite territorial da bacia hidrográfica. Além desses detalhes, segue a autora, a divisão administrativa vigente no País refere-se às unidades federativas estabelecidas constitucionalmente, União, Estados, DF e municípios. Mesmo diante dessa realidade, ao instituir os comitês de bacia hidrográfica com funções deliberativas nesses espaços geográficos, a lei introduziu uma nova instância de decisões fora das esferas tradicionais, pois a divisão em bacias hidrográficas pode não observar o território de um município.

"A bacia hidrográfica é a unidade territorial em que a gestão normal das águas deve ocorrer. As águas de uma bacia devem beneficiar prioritariamente os que moram, vivem e trabalham nessa unidade territorial." Essa afirmativa é de Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 477) que ainda segue em sua ilação afirmando que as portas ainda não se fecham para os que se encontram fora da Bacia. Isso porque também não se vedou que bacias hidrográficas contiguas se unissem em um mesmo comitê de bacias hidrográficas.

As Agências de Água são entidades criadas para dar o suporte técnico e administrativo aos Comitês de Bacia, exercendo, entre outras, a função de secretaria executiva, nos termos informados pela ANA (2018). Sua viabilidade é assegurada pela cobrança que deve ser feita pelo uso de recursos hídricos da região.

Parte integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), a criação dessas agências deve ser solicitada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica e autorizada pelo Conselho Nacional ou pelo pelos conselhos estaduais de recursos hídricos. Dentre as atribuições legais das agências, se destacam também: a atualização do cadastro de usuários de água, a elaboração das propostas para os Planos de Recursos Hídricos e a criação de estudos técnicos que possam subsidiar decisões do Comitê.

3. PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E O PROBLEMA OCORRIDO EM ITABIRITO – MG

Os órgãos colegiados que compõe essa arena deliberativa e tratam de temática ambiental foram objeto de destaque na obra de Ana Maria Nusdeo (2018, p. 144), "direito ambiental e economia", onde indicou as dificuldades de formação, bem como dificuldades do Estado em promover oportunidades equânimes aos atores envolvidos, capazes de evitar a reprodução de hierarquias e assimetrias de poder constatadas em outros setores da sociedade. Remarcou a necessidade de processos participativos e da necessidade de aperfeiçoamento do sistema atualmente existente para terem o alcance almejado.

Atualmente um dos instrumentos fundamentais de gestão dos comitês de bacias é a cobrança pelo uso das águas. Está previsto na Política de Recursos Hídricos de São Paulo, instituída pela Lei Estadual 12.183, de 1999. Trata-se de preço público estabelecido em forma de compensação a ser paga pelos usuários de recursos hídricos objetivando a garantia dos padrões de quantidade, qualidade e regime estabelecidos pelos corpos d'água das bacias.

Importante o afirmado por Paulo Haddad (2013) no sentido de que a elaboração e a implementação de sistema de pagamento por serviços ambientais passam por diversas etapas. O mais complexo talvez seja a avaliação econômica desses serviços. Esses serviços podem variar em termos de tangibilidade, utilidade, natureza, entre outras classificações. O importante é que são bens fundamentais para a própria existência das futuras gerações.

A questão da valoração dos serviços ambientais é um dos temais mais complexos, conforme afirmaram Favaro e Rossin (2010). Isso porque isso pressupõe o pagamento para manutenção dos serviços prestados pelo ambiente. O mais complexo, segundo os autores, vem a ser o entendimento de que a perda da biodiversidade ou dos ecossistemas é diferente do cálculo do valor da natureza em sua plenitude, uma vez que esse valor é infinito.

Sob o escólio de Ana Maria Nusdeo (2012, p. 23) existem três espécies de PSA: (i) conservação da biodiversidade; (ii) proteção das bacias hidrográficas; (iii) sequestro e estocagem de carbono e (iv) beleza cênica.

Especificamente em São Paulo apenas a segunda modalidade tem se desenvolvido, seja pela ausência de um mercado forte de ativos ambientais ou pela tradição do país em focar em políticas que envolvem o aspecto social. No atual modelo, conforme Marinho & Castelo Branco (2014), o poder público assume o papel de comprador, intermediário e regulador, pois é ele quem edita normas, fiscaliza os projetos propostos e remunera o prestador de serviços ambientais.

Relativamente aos termos de outorga é imperioso que quem o recebeu aceitou de maneira expressa todos os seus termos e todas as condições a ele impostas, nas palavras de Milaré (2013, p. 927), estão estabelecidas em regulamento ou impostas segundo as circunstâncias de cada caso concreto, a juízo da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal detentora de seu domínio.

Desta forma, cabe ao poder público a normatização e a concessão, bem como o acompanhamento permanente das atividades empresarias no ecossistema para que este possa se manter em bases sustentáveis e dentro de critérios considerados adequados para a equipe que se pronunciou quanto à oportunidade de concessão e garantia de conservação ecológica.

Para os autores é importante que as premissas do pagamento dos serviços ambientais são: "...que seja uma transação voluntária e, para tanto, os envolvidos devem estar motivados a participar; os serviços ambientais selecionados, ou uma modalidade de uso e ocupação dos solos, deve garantir a provisão desses serviços, necessariamente definido..."

Desta forma para que ocorra o PSA é fundamental que exista demanda de bens ambientais com um comprador específico, que deve garantir os recursos para essa compra. Os vendedores, por

sua vez, ou quem encabeça a bacia ou comitê de bacias deve garantir a provisão e a qualidade dos serviços ofertados.

Não obstante essa possibilidade de oferta e demanda e viabilização de formulas para que um particular se aproprie de recursos ambientais Lage Novaes (2014) esclarece que:

> Pagamentos por serviços ambientais estão se tornando mais um mecanismo importante para promoção da sustentabilidade nas suas diversas dimensões... Diante de sua novidade e de abordagem relativamente nova, diferente e ainda renegada por muitos, o desenvolvimento do PSA e a própria execução de iniciativas e políticas de PSA estão em constante aperfeiçoamento, sendo, portanto, importante sua gestão de forma adaptativa, em função dos freqüentes avanços teóricos e práticos.

O pagamento por serviços ambientais deve criar um ambiente de incentivos para que haja realmente a responsabilização daquele que usa os serviços e se apropria deles. Porém, importantíssimo que se estabeleça mecanismo permanente de monitoramento de seus impactos. O que pode ocorrer, como exemplo, é o fenômeno presentemente vivido na ocupação dos terrenos do bairro Água Limpa, próximo de Itabirito, na região metropolitana de Belo Horizonte (2018). Pela falta de monitoramento, segundo informou Francisco Mourão, biólogo da AMDA "Há uma redução significativa na vazão das nascentes em toda a região", Ainda afirma que desde que a fábrica iniciou suas atividades, várias comunidades, principalmente próximo a Brumadinho e Moeda, tiveram seus lençóis freáticos rebaixados. Segundo o biólogo há locais que inclusive são abastecidos por caminhões-pipa, e "alguns deles são enviados pela própria Coca-Cola".

Diante dessa ocorrência os comitês de bacias têm atuado dentro do que especificam as normas para monitorar a extração de água e verificar se as empresas estão efetivamente extraindo a água na proporção que se comprometeram. Em 2015, conforme o informe do sítio eletrônico “portal tratamento da água” em 2012, o Sistema Coca-Cola no Brasil, composto por um conjunto de nove empresas engarrafadoras, logrou alcançar a meta de devolver à natureza o dobro de água utilizada no processo produtivo, por meio de programas de reflorestamento e conservação de bacias hidrográficas, bem como de eficiência e reuso do recurso hídrico em suas respectivas fábricas.

Relativamente a essa ocorrência, uma das ONGs estabelecida no local afirmou que a fábrica da Coca-Cola do Município de Itabirito tem destruído a área verde. Segundo o sítio eletrônico “Ambiente Brasil” (2018), os ambientalistas ali presentes alegam que a unidade extrai

mensalmente 173.253 m3 de água dos mananciais, sem apresentar estudos hidrogeológicos prévios, e denunciam que a fábrica foi instalada nos limites da Área de Proteção Ambiental Sul (APA SUL), o que contrariaria recomendações do Instituto Estadual de Florestas (IEF).

A empresa se defendeu alegando que "possui todas as licenças ambientais exigidas para seu regular funcionamento e, desde o início, seguiu todas as etapas necessárias para sua implantação, além de estar localizada no Distrito Industrial de Itabirito" (2018). Em suas informações afirmou que possui um estudo hidrogeológico indicando que sua atividade não interfere nos poços do SAAE Itabirito em relação à vazão das nascentes em Brumadinho.

Na composição dos Comitês PCJ grande parte de seus membros é constituída pelo poder público e os usuários conectados a este por interesse específico, a exemplo das companhias de água e esgoto. Diante desse quadro pode-se verificar que a composição favorece mais a articulação de diferentes instituições do próprio poder público e o debate de pautas interessantes aos setores econômicos. O que se pode afirmar, segundo Mario Masaru Sakaguti Júnior (2016, p.179) é que existe pouco envolvimento da sociedade civil organizada e o atendimento de suas respectivas demandas. Estas são as assimetrias encontradas nos comitês de bacias hidrográficas.

O autor segue em sua ilação no sentido de que a lógica dos comitês faz com que os atores envolvidos busquem mecanismos no sentido de diminuir práticas predatórias orientadas por interesses econômicos ou políticos. O próprio colegiado permite uma interação dinâmica em que os pleitos sejam colocados de forma transparente, de maneira a verificar a posição de todos os atores envolvidos: governos, empresas, usuários, sociedade civil. Essa composição permite que sejam evitadas práticas que possam gerar qualquer espécie de desvio.

É possível que efetivamente se esteja ingressando em um sistema em que a responsabilização e o monitoramento geram uma cultura saudável de negócios, focada na geração de valor econômico e ambiental ao mesmo tempo. As empresas agregadas ao consórcio devem buscar alternativas para aumentar a disponibilidade de água para a sociedade e evitar, a qualquer custo, que os sistemas hidrológicos gerenciados possam apresentar qualquer tipo de falha ou mesmo falta da quantidade necessária para o atendimento dos usuários da reigão.

4. NECESSIDADE DE MONITORAMENTO

A Conferência de Estocolmo (1972) já alertava que para se chegar à meta da sustentabilidade é fundamental que se orientem os atos em todo o mundo com relação às consequências que

podem gerar em termos ambientais. Nesse sentido instituições, comunidades, empresas e instituições devem aceitar as responsabilidades impostas. As administrações locais de nacionais e as respectivas jurisdições são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em prol do ambiente.

Nesse sentido, novos ramos jurídicos, tal como o Direito Ambiental surgem em prol de estabelecer medidas a serem observadas. Como é um ramo jurídico interdisciplinar é fundamental que outras ciências possam auxiliar os diversos profissionais envolvidos na liberação de recursos naturais para consumo individual, tal como ocorre comumente com o pagamento dos serviços ambientais.

O monitoramento da qualidade das águas naturais consiste na verificação de possíveis alterações nas características químicas, físicas e biológicas da água, que possam ser objeto de alguma modificação diante da atividade humana conectada a água e também coligadas a fenômenos naturais.

Esse monitoramento corresponde basicamente à coleta de dados e de amostras de água em locais específicos. Esta amostragem é efetivada em intervalos regulares de tempo, de maneira a produzir informações capazes de a gerar informações viáveis de ser empregadas para a definição real da qualidade da água. Além disso, juntamente com esse monitoramento é feita a determinação de vazão, de maneira a detectar a carga de poluentes.

Nos termos do Portal "Qualidade das Águas" (2018) essa forma procedimento objetiva viabilizar uma avaliação própria da qualidade da água. Nesse processo é possível se estabelecer: pontos de monitoramento previamente delimitados, periodicidade da captação de amostras e o tipo de parâmetros monitorados. Segundo informação da ANA existem algumas espécies de monitoramento: o monitoramento básico com o objetivo de se verificar a evolução da qualidade das águas, identificação de tendências e apoio a elaboração de diagnósticos. Outro tipo possível de levantamento é o efetivado por inventários em que a análise é extraída de determinados trechos de água para avaliar se determinados parâmetros previamente definidos estão sendo atendidos, sobretudo relacionados à qualidade da água. Ainda se pode mencionar a vigilância, em que as observações são efetuadas em locais cuja extração é fundamental para consumo humano ou ainda em locais em que a poluição seja considerável crítica. A terceira modalidade de monitoramento é o "de conformidade" cujo resultado final contará com a opinião dos usuários dos recursos hídricos por meio de um auto-monitoramento, em atendimento a

requisitos legais presentes em marcos regulatórios (Portaria no 518 do Ministério da Saúde, Resolução no 357 do CONAMA).

O monitoramento das águas não depende unicamente de fatores previamente definidos que devam servir de parâmetro. Sob o escólio de Gelting e Baloch (2013) além da análise realizada com base nas diversas variáveis escolhidas para a análise esta deve permitir uma visão holística e multidisciplinar; é fundamental que se aplique uma avaliação ambiental em um conjunto de atividades. Isto viabilizará a verificação real da qualidade da água, a saúde ambiental, a irrigação, o manejo e a gestão das bacias hidrográficas.

Na hipótese de ser detectada a exploração dos recursos hídricos em bases não sustentáveis é essencial que setores da sociedade tomem a dianteira para sua respectiva proteção, sobretudo o setor público e outros setores. A realidade comprova que a água frequentemente é empregada de forma indiscriminada, sem os devidos cuidados. Se medidas corretivas não forem rapidamente tomadas, a qualidade das águas decairá bruscamente impedindo manter o recurso para as futuras gerações. A necessidade de se monitorar os ambientes aquáticos existe para que se possa fazer o acompanhamento de uma bacia hidrográfica. A qualidade da água deve ser monitorada de maneira a permitir uma ampla correção pontual de poluentes e verificação do entorno em termos de impacto ao ambiente existente.

A gestão adequada do monitoramento dos recursos hídricos deve contar com políticas públicas criteriosas que levem em consideração fatores diversos. A manutenção e preservação de todos os serviços ambientais e socioeconômicos, dos quais os reservatórios são responsáveis, depende de uma gestão com uma abordagem ecossistêmica.

Na obra de Enrique Leff (2015, p. 24-27) fica claro que o discurso do desenvolvimento sustentável e da legislação ambiental gera uma nova forma de solidariedade ecológica e social. Os conflitos ambientais emergem do conflito de interesse e estratégias diferenciadas de apropriação e aproveitamento da natureza. Um dos grandes impactos, segundo o autor, é a exploração de hidrocarbonetos e usufruto das riquezas do solo e do subsolo, além de toda flora e fauna. O problema não se limitaria a compensações sobre o dano nos sistemas explorados ou aos benefícios derivados da exploração de recursos.

O autor segue afirmando que as lutas ecológicas e os direitos ambientais não são apenas reivindicações econômicas. São também lutas pelo direito e pela segurança humana para reduzir

e evitar o risco ecológico que se incrementa com o interesse econômico, pela introdução de práticas novas que podem esgotar a biodiversidade.

Ainda que haja equipe responsável pela verificação do volume de água, *in casu*, ou ainda outras formas de manejo profissionais em que se assumem riscos programados e possíveis, há ainda uma importante variável que deve ser efetivamente considerada nos processos de concessão de serviços ambientais relacionados à água: o clima.

Nesse aspecto recorremos à opinião de Motta (2011), que fez estudos em âmbito estadual e municipal, que destaca a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), que deve contar com uma estrutura de governança autônoma e transparente para evitar desvios resultantes tanto da influência e dos interesses regulados como de mudanças de governo e oportunismo político.

Aspecto fundamental é que os elementos climáticos variam de acordo com a localidade. São eles: pressão atmosférica, precipitação de chuva, umidade e temperatura atmosférica. É notório que a morfologia geográfica e a configuração antrópica do espaço interfere diretamente nos estados do tempo e, consequentemente, no clima atmosférico sobre o local. Não somente a altitude, a densidade vegetal, a hidrografia e o adensamento populacional urbano são fatores influenciadores do clima em locais determinados. Isso pode ser constatado pelas ilhas de calor em centros urbanos e a diferença com o meio rural, cuja temperatura entre ambas pode chegar a 10º (MARENGO, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal vigente assegurou um meio ambiente adequado para as presentes e futuras gerações no art. 225. A água também está incluída nesta proteção. É um bem ambiental precioso. Dela depende toda a vida na terra.

O Comitê de Bacia Hidrográfica é um órgão colegiado que possui atribuições normativas, deliberativas e consultivas. Por este motivo funciona como um verdadeiro "parlamento das águas". Atua como instancia direta dos grupos decisórios organizados em cada bacia e sua força decisória pode identificar a junção de entes federativos em forma de consórcio e a bacia nem sempre respeita limites geográficos, já que a extensão do rio delimita a competência do órgão de decisão. Aqui se deu como um exemplo a ser seguido o modelo empregado na Bacia PCJ – Piracicaba, Capivari e Jundiaí, como tendo uma maturação adequada em termos de comitê.

A gestão das águas deve envolver processos deliberativos em que haja a fundamental participação de todos os interessados, sobretudo daqueles que tenham a condição de participar negociar como integrantes próprios do comitê. Essa circunstância é fundamental na gestão dos comitês, pois garante legitimidade e participação tal como determina a Constituição Federal e normas relacionadas aos entes federativos.

O pagamento pelos serviços ambientais está em relevo nos dias atuais, seja pelo desenvolvimento doutrinário do tema, seja por seu estabelecimento na legislação de determinados estados brasileiros. É fundamental que se precifique e estabeleçam condições para a concessão de recursos naturais e trata-se de modalidade de incentivo a condutas favoráveis ao tratamento do ambiente no Brasil. Entretanto, seu monitoramento é ainda mais importante para que os recursos não se esgotem, tal como ocorrido em Minas Gerais onde se constatou destruição da vegetação local e significativa diminuição de água dos mananciais. Nessa situação apontou-se que estudos hidrogeológicos prévios poderiam antever problemas que ocorreram na região.

Outro elemento verificado neste trabalho enfoca a questão climática. Esta deve ser objeto de estudo na outorga de serviços ambientais, pois é uma constante a existência de mudanças bruscas por excesso de desmatamento ou ainda outras intervenções antrópicas.

Como observado ainda a legislação está em vias de aprimoramento. Fundamental, portanto, que haja a previsão de um comitê que possa prever problemas relacionados ao clima, bem como seja ainda responsável por condutas transparentes que possam garantir concessões com racionalidade e equilíbrio e que as regras de prevenção e precaução sejam efetivamente consideradas para que mais uma vez o ambiente não pague pelos danos gerados pelos infratores.

REFERÊNCIAS

AMBIENTE BRASIL. ONG afirma que fábrica da Coca-Cola está destruindo meio ambiente. Disponível em < http://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2018/04/23/143238-ongafirma-que-fabrica-da-coca-cola-esta-destruindo-meio-ambiente.html>. Acesso em 29.08.2018.

BRASIL, Lei Federal n .9433, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9433.htm>, acesso em Acesso em 20.05.2018 .

BRASIL. Agência Nacional de Águas – ANA. Disponível em < http://www3.ana.gov.br/>, acesso em 21.06.2018.

COIMBRA R.; ROCHA C.L.; BEKMAN, G.B. Recursos hídricos: conceitos, desafios e capacitação. Brasilia: ANEEL, 1999.

CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Leticia Gonçalves Dias; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da (orgs). Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul: Educs, 2015.

GELTING, R. J.; BALOCH, M. Systems analysis of irrigation water quality in environmental assessments related to foodborne outbreaks. Aquatic Procedia, New York, v. 1, p. 130-137, 2013.

GRANZIERA , Maria Luiza Machado. Direito ambiental. São Paulo: Atlas, 2014.

HADDAD, Paulo R. Pagamento por serviços ambientais. Disponível em <HTTPS://www,ecodebate.com.br/2013/01/01/pagamento-por-serviços-ambientais-artigo-de-paulo-r-haddad>. Acesso em 20.05.2018.

MARENGO, J.A.; VALVERDE, M.C.; OBREGON G.O. Observed and projected changes in rainfall extremes in the metropolitan area of São Paulo. In Climate REsearch, v. 57, pp. 61-72, jul 2013.

MASCARENHAS, A.C. Comitê de bacia hidrográfica: o que é, como funciona e que papel desempenha na gestão dos recursos hídricos. In Plenarium, ano III, n. 3. Brasilia: Câmara dos Deputados, Coordenacao de Publicações, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARINHO, Yuri Rugai e CASTELO BRANCO, Carolina. Relatório de São Paulo. In Sistemas estaduais de pagamento por serviços ambientais: relatórios estaduais: diagnóstico, lições aprendidas e desafios para a futura legislação. LAVRATTI, Paula et al. (orgs). São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2014.

MILARÉ, Edis. Direito do ambiente. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

MOTTA, Ronaldo Seroa. A política Nacional sobre Mudanças do Clima: aspectos regulatórios e de governança. Cap 1. In: MOTTA et al. (Ed). Mudança do Clima no Brasil, aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília, IPEA, 2011.

NUSDEO, Ana Maria. Pagamento por Serviços Ambientais; sustentabilidade e disciplina jurídica. São Paulo: Atlas, 2012.

NUSDEO, Ana Maria. Direito ambiental e economia. Curitiba: Juruá Ed, 2018. ONU - Organização das Nações Unidas - Conferência de Estocolmo de 1972. Disponível em. Acesso em 08.05.2018.

RIBEIRO, Cristina Bernardes. A importância dos Comitês de Bacia na Gestão dos Recursos Hídricos. Tese de Mestrado da UNB, Orientadora Profa. Dra Marilia Steinberger. Brasília-DF, agosto de 2006. PORTAL G1 NATUREZA. Biólogos acusam Coca-Cola de secar nascentes em Minas Gerais. Disponível em < https://g1.globo.com/natureza/noticia/biologos-acusam-coca-cola-de-secar-nascentesem-minas-gerais.ghtml>. Acesso em 4/06/2018.

SAKAGUTI JUNIOR, Mario Masaru. Gestão, governança e uso das águas no Brasil e em Singapura: um estudo dos casos da ilha principal de Singapura e das bacias hidrográficas dos

rios Piraciicaba, Capivari e Jundiaí, SP/MG. Tese de doutorado apresentado em ecologia aplicada na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Orientador ALMEIDA JR., Antonio Ribeiro de. Centro de Energia Nucleas na Agricultura. Piracicaba, 2016.

SÃO PAULO. Disponível em <www.comitespcj.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=28&itemid+108 >.Acesso em 6.6.2018.

Revista de Direito Agrário e Agroambiental

Organização Comitê Científico
Double Blind Review pelo SEER/OJS
Recebido em: 29.11.2018
Aprovado em: 13.12.2018

O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E O PACOTE DO VENENO: O PROJETO DE LEI Nº 6.299/2002 E AS ESTRATÉGIAS PARA ENFRAQUECER A FISCALIZAÇÃO DOS AGROTÓXICOS NO BRASIL

Valmir César Pozzetti[1]
Wagner Robério Barros Gomes[2]

RESUMO: O objetivo desta pesquisa foi o de contextualizar o surgimento dos agrotóxicos no âmbito mundial e a sua introdução no Brasil, identificando as principais mudanças trazidas pelo PL nº 6.299/2002 sobre essas substâncias. A metodologia utilizada nesta pesquisa foi a do método dedutivo; quanto aos meios a pesquisa foi bibliográfica e quanto aos fins, qualitativa. Concluiu-se que o PL afronta o Princípio da Precaução por facilitar a liberação dos agrotóxicos, ignorando estudos científicos e a posição dos órgãos oficiais quanto aos reais danos irreversíveis destas substâncias para o meio ambiente e a saúde coletiva.

PALAVRAS-CHAVE: Agrotóxicos; Contaminação; Princípio da Precaução.

THE PRECAUTIONARY PRINCIPLE AND THE POISON PACKAGE: THE LAW PROJECT 6.299/2002 AND STRATEGIES TO WEAKEN THE INSPECTION OF PESTICIDES IN BRAZIL.

SUMMARY: The objective of this research was to contextualize the emergence of pesticides and its introduction in Brazil, identifying the main changes brought by pesticides Law Project 6.299/2002 in brazilian law system. The methodology used in this research was the deductive method; the research was the bibliographical and as for the purposes, it was qualitative. It was concluded that Law Project violates the Precautionary Principle by facilitating the release of pesticides, ignoring scientific studies and the position of official Institutions that regarding the real irreversible damages of these substances to the environment and collective health.

KEYWORDS: Pesticides; Contamination; Precautionary Principle.

[1] Doutor em Biodireito/Direito Ambiental pela Université de Limoges/França. Professor Adjunto da Universidade Federal do Amazonas e Professor Adjunto da Universidade do Estado do Amazonas. E-mail: v_pozzetti@hotmail.com
[2] Mestrando do Programa de Mestrado em Direito Ambiental, da Universidade do Estado do Amazonas. E-mail: wagnner.gomess@gmail.com

INTRODUÇÃO

Agrotóxicos, de um modo geral, são substâncias criadas pela indústria agroquímica para combater pragas na lavoura; sendo que, historicamente, algumas dessas substâncias são oriundas do processo de produção de armas químicas utilizadas durante as duas Grandes Guerras Mundiais. De forma sistemática, a introdução dessas substâncias no Brasil ocorreu em meados da década de 1960 com a implementação de uma política agrícola idealizada pelos Estados Unidos da América: A Revolução Verde. Paralelamente, ao longo dos anos, estudos têm demonstrando os riscos do uso irrestrito dessas substâncias.

Em 2015, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO produziu um Dossiê, alertando sobre os impactos negativos do uso indiscriminado dos agrotóxicos no país. Segundo a instituição, o Brasil é um dos maiores consumidores de agrotóxicos no mundo, e que dos 50 produtos mais utilizados em nosso país, 22 são proibidos na União Europeia. Outro estudo, Atlas: Geografia do uso Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia de 2017, ilustra que nos últimos anos esse consumo saltou de 170 mil toneladas para mais de 500 mil. Dessa forma, embora esse processo movimente uma economia com uma cifra alta, bilhões por ano; altos também são impactos negativos do uso dessas substâncias para o meio ambiente e saúde da coletividade.

Nesse contexto, no início deste ano, de forma incomum, um projeto de lei foi aprovado de forma célere em todas as comissões da Câmara Federal; estando prestes a ser apreciado pelo plenário da casa. Trata-se do Projeto de lei n 6.299/2002 de autoria do ex-senador Blairo Maggi que atualmente figura como Ministro da Agricultura. A este projeto ainda foram apensados outros 29 sobre a mesma temática: agrotóxicos; sendo assim, taxado de pacote do veneno. Ele tem por objetivo alterar a atual lei de Agrotóxicos vigente no país, a Lei n° 7802/1989, tornando mais fácil o processo de registro e liberação dessas substâncias, aumentando o poder político-econômico do Ministério da Agricultura nas decisões sobre certificação e uso de agrotóxicos no Brasil.

A problemática desta pesquisa é: em que moral ou ética se fundamenta um projeto de lei que ignora os estudos, as pesquisas e o clamor de órgãos oficiais e da sociedade civil organizada sobre os riscos do uso irrestrito de agrotóxicos? Tendo em vista que uma das alterações alavancadas pelo projeto de lei, e que mais preocupa, consiste no enfraquecimento da tríade regulatória que fiscaliza a entrada e uso dessas substâncias no país: Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Saúde e Ministério da Agricultura. Com a mudança, haverá a unificação do processo de registro e liberação centralizado no comando do Ministério da Agricultura, mesmo que os órgãos dos Ministérios da Saúde e do Meio ambiente ainda possam

emitir pareceres, há o risco de se transformarem em órgãos meramente consultivos, ou seja, tira-se o foco do meio ambiente e saúde, prevalecendo o foco preponderantemente econômico – ignorando o princípio da precaução.

O objetivo desta pesquisa é traçar um panorama do contexto do surgimento dos agrotóxicos no mundo e sua introdução no Brasil; identificando as principais mudanças trazidas pelo projeto de lei 6.299/2002 que enfraquece a fiscalização de agrotóxicos no país, sendo um contrassenso ao princípio da precaução.

A pesquisa se justifica, tendo em vista que o uso de agrotóxicos no Brasil avança a passos largos, e mesmo com estudos científicos advertindo para os impactos negativos dessas substâncias, a Câmara dos Deputados está prestes a votar um projeto de lei que tende a enfraquecer o processo de registro e liberação desses produtos no país. Dessa forma, é importante alertar sociedade quanto às incertezas cientificas frente a real potencialidade dos danos em curso, caso esse projeto de lei seja aprovado.

A metodologia utilizada nesta pesquisa foi o método dedutivo; quanto aos meios a pesquisa foi bibliográfica e quanto aos fins, qualitativa.

Dessa forma, o desenvolvimento deste trabalho está dividido em três momentos distintos, mas que se relacionam entre si. No primeiro momento, tem-se um breve contexto histórico-jurídico do surgimento dos agrotóxicos até sua introdução no Brasil. No segundo, trata-se da identificação das principais mudanças trazidas pelo projeto de lei nº 6.299/2002. E por fim, o último engendra a análise que correlaciona às mudanças trazidas pelo projeto de lei frente ao princípio da precaução.

1. BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DO AGROTÓXICO E SUA INSERÇÃO NO CENÁRIO SOCIAL BRASILEIRO

O conhecimento humano sobre substâncias químicas orgânicas e suas funcionalidades é tão antigo quanto sua utilização na arte de cultivar e nas estratégias de guerra, pois muitas destas substâncias foram utilizadas para esses fins. Lima (2016, p.10), exemplifica: “Em 200 a.C., Cato, em Roma, menciona o uso de betume (asfalto) para produção de inseticida. [...]”, e que: “[...] Em 600 a.C., os soldados do Rei grego Solon envenenaram córregos com raiz de Heléboro, visando provocar diarréia aos soldados inimigos, e assim os incapacitando para o combate [...].

Ao longo dos séculos, com o desenvolvimento científico, a humanidade passou a se aprofundar nos estudos das substâncias existentes na natureza e sua funcionalidade, a descobrir novas substâncias e a recriá-las, a adaptá-las e/ou alterá-las em laboratórios, como os

organossintéticos (substâncias tóxicas artificiais de alta contaminação e baixa biodegradabilidade).

Assim, as substâncias que hoje conhecemos como agrotóxicos, foram se intensificando no final do século XIX e início do século XX, e conforme Souza (2018, p. 172) "[...] ocorre que, com o passar do tempo, sobretudo a partir da conjuntura histórica vivenciada a partir da Revolução Industrial e principalmente após a Segunda Guerra Mundial, houve uma intensificação extravagante do uso dos agrotóxicos [...]",

Eventos de grande impactos. As substâncias ora eram usadas na lavoura, ora utilizadas na guerra – ou de formas interligadas. Contudo, o período das duas Grandes Guerras Mundiais merece destaque, pois foi nele que se verificou a internalização negativa do uso de substâncias tóxicas, desenvolvidas e empregadas como armas químicas contra seres humanos. Nesse sentido Lima (2016, p. 13) destaca que:

> Juntamente com a busca pelo desenvolvimento de agrotóxicos a partir de compostos organossintéticos foi constatado a grande letalidade para o ser humano de alguns compostos até então sintetizados. Por essa razão, o extremo valor bélico verificado fomentou pesquisas e desenvolvimento das primeiras armas de guerra química altamente letais.

E Souza (2018, p. 174) destaca que a indústria química lucrou com esse processo.

> [...] as indústrias produtoras acabaram descobrindo a capacidade letal desses venenos também em relação às pragas da agricultura e passaram a investir massivamente no desenvolvimento desses tipos de compostos com vistas a inseri-los cada vez mais no mercado agrícola.

Dessa forma, com o fim da II Guerra Mundial e a desestruturação social de vários países, era necessário recomeçar. Nesse contexto, para resolver a problemática da fome que assolava vários países e expandir o mercado norte-americano, era necessário mudar o modo de produção agrícola mundial. Saia-se da agricultura tradicional, restrita a pequenos produtores, para um processo de produção técnica em larga escala. A indústria química foi percebendo um novo mercado à vista, e começou a redirecionar a produção de armas químicas para a produção de agrotóxicos. A demanda sai de uma finalidade bélica, para fins agroeconômicos, endossado pelo discurso de erradicar a fome no mundo; contribuindo assim, com as bases para política agrícola norte-americana que se espalhou pelo mundo - a chamada Revolução Verde.

1.1. A Revolução Verde e a agrotoxicalização do Brasil

Na década de 1960, o projeto capitalista norte-americano do desenvolvimento agrícola chega a diversos países com o objetivo de otimizar a produção agrícola; assim, as produções locais ou tradicionais foram transformadas produções com aparatos tecnológicos onde prevalecia a monocultura. Vaz (2006, p. 27) esclarece que o mundo estava diante da chamada Revolução Verde:

> [...] baseada em uma política agrícola idealizada pelos EUA e difundida para os países pobres e em desenvolvimento, com o objetivo de possibilitar a abertura e a ampliação de mercados para os norte-americanos nos setores de sementes fertilizantes, agrotóxicos e máquinas agrícolas, proclamava o fim da fome no mundo.

A nova política, segundo Costa (2016, p. 06) teve "[...] forte fomento ao uso de agrotóxicos e demais insumos agrícolas promovido pela FAO, Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, e pelo Banco Mundial [...]", instituições com atuação global que atuaram no campo político e financeiro para a difusão e implementação da Revolução Verde em diversos países. Assim, a indústria agroquímica foi avançando num mercado promissor para o uso de agrotóxicos.

O Brasil foi e ainda é um dos mercados promissores. Por aqui descreve Dunck (2016, p.226) "[...] uma série de políticas levada a cabo por diferentes governos cumpriu o papel de forçar a implementação da chamada modernização da agricultura, processo que resultou em altos custos sociais, ambientais e de saúde pública".

Nesse contexto, em meados da década de 1960 esses produtos começaram sistematicamente adentrar no território brasileiro, o que, por conseguinte ensejou a necessidade de grandes áreas desmatadas para cultivos monocultores em larga escala, proliferando novas pragas na lavoura. Por conseguinte esclarece Andrades (2007, p. 50):

> Para combater as que destroem as lavouras de monocultura, os produtores lançaram mão do uso intensivo de agrotóxicos – inseticidas, fungicidas químicos e herbicidas – para eliminação de ervas indesejáveis conhecidas como ervas daninhas que crescem, rapidamente, no meio das plantações. Há de se registrar que, na medida em que se utilizam tais insumos para eliminação das pragas, as mesmas se tornam mais resistentes, demandando cada vez mais o uso de agrotóxicos.

Na década de 1970, "[...] a utilização de agrotóxicos ocorreu em larga escala no Brasil, especialmente no Sul, nas monoculturas de soja, milho e arroz [...]" (LUCCHESI, 2005, p. 5).

O que se percebeu foi a criação de oligarquias agrícolas, a centralização de terras nas mãos de poucos. Para tanto, grandes áreas foram ocupadas, florestas irrestritamente desmatadas. Para que as girantes áreas de monocultura avançassem, e junto com elas o uso maciço de agrotóxicos.

Paralelo a esse processo, os Estados Unidos (idealizador da Revolução Verde), começaram a sentir as primeiras consequências do uso irrestrito de agrotóxicos. O DDT (Dicloro-Difenil-Tricloroetano) usado na lavou para combater pragas estava causando sérios problemas ambientais, ilustra Lima (2018, p. 11):

> [...] começaram a suspeitar de que o poder residual do pesticida poderia ser o responsável por uma série de efeitos nocivos ao meio ambiente, aos animais e ao próprio homem. Tal suposição foi concebida tendo em vista o relato de diversos efeitos deletérios provocados pelo agrotóxico, ressaltando como informação a publicação do livro "Silent Spring" de Rachel Carson, em 1962, como um dos que obtiveram mais notoriedade. Neste livro, foi sugerido que o amplo uso do DDT poderia ser a principal causa da redução populacional de diversas aves; muitas delas seriam as de topo da cadeia alimentar como o falcão peregrino e a águia calva, animal símbolo do Estados Unidos.

O livro "Silent Spring", em português: "Primavera Silenciosa", da bióloga e cientista norte-americana Rachel Carson, é considerado como marco histórico do surgimento ambientalista, uma obra grande repercussão. Pelas graves denúncias da autora sobre os efeitos nocivos dos agrotóxicos ao meio ambiente e a saúde das pessoas, os EUA proibiram o uso do DDT em 1970.

No final da década de 1970 e início da década de 1980, os movimentos ambientalistas chegaram ao Brasil e começam a influenciar as tomadas de decisão quanto às políticas ambientais no país. A preocupação com a poluição/degradação do meio ambiente, extinção de diversas espécies de animais e uso não sustentável dos recursos naturais, o seja, o desequilíbrio da biodiversidade provocado pela ação humana, vai gradativamente virando pauta política. E uso dos agrotóxicos de forma irrestrita começou a despertar preocupação.

No ordenamento pátrio, o termo agrotóxico foi empregado pela primeira vez na Constituição Federal de 1988:

> Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.
> (...) *omissis*
> § 4º A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, **agrotóxicos,** medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso. (g.n.)

Vê-se que foi uma vitória pequena, mas significativa para os movimentos socioambientais no Brasil, pois formalizava o termo agrotóxico, submetia a sua propagada a leis infraconstitucionais, com a tutela do direito à informação ao cidadão, determinando que as propagandas de agrotóxicos advertissem quanto aos malefícios desses produtos.

A grande mudança ocorreu em 1989, quando foi sancionada a Lei Federal nº 7.802/1989 (regulamentada pelo Decreto nº 4074/02), a Lei dos Agrotóxicos, que trata sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, etc. Sobre a gênese infraconstitucional Souza (2018, p. 45) esclarece que:

> A lei básica atual que disciplina os agrotóxicos no Brasil, Lei nº 7.802 de 1989, é produto de um cenário em que os efeitos ambientais e à saúde humana começaram a ser investigados pela ciência e sentidos pelos trabalhadores rurais, o que repercutiu em pressões da sociedade civil para uma disciplina mais rigorosa há muito adiada e justificada pela prevalência dos interesses das multinacionais fabricantes.

Um grande avanço, pois a Lei estabeleceu o registro prévio para a comercialização e uso desses produtos. E o mais importante, estabeleceu a tríade participativa dos ministérios: da Saúde, do Meio Ambiente e da Agricultura nos requisitos e diretrizes do que possa ser permitido.

No entanto, a indústria do agrotóxico se instalou durante esse período histórico e o agronegócio se estruturou, e hoje conta com representantes políticos no Congresso Nacional, a "bancada ruralista" que tenta de todas as formas revogar a Lei nº 7.802/1989.

2. AS PRINCIPAIS MUDANÇAS NO DO PROJETO LEI 6.299/2002

Desde o momento que a Lei dos Agrotóxicos, Lei Federal n.º 7.802 de 11 de julho de 1989 fora sancionada, o agronegócio por intermédio da bancada ruralista no Congresso Nacional vem buscando formas de enfraquecer e/ou revogar seus dispositivos, ou seja, Segundo Lucchesi (2005, p. 7) "Existe uma grande pressão da bancada ruralista no Congresso Nacional para instituir um registro facilitado dos agrotóxicos vindos de outros países [...]", e com pouca ou nenhuma representatividade contrária, as tentativas nocivas começaram a dar resultados.

Ao longo de quase 30 anos, desde a formalização da Lei dos Agrotóxicos em 1989, foram apresentadas dezenas de projetos de lei que buscavam seu enfraquecimento. Todos sem sucesso. Até que, no início deste ano, um projeto do Senado que estava em tramitação desde 2002 na Câmara dos deputados – o Projeto de Lei do Senado n. º 6.299/2002 – teve seu processo acelerado e o cenário político atual no país nos deu indícios das negociações político-econômicas, conforme destaca um trecho da reportagem: Plataforma #ChegaDeAgrotóxicos convoca sociedade a se mobilizar neste 2018, disponível no site da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO, 2018):

> O ano se inicia com as manchetes de jornal denunciando os ruralistas vendendo seus votos favoráveis a Reforma da Previdência em troca da flexibilização da lei de agrotóxicos no Brasil e aprovação do Pacote do Veneno. No dia 1º de fevereiro, o ministro da agricultura, Blairo Maggi se reuniu com a Monsanto, com a Anvisa e com a deputada Teresa Cristina, presidenta da comissão especial onde tramita o PL 6299, representante do Pacote do Veneno. Fica evidente para a população a quais interesses a produção de alimentos com agrotóxicos dessa maneira desmedida serve, às grandes transnacionais.

O fato é que a tramitação foi extremamente rápida; ou seja, em menos de 06 meses, o projeto de lei já está pronto para ser analisado pelo plenário da casa; o referido projeto de lei conseguiu apensar junto com ele outros 29 projetos de lei com matéria idêntica ou semelhante – daí o nome Pacote do Veneno.

O referido Projeto de Lei foi proposto inicialmente em 1999 por Blairo Maggi (o maior empresário do agronegócio da soja do país) quando Senador na época. Foi aprovado pelo Senado e encaminhado para Câmara dos Deputados. Atualmente, o Blairo Maggi é Senador afastado do exercício, pois ocupa atualmente o cargo de Ministro da Agricultura. Seu projeto de lei que chegou a Câmara dos Deputados em 2002 onde tramitava com a numeração PL n.º 6.299 e cujo relator é o Dep. Nishimori (PR-PR) no início deste ano de 2018 teve seu tramite acelerado e em menos de 06 meses já está pronto para votação em plenário.

2.1. Principais mudanças

Das mudanças trazidas pelo Projeto de lei nº 6.299/2002, três delas merecem destaques: a mudança do termo agrotóxico, órgãos envolvidos nos registros, critério e prazos para a liberação.

2.1.1. A nomenclatura do termo

O nome agrotóxico é uma criação brasileira para designar as substâncias toxicam usadas na lavoura e que acabam afetando o meio ambiente e a saúde das pessoas. Mas, não é o único empregado; antes da promulgação da Constituição Federal o termo era defensivos agrícolas. Analisar a questão é importante, pois a forma nominal com que esses produtos são apresentados à sociedade, permeia o imaginário coletivo. Peres (2003, p. 22) menciona que:

> A legislação brasileira, até a Constituição de 1988 (publicada em 1989), tratava esse grupo de produtos químicos por defensivos agrícolas, denominação que, pelo seu próprio significado, excluía todos os agentes utilizados nas campanhas sanitárias urbanas [...]

Após a Constituição Federal, o termo agrotóxico passou a ser empregado. A Lei Federal n.º 7.802 de 11 de julho de 1989, em seu art. 2º, I, a, em sua parte introdutória estabelece que os agrotóxicos englobam: os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos. Um conceito bem abrangente e que abarca todas as substâncias tóxicas usadas na lavoura.

Sobre a questão do termo, no projeto do PL nº 6.299/2002, o relator ao emitir seu voto pontuou no item décimo quarto que:

> [...]o conceito de “agrotóxico” utilizado pela atual Lei é inadequado tanto quanto o conceito de “defensivos agrícolas”. Nas audiências públicas, alguns convidados defenderam a permanência da palavra “agrotóxico” e outros o termo “defensivos agrícolas” ou “produto fitossanitário”

No entanto, com a justificativa de ajustar o termo à literatura mundial, o que ficou decidido no relatório final é que a nomenclatura a ser empregada será: pesticidas. Em reportagem a BBC News Brasil intitulada: “Na contramão de Europa e EUA, Brasil caminha para liberar mais agrotóxicos”, Larissa Bombardi, pesquisadora de renome na área, discorda da mudança do termo e destaca que não se trata de uma questão meramente semântica. Ela explicita que (BBC BRASIL NEWS, 2018):

> É uma estratégia para mascarar o risco para a saúde humana que esses produtos têm. Quando você fala em pesticida, diminui a gama de significados. Os dois mais vendidos no Brasil são herbicidas, por exemplo, não pesticidas. Pesquisadores europeus já me disseram que era um ganho termos a expressão 'agrotóxico' na nossa lei, e que não deveríamos perder.

Assim, seria um ponto negativo para o processo histórico dos movimentos socioambientais a mudança da nomenclatura que hoje é empregada no Brasil que bem reflete as características e finalidades dos produtos comercializados e utilizados.

2.1.2. Órgãos responsáveis

No tópico segundo, sobre os órgãos responsáveis pelo registro e liberação para o comércio e uso dos agrotóxicos no país, o projeto de lei também almeja essa alteração. Atualmente, A lei dos Agrotóxicos, Lei nº 7.802 de 1989 em seu art. 3º estabelece que:

> Art. 3º Os agrotóxicos, seus componentes e afins, de acordo com definição do art. 2º desta Lei, só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente registrados em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura.

Neste sentido, estabelece o Art. 5º do Decreto nº 4.047/2002 que regulamenta a lei dos agrotóxicos, lei nº 7.802/1989, a competência dos órgãos federias envolvidos no processo de registro:

> Art. 5º Cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:
> I - avaliar a eficiência agronômica dos agrotóxicos e afins para uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas florestas plantadas e nas pastagens;
> (...) omissis
> Art. 6º Cabe ao Ministério da Saúde:
> (...) omissis
> II - avaliar os agrotóxicos e afins destinados ao uso em ambientes urbanos, industriais, domiciliares, públicos ou coletivos, ao tratamento de água e ao uso em campanhas de saúde pública, quanto à eficiência do produto;
> Art. 7º Cabe ao Ministério do Meio Ambiente:
> (...) omissis
> II - realizar a avaliação ambiental, dos agrotóxicos, seus componentes e afins, estabelecendo suas classificações quanto ao potencial de periculosidade ambiental;

O referido artigo autoriza que o registro seja feito pelos três órgãos, ou seja, um registro baseado numa tríade institucional, o processo tramita em paralelo nos três órgãos. Esse procedimento registral para Vaz (2006, p. 62) "[...] tem caráter eminentemente público, é imposto como medida de segurança social e individual nas esferas de alimentação saúde e meio ambiente [...]"; evitando os impactos negativos advindos de um processo facilitado.

O Projeto de Lei nº 6.299/2002, porém, visa alterar essa regra. Haverá a unificação do processo registro e liberação que ficará sob o comando do Ministério da Agricultura cujo atual

ministro é o autor do projeto e um dos maiores empresários do agronegócio no país. Os três órgãos continuaram a emitir pareceres sobre o produto, no entanto, com a Centralização no Ministério da Agricultura, o Ministério da Saúde por intermédio da ANVISA e o Ministério do Meio Ambiente por intermédio do IBAMA correm o risco de desempenhar papeis apenas de órgãos consultivos.

No texto da relatoria do projeto de lei na Câmara dos Deputados, a justificativa seria o excesso de burocracia e longo tempo para que os produtos fossem registrados e liberados. Como as pragas nas lavouras estão ficando resistentes aos atuais agrotóxicos, esses impasses estariam dificultando a entrada de novos produtos – fazendo com que os agricultores reutilizassem cada vez mais os produtos atualmente permitidos.

Há um questionamento de que as pesquisas investigativas não acompanham o tempo de demanda do mercado; no entanto, o tempo de demanda do mercado também compromete os resultados satisfatórios das pesquisas investigativas; ou seja, a forma como a agroindústria vem utilizando os agrotóxicos, sempre demandará de mais produtos em curtos espaços de tempo, nesse sentido, esclarece Brainbate (2012, p. 12):

> Apesar de existir no mercado um grande número de compostos para controlar as mais diversas pragas daninhas, insetos, fungos e outros organismos, existe uma demanda crescente por novos produtos, uma vez que os organismos desenvolvem resistência a tais compostos após certo tempo de contato. Com isso, estes passam a ser menos efetivos e, muitas vezes, perdem totalmente a atividade. Outro aspecto importante a considerar é o surgimento frequente de novos insetos-pragas, plantas daninhas e fungos, havendo a necessidade do estudo de novos produtos para controlar tais organismos.

Assim, compreende-se que a alteração do registro e liberação dos atuais e novos produtos agrotóxicos mediante a centralização dessa responsabilidade exclusivamente pelo Ministério da Agricultura está mais relacionada com um interesse de víeis político-econômico do agronegócio do que qualquer outra justificativa razoável. O sistema de produção e consumo é crescente e chegou num ritmo em que as demandas de mercado consideram inaceitável aguardar o resultado de pesquisas de longa data que lhes diga que tal produto é ou não para o ambiente e saúde da coletividade. De outra forma, a questão burocrática em si não deve ser argumento para uma liberação facilitada de produtos cujas substâncias têm impactos negativos no meio ambiente.

2.1.3. Prazos e Critérios de avaliação

Atualmente, acerca da questão técnico-científica para a liberação de novos agrotóxicos o Art. 15 do Decreto nº 4.047/2002 que regulamenta a lei dos agrotóxicos, Lei nº 7.802/1989:

> Art. 15. Os órgãos federais competentes deverão realizar a avaliação técnico-científica, para fins de registro ou reavaliação de registro, no prazo de até cento e vinte dias, contados a partir da data do respectivo protocolo.
> § 1º A contagem do prazo será suspensa caso qualquer dos órgãos avaliadores solicite por escrito e fundamentadamente, documentos ou informações adicionais, reiniciando a partir do atendimento da exigência, acrescidos trinta dias.
> § 2º A falta de atendimento a pedidos complementares no prazo de trinta dias implicará o arquivamento do processo e indeferimento do pleito pelo órgão encarregado do registro, salvo se apresentada, formalmente, justificativa técnica considerada procedente pelo órgão solicitante, que poderá conceder prazo adicional, seguido, obrigatoriamente, de comunicação aos demais órgãos para as providências cabíveis.

Logo, ao contrário do que é justificado no Projeto de Lei, de que a demora liberação compromete o desenvolvimento da atividade agrícola, há convir conforme o respaldo legal acima que se o produto a ser liberado apresentar alto grau de toxidade e/ou periculosidade, os efeitos de uma liberação precoce e sem resultados contundentes pode causar danos maiores.

No entanto, o Projeto de Lei, altera a norma atual e estabelece diversos prazos que vão de 30 dias a 24 meses. (p. 44-45) e cria o instituto do registro especial temporário, concedido num prazo de 30 dias para os agrotóxicos que sejam permitidos em pelo menos 03 países integrantes da Organização para Cooperação do desenvolvimento Econômico OCDE. Um parâmetro irregular, pois, essa organização é composta por países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou seja, uns são mais restritivos e outros não quanto ao uso de agrotóxicos.

Quanto à proibição de agrotóxicos dispõe o Art. 2º, II, § 6º da atual lei dos agrotóxicos, lei nº 7.802/1989 estabelece que:

> Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:
> (...) *omissis*
> II - componentes: os princípios ativos, os produtos técnicos, suas matérias-primas, os ingredientes inertes e aditivos usados na fabricação de agrotóxicos e afins.
> (...) *omissis*
> § 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins:
> a) para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública;
> b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil;
> c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica;
> d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica;

> e) que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados;
> f) cujas características causem danos ao meio ambiente.

Por conseguinte, a análise dos critérios para o registro está no Decreto nº 4.074/2002 que regulamenta a lei nº 7.802/1989:

> Art. 20. O registro de novo produto agrotóxico, seus componentes e afins somente será concedido se a sua ação tóxica sobre o ser humano e o meio ambiente for, comprovadamente, igual ou menor do que a daqueles já registrados para o mesmo fim.
> Parágrafo único. Os critérios de avaliação serão estabelecidos em instruções normativas complementares dos órgãos competentes, considerando prioritariamente os seguintes parâmetros:
> I - toxicidade;
> II - presença de problemas toxicológicos especiais, tais como: neurotoxicidade, fetotoxicidade, ação hormonal e comportamental e ação reprodutiva;
> III - persistência no ambiente;
> IV - bioacumulação;
> V - forma de apresentação; e
> VI - método de aplicação.

Como se verifica, os atuais critérios levam em consideração o grau de toxidade e periculosidade dos agrotóxicos. O Projeto de Lei n° 6.299/2002 elimina essas restrições, substituindo-as apenas pelo critério: *risco inaceitável*; um risco segundo o respectivo Projeto de Lei em seu art. 2°, VI, f), considerado como: "insatisfatório por permanecer inseguro ao ser humano ou ao meio ambiente, mesmo com a implementação das medidas de gerenciamento dos riscos." (p 37-38) – um certo contrassenso quanto ao princípio da precaução que preconiza a não utilização de qualquer substancia se houver incerteza cientifica quanto aos riscos.

E se há um contrassenso quanto a um princípio fundamental do ornamento jurídico, como o da precaução, isto segue em oposição ao que determina o art. 225 da Constituição Federal de 1988 que determinar que: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

Estudos como o da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) de 2015 e o Geografia: Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia, de Larissa Bombardi, USP 2017 alertam para o alto índice de contaminação de alimentos, do ambiente, de pessoas - consequência da escalada cada vez maior do uso irrestrita de agrotóxicos no Brasil.

3. O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E O PROJETO LEI Nº 7802/1989

A palavra princípio designa início, começo, origem, ponto de partida. Assim, princípio, como fundamento de Direito, têm como utilidade permitir a aferição de validade das leis, auxiliar na interpretação das normas e integrar lacunas.

Nesse sentido Pozzetti e Monteverde (2017, p. 200) destacam que:

> Princípios são regras fundantes, que antecedem a norma jurídica, são a base, a estrutura da própria norma, uma vez que traduzem os anseios da sociedade que lhe originou, no sentido do justo, do honesto, do correto e do que deve ser cumprido pela sociedade. Os objetivos do Direito Ambiental é estabelecer regras cogentes, de maneira a prevenir danos futuros. Neste sentido, o direito ambiental atua no campo educativo, preventivo e não no âmbito reparador. As regras são postas no sentido de que as ações sejam tomadas antes que o dano se consolide.

Em 1992, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro uma grande Conferência Internacional Mundial - A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento que reuniu diversos países do planeta, preocupados com as questões ambientais e a destruição acelerada do meio ambiente, também conhecida como Declaração do Rio/92 ou ECO/92.

Dessa Convenção resultou uma carta de princípios que passariam a orientar a conduta dos países signatários da mesma. Dentre eles encontra-se o Princípio da Precaução, que é considerado um princípio fundamental do direito internacional no que tange a preservação do meio ambiente. Neste sentido, Vaz (2006, p. 97) explica que o referido princípio [...] assenta-se sobre dois pressupostos principais: a tendência natural de as atividades humanas causarem dano ao meio ambiente e a incerteza cientifica acerca dessa potencialidade e dos efeitos que dela decorrerão.

Vejamos o que diz a Declaração do Rio/92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:

> Princípio 15. Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

A Declaração tem um viés de compromisso ético entre os países que dela participaram, e o princípio da precaução, desde então, tem sido utilizado amplamente pela doutrina e por legisladores como um parâmetro para obstar atividades quais inexistam certezas científicas.

Vaz (2006, p. 97) afirma que: "Em matéria ambiental, prevenir é mais importante do que reconstituir e obter indenização futura por dano já ocorrido". E, Pozzetti (2014, p.107) adverte que: "Se o Princípio da Precaução fosse universalmente aplicado, muitas substâncias tóxicas, contaminantes e práticas negligentes nem seriam produzidas ou usadas". Ou seja, na maioria dos casos, os danos ambientais tendem a se irreparáveis.

O projeto de lei nº 6.299/2002, pelas medidas que adota, se aprovado, facilitará o registro, a liberação, o comércio e o uso dos agrotóxicos no Brasil – pois, segundo seus defensores, o atual processo é burocrático e o tempo que os órgãos reesposáveis por estudos técnico-científicos levam para emitir parecer favorável ou não é demasiadamente longo frente ao tempo mercadológico. Contudo, salienta Pozzetti, "Para se aplicar efetivamente o Princípio da Precaução temos que suplantar a pressa, a precipitação, a improvisação, a rapidez insensata e a vontade de resultado imediato".

A segurança ambiental e a saúde coletiva de uma nação não podem estar submissas a um processo mercadológico cujo valor moral da atividade se paute apenas pelo lucro, sem se preocupar com os resultados nocivos advindos desse processo. A Constituição Federal de 1988 em seu Art. 196 determina 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 [...]". Também, na Carta Magna tem-se a determinação quanto ao meio ambiente no "Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações." No entanto, com esse Projeto de Lei o que se verifica é um contrassenso constitucional por parte da Casa Legislativa.

Diversas entidades oficiais e da sociedade civil organizada se posicionaram contrárias ao projeto de lei nº 6.299/2002. Em reportagem divulgada pela Câmara Notícias, setor de comunicação da Câmara dos Deputados, intitulada: "Ibama, Fiocruz, Idec e outras entidades se manifestam contra mudança na lei de agrotóxicos" (2018), a referida matéria destaca que: "Em audiência pública na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara, entidades dizem que efeitos dos pesticidas incluem contaminação de alimentos, da água e do ar e relacionam uso desses produtos a problemas de saúde"

Uma delas, a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, do Ministério da Saúde emitiu Nota Técnica que pontua diversos tópicos negativos do projeto de lei. Como exemplo, um novo instituto do registro e autorização provisória de agrotóxicos, disposto no art. 3°,§6° ao 10°, do projeto de lei nº 6.299/2002, explicita a Nota Técnica (2018, p. 11):

> Esta proposição representa uma ameaça de dano ao ambiente e a saúde humana, violando o princípio da precaução ao evitar a adoção de medidas precaucionarias, mesmo diante de incertezas no que diz respeito aos eventuais efeitos das substâncias químicas sobre os seres e os ambientes. Mediante a ameaça de danos graves ou irreversíveis, o princípio da precaução deve ser sempre considerado no processo de tomada de decisões na proteção da saúde humana e ambiental, reforçando as responsabilidades éticas do processo regulatório de produtos perigosos.

Outros exemplos no projeto de lei em que o princípio da precaução foi desconsiderado estão: no art. 2°, inciso XX, que explica a mistura em tanque como: "associação de produtos fitossanitários, de produtos de controle ambiental e afins no tanque do equipamento aplicador". Aqui menciona Folgado (p.04):

> [...] atualmente, ainda que recorrentes, não são permitidas a realização de caldas/misturas de agrotóxicos, porém o texto atual permite esse tipo de prática. O grande problema é que a mistura de determinadas composições químicas pode resultar em novas formulações que não foram testadas pelos órgãos reguladores. Assim é possível que estejamos ainda mais expostos a altos graus de toxidade não identificados [...]

Outro exemplo citado por Folgado (p. 10), referente às reanalises previstas no art. 29 do projeto de lei destaque que:

> Art. 29. As reanálises dos produtos fitossanitários e afins deverão ser realizadas e concluídas pelo órgão federal responsável pelo setor da agricultura no prazo de até 1 (um) ano, prorrogável mediante justificativa técnica por 6 (seis) meses, sem prejuízo da análise de pleitos e alterações de registro em tramitação, bem como da manutenção da comercialização, produção, importação e uso do produto à base do ingrediente ativo em reanalise. [mais uma violação do princípio da precaução, pois mesmo que existam indícios de que o produto cause algum dano, a ponto de o colocar em reanálise, o produto será mantido no mercado. Em se constatando, danos neurotóxicos, por exemplo, tal produto terá sido mantido. Trata-se de mais um absurdo que coloca em risco a saúde pública e o meio ambiente em detrimento dos interesses econômicos das empresas],

Assim, o projeto de lei nº 6.299/2002 se moldou como uma possível norma revogadora da atual legislação vigente, a Lei Federal nº 7.802/1989. Um projeto com víeis meramente político-econômico, descartando as possíveis consequências dos danos irreversíveis que o uso irrestrito dessas substâncias podem causar ao meio ambiente e a saúde coletiva do país.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As substâncias químicas que hoje conhecemos como agrotóxicos tiveram seu ápice de produção durante da Revolução Industrial e o período das duas Grandes Guerras Mundiais. Foram introduzidas no Brasil por volta da década de 1960 com a política norte-americana da Revolução Verde que incentivou a expansão das indústrias agroquímicas no mundo. A partir desse contexto, movimentos socioambientais, instituições sociais e a sociedade civil organizada vêm mostrando as consequências negativas do uso irrestrito dessa substância para o meio ambiente e a saúde humana. Em oposição, o setor do agronegócio se fortaleceu e estabeleceu representatividade no Congresso Nacional onde buscam legitimar suas ações mercantis. Neste ano, projeto de lei nº 6.299/2002, com tramitação célere, está prestes a ser aprovado o que fará com que mais agrotóxicos sejam utilizados irrestritamente no Brasil.

A problemática desta pesquisa foi a dúvida acerca de que moral ou ética se fundamentou projeto de lei nº 6.299/2002 que visa enfraquecer a fiscalização dos agrotóxicos no país, desconsiderando os estudos, as pesquisas e o clamor de órgãos oficiais e da sociedade civil organizada sobre os riscos do uso irrestrito dessas substâncias.

Estabeleceu-se como objetivo a importância de traçar um panorama do contexto do surgimento dos agrotóxicos no mundo e sua introdução no Brasil; identificando as principais mudanças trazidas pelo projeto de Lei nº 6.299/2002 que visa enfraquecer a fiscalização de agrotóxicos no país e um contrassenso ao princípio da precaução.

A pesquisa nos permitiu concluir que a política de desenvolvimento rural iniciada com o Advento da Revolução Verde criou uma oligarquia agrícola no país que hoje é identificada como agronegócio cujo mercado movimenta bilhões por ano, determinando suas regras de mercado. Assim, percebe que o projeto de Lei nº 6.299/2002 é fruto da moral mercantilista deste setor agrário cujo foco é aumentar cada vez mais seus lucros anuais; ignorando valores éticos quais se comprometem com a o uso sustentável e/ou proteção do meio ambiente e os cuidados com a saúde da coletividade, dentre eles, o princípio da precaução que correlaciona medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiente diante de danos irreversíveis.

REFERÊNCIAS

ABRASCO – Associação Brasileira de saúde coletiva. **Plataforma #ChegaDeAgrotóxicos convoca sociedade a se mobilizar neste 2018. 19 fev. 2018**. Disponível em: < https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/ecologia-e-meio-ambiente/plataforma-agrotoxicos-sociedade/33219/>. Consultado em: 05 ago. 2018.

ANDRADES, Thiago Oliveira de; GANIMI, Rosângela Nasser. **Revolução verde e a apropriação capitalista**. CES Revista. V. 21, 2007. Disponível em: <https://www.cesjf.br/revistas/cesrevista/edicoes/2007/revolucao_verde.pdf>. Consultado em: 25 jul.2018.

BOMBARDI, Larissa Mies. Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia. **São Paulo: USP**, 2017. Disponível em: < https://https://www.larissabombardi.blog.br/atlas2017 >. Consultado em: 15 jul.2018.

BRAIBANTE, Mara Elisa Fortes; ZAPPE, Janessa Aline. **A química dos agrotóxicos. Química Nova na Escola**, v. 34, n. 1, p. 10-15, 2012. Disponível em:< http://qnesc.sbq.org.br/online/qnesc34_1/03-QS-02-11.pdf >. Consultado em: 25 jul.2018.

BBC NEWS BRASIL. **Na contramão de Europa e EUA, Brasil caminha para liberar mais agrotóxicos.** 27 jun. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44621328>. Consultado em: 05 ago. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Congresso Nacional. Brasília, DF, out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Consultada em: 10 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.07 de 04 de janeiro de 2002**. Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.. Congresso Nacional. Brasília, DF, 04 jan. 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/cciViL_03/decreto/2002/D4074.htm>. Consultado em: 10 ago. 2018.

BRASIL. FIOCRUZ. **Nota Técnica de 14 de maio de 2018**. Análise do Projeto de Lei n° 6.299/2002. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/nota_tecnica_pl_agratoxicos.pdf >. Consultada em: 21 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989.** Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.. Congresso Nacional. Brasília, DF, 11 jul.

1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/LEIS/L7802.htm>. Consultada em: 10 ago. 2018.

CÂMARA NOTÍCIAS. **Ibama, Fiocruz, Idec e outras entidades se manifestam contra mudança na lei de agrotóxicos.** 23 jun. 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ AGROPECUARIA/557911-IBAMA,-FIOCRUZ,-IDEC-E-OUTRAS-ENTIDADES-SE-MANIFESTAM-CONTRA -MUDANCA-NA-LEI-DE-AGROTOXICOS.html >. Consultado em: 05 ago. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 6.299 de 2002.** Altera os arts 3º e 9º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1654426&filename=Tramitacao-PL+6299/2002 >. Consultado 20 ago. 2018

COSTA, Letícia Fancelli; PIRES, Gabriel Lino de Paula. **Análise Histórica sobre a Agricultura e o Advento do Uso de Agrotóxicos no Brasil**. ETIC - Encontro de Iniciação Científica - issn 21-76-8498, v. 12, n. 12, 2016. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/viewFile/5433/5164>. Consultado em: 23 jul.2018.

DUNCK, Ellen Adeliane Fernandes Magni. **Agrotóxicos e a Intervenção do Capital na Agricultura**. Revista de Direito Agrário e Agroambiental, v. 1, n. 1, p. 221-237, 2015. Disponível em: <http://www. indexlaw.org/index.php/rdaa/article/view/328>. Consultado em: 24 jul.2018.

FOLGADO, Cleber Adriano Rodrigues. Breves Considerações sobre os Projetos de Lei contidos no Processo de Desmonte da Legislação de Agrotóxicos. 10 mai. 2018. Disponível em: <http://aba-agroecologia.org.br/ wordpress/wp-content/uploads/2018/05/Parecer-Pacote-do-Veneno-10-de-maio-de-2018.pdf>. Consultado em: 24 ago.2018.

LUCCHESI, Geraldo. **Agrotóxicos: construção da legislação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema19/2005_13187.pdf>. Consultado em: 26 jul.2018.

LIMA, Keila dos Santos Cople et al. **Agrotóxicos: Presença Diária nos Alimentos Consumidos**. Semioses, v. 10, n. 1, p. 9-22, 2016. Disponível em: <http://apl.unisuam.edu.br/revistas/ index.php/Semioses/article/ view/1981996X.2016v10n1p9>. Consultado em: 20 jul.2018.

PERES, Frederico; MOREIRA, Josino Costa; DUBOIS, Gaetan Serge. **Agrotóxicos, saúde e ambiente: uma introdução ao tema. É veneno ou é remédio**, p. 21-41, 2003. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/sites/ portal.fiocruz.br/files/documentos/cap_01_veneno_ou_remedio.pdf>. Consultado em: 15 jul.2018.

POZZETTI, Valmir César. **Alimentos Transgênicos e o Direito do Consumidor à Informação**. **Revista Jurídica**, v. 3, n. 36, p. 103-131, 2014. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index. php/ RevJur/article/view/993>. Consultado em: 20 ago.2018.

POZZETTI, Valmir Cesar; MONTEVERDE, Jorge Fernando Sampaio. **Gerenciamento Ambiental e Descarte do Lixo Hospitalar.** Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, v. 14, n. 28, p. 195-220, 2017. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/949>. Consultado em: 15 ago.2018.

SOUZA, Larissa Camapum de. **Análise da Legislação sobre Agrotóxicos no Brasil: Regulação ou Desregulação do Controle do Uso**?. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 11, n. 1, 2018. Disponível em: < http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/ 329>. Consultado em: 22 jul.2018.

SOUZA, Larissa Camapum de; BELAIDI, Rabah. **Agrotóxicos e Biodiversidade: Terminologia, Causas e Impactos.** Revista de Direito Agrário e Agroambiental, v. 2, n. 1, p. 168-187, 2016. Disponível em: < http://www.indexlaw.org/index.php/rdaa/article/view/585>. Consultado em: 24 jul.2018.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **O Direito Ambiental e os agrotóxicos: responsabilidade civil, penal e administrativa**. Porto alegre: Livraria do Advogado, 2006.

Revista de Direito Agrário e Agroambiental

Organização Comitê Científico
Double Blind Review pelo SEER/OJS
Recebido em: 02.12.2018
Aprovado em: 14.12.2018

SUJEITOS COLETIVOS DO CAMPO, TERRITORIALIDADE DO ALIMENTO E CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS DIREITOS

Marina Rocha Moreira*
Eduardo Gonçalves Rocha**

Resumo: Com o surgimento das empresas agroalimentícias, não há que se olvidar que os alimentos foram paulatinamente territorializados pelo capitalismo e, aos poucos, foram invisibilizando os sujeitos do campo, retirando parcela de sua reprodução social e de suas culturas. Entretanto, é sabido que as múltiplas territorialidades são essenciais na construção do direito, inclusive no que pertine aos alimentos. Através de uma análise qualitativa por meio de artigos e referencias bibliográficos, e pelo método hipotético dedutivo, será analisado como toda essa dinâmica de conflitualidade pelos alimentos pelas empresas agrárias, interfere na construção social do direito do campo pelas múltiplas territorialidades dali originárias.

Palavras-chave: Territorialização; alimentos; sujeitos coletivos; construção social de direitos; direitos humanos.

COLLECTIVE SUBJECTS OF THE FIELD, TERRITORIALITY OF FOOD AND SOCIAL CONSTRUCTION OF RIGHTS

Abstract: From the emergence of agri-food companies, it'd no doubt that food was gradually territorialized by capitalism and, slowly, the subjects of the countryside became invisible, removing part of their social reproduction and their cultures. However, it's well known that multiple territorialities are essential in the construction of law, including in what concerns food. Through a qualitative analysis through articles and bibliographical references, and by the hypothetical deductive method, it will be analyzed how all this dynamics of food conflict by agrarian enterprises, interferes in social construction of the law of the field by the multiple territorialities from which they originate.

Keywords: Territorialization; food; collective subjects; social construction of rights; human rights.

* Marina Rocha Moreira – É graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Possui graduação *latu sensu* em Direito Público pela Faculdade Damásio de Jesus. É graduanda s*trict sensu* (mestrado) em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás. Pesquisa Territorialização dos alimentos. Docente efetiva no Centro Universitário de Goiatuba – UniCerrado. Endereço eletrônico: marinarochamoreira@hotmail.com

** Eduardo Gonçalves Rocha – Graduado em Direito pela Universidade Federal de Goiás. Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de Brasília. Pesquisa Direito à alimentação, Ecologia política e pesquisa qualitativa. Docente de graduação e pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Goiás. Endereço eletrônico: eduardofdufg@yahoo.com.br

I – INTRODUÇÃO

Não importa a denominação. Empresa agrária, empresa rural, agricultura capitalista ou agricultura patronal, chegando até mesmo o "famoso" agronegócio. Todas essas nomenclaturas nada mais são do que a representação da empresa agrária, instituto esse que vem ganhando proeminência no cenário contemporâneo diante da expansão do capital no campo (CAMACHO, 2012, p. 4).

Para a melhor compreensão do tema, é importante salientar que a empresa agrária deposita forte carga economicista nas relações agrárias, se pautando pela elevada produtividade e se valendo da organização de bens e tecnologias de ponta, com o fulcro de produzir gêneros excedentes que ficarão à disposição do mercado. Assim, a empresa agrária carrega em si forte carga capitalista, abandonando às questões essencialmente agrárias que de fato primam pela relação de cultura do homem com a terra (CAMACHO, 2012, p. 4).

Entretanto, é sabido que esse avanço da empresa agrário no cenário campesino é temerário quando levamos em consideração as múltiplas territorialidades que ali se encontram e mais ainda quando pensamos na construção social dos direitos desses povos. Isso porque tal empresa invisibiliza as mencionadas classes populares campesinas, o que ressalta a importância da mobilização e organização das mesmas com o intuito de criar práticas sociais e políticas que lhes darão espaços na sociedade e assim, esses atores terão a possibilidade de criar direitos que lhes abarcarão (JÚNIOR, 2008, p. 270).

Paralelo a este cenário, é necessário salientar que os direitos são construídos por uma processualidade em que múltiplos sujeitos estão envolvidos. Assim, o direito humano a alimentação consagrado na Constituição Federal brasileira deve ser compreendido como um conjunto de lutas processualizadas e positivadas institucionalmente para proteger o cidadão contra a postura hegemônica do Estado na vida dos particulares e na interferência ilimitada do mercado nas relações sociais e as consequências dessas no mercado capitalista (FLORES, 2018, p. 42).

Quando remetemos a expansão territorial das empresas agrárias sobre o campo e sobre os alimentos, é preciso compreender que como contra-movimento existem várias identidades coletivas emergentes e que trazem através de suas experiências, significações próprias sobre os alimentos e as relações dele decorrentes que são capazes de afirmar e construir direitos naquele cenário (JÚNIOR, 2008, p. 270-271).

Deste modo, inobservada a multiplicidade de sujeitos e sua construção social e cultural, a territorialização dos alimentos se torna excludente e passa a negar uma diversidade de direitos através da relação de poder instalada pelo capital no cenário campesino (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 288). Isto posto, propõe-se a seguinte problemática para o presente trabalho: como a territorialização dos alimentos infere na construção social dos direitos dos sujeitos coletivos do campo?

Através do método hipotético dedutivo, trazemos a hipótese de que toda essa dinâmica de conflitualidade pelos alimentos pelas empresas agrárias, supostamente interfere na construção social do direito do campo pelas múltiplas territorialidades que dali são originárias. Assim, os grupos campesinos que se constituem por meio de suas respectivas culturas, formando por consequência seus territórios, estão sendo excluídos e desqualificados diante do padrão imposto com base na experiência de países hegemônicos (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 277).

Diante do problema jurídico proposto, se estruturou o presente artigo em 03 (três) sessões para a melhor compreensão do tema. Na segunda sessão será abordado o processo de territorialização dos alimentos pelas empresas agrárias. Nesse momento será demonstrado como o sistema do capital é capaz de gerar conflitualidades no campo, surgindo territórios que ficam à disposição para lhe servir, de modo à invisibilizar sujeitos locais e suas respectivas culturas.

Na terceira sessão se demonstrará como as múltiplas territorialidades do campo resistem na expansão da globalização neoliberal e do capitalismo sobre os alimentos e no campo. Assim, vamos explicar como esses sujeitos coletivos, dotados de saberes específicos e de suas culturas peculiares, são importantes atores para a transformação do cenário não só social, mas também por atingir o processo normativo, político e jurídico hoje já instalado, por meio de um processo contínuo de lutas e resistências territoriais.

A construção social dos direitos dos sujeitos coletivos do campo, conforme já salientado, se dá através de um processo dinâmico de resistência contra a territorialização de poderes hegemônicos instalados do campo. A luta por visibilidade, recuperação de suas autonomias e o resgate cultural de cada povo é essencial para a demarcação das territorialidades e a construção de direitos pela própria sociedade campesina, inclusive no que pertine aos alimentos. Esses temas serão abordados na última sessão deste trabalho.

Por fim, cabe ressaltar que o presente artigo utilizou como seguimento metodológico o estudo do tema abordado através de leituras e revisões bibliográficas de periódicos,

dissertações, livros, artigos e teses, dentre outras seleções que forem atinentes ao tema. Com o objetivo de explorar e esclarecer as principais questões divergentes ao caso foram realizadas pesquisas qualitativas e análises descritivas referentes aos alimentos, sujeitos coletivos e a questão da territorialidade. As aludidas pesquisas foram debruçadas nos objetos já suscitados bem como em sites pela rede mundial de computadores, os quais ofereceram respaldo para a formulação de hipótese conforme o método hipotético-dedutivo.

II – TERRITORIALIZAÇÃO DOS ALIMENTOS

A agricultura familiar e o agronegócio são realidades distintas, mas que ambas ainda sobrevivem no mesmo cenário. Todavia, importante ressaltar como as grandes empresas se valem dos negócios que são feitos a partir da subsunção das atividades agrárias/agrícolas ao seu modo de produção para expandirem seus territórios, com o objetivo de aumentar seus rendimentos e com a produção voltada para a economia de mercado (TRENTINI, 2001, p. 238-239).

Aqui, quando se trata de territórios, é preciso compreender que este vai além da merca circunscrição de espaço de determinado local. Os territórios vão além de meros espaços determinados milimetricamente, sendo condições espaciais para o desenvolvimento de relações sociais que surgem diante das mais diversas conflitualidades que vão surgindo diante do desenvolvimento e a organização das sociedades (FERNANDES, 2008, p. 35).

Assim, são a partir das relações sociais que são produzidas em bases espaciais específicas é que originam os mais diversos territórios e as conflitualidades surgidas dessas interações sociais também são de suma importância para a delimitação de cada território. Todos os conflitos, sejam eles de ordem econômica, politica, ideológica, teórica ou cultural, são significativos para a demarcação das territorialidades (FERNANDES, 2008, p. 36).

O capital, seguindo a ordem de formação de territórios, ganhou espaço social quando o seu modo de reprodução passou a gerar conflitualidades. Dai, começaram a surgir os territórios capitalistas e os modelos de resistência à intencionalidade de sua reprodução. Isso porque, muito embora os territórios formados pelo modo de reprodução capitalista encontram um modelo de resistência social que é contrário à sua perpetuação e consagração no meio e, por meio das conflitualidades, passam a criar um cenário de resistência (FERNANDES, 2008, p. 36).

Pensar em uma economia capitalista perpassa pelo entendimento de uma constante disputa por conquista de mercados. O que se guerrilha é não somente por espaços para venda de produtos, mas principalmente por controle de espaços e regiões propícios para a produção de matérias primas à indústria ou até mesmo pela obtenção da própria fonte de tais bens (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 32).

A forma de produção pautada pelo capital no que pertine ao campo, expropriou os trabalhadores das suas condições de trabalho na agricultura, os subordinando ao novo cenário capitalista que prima pelas relações de lucro e comércio. Assim, os alimentos advindos dessa agricultura foram se adaptando àquele modo de produção, passando a agregar valor não só ao trabalho humano nele empenhado e à natureza a ele disponível, mas ainda com o fulcro de acumulação para gerar lucros e valor de mercado, resultando no que é conhecido como *commodities*.

Os alimentos, deste deita, foram gradativamente atingidos pelo modo de reprodução do capital e sua territorialização foi uma consequência das conflitualidades surgidas entre as empresas capitalistas e os sujeitos do campo. A terra e tudo o que paira sobre ela, qual seja, os alimentos, foram transformados pelas empresas agrárias em sua concepção e levados a estado de coisa, surgindo sobre elas especulação de preço e ficando a disposição do mercado. Os alimentos deixaram de ser parte cultural e fonte de vida e passaram a serem valores negociáveis ou meras mercadorias (SOUZA FILHO, 2015, p. 58).

Remonta-se, assim, que os alimentos não são produzidos tão somente para a satisfação da compleição física e nutricional dos indivíduos e tampouco constituem parte de decisão pessoal e isolada de cada ser humano para seu consumo. Os alimentos são frutos de um processo coletivo, consagrados da esfera pública, podendo ser um marco característico e que serve de integração para as mais diversas categorias sociais (DERANI, 2005, p. 55).

As técnicas empregadas na produção dos alimentos sofreram uma evolução a medida da inserção de novos elementos nas fases produtivas. Assim, inicialmente os alimentos eram produzidos conforme a disponibilidade natural e a cultura do homem local empregada para tanto. Todavia, com o surgimento de maquinários e tecnologias, os alimentos perderam sua essência de produto eminentemente cultural, passando a agregar valor técnico. Deste modo, a cultura passou a subsumir aos imperativos do mercado e os alimentos perderam suas características originais, através da uniformização de sabores, pelo aumento da durabilidade e atratividade dos rótulos e embalagens nos mercados (SANTOS, 1999, p. 157-159).

Vale relembrar que os alimentos são direitos humanos, mas que, inevitavelmente perpassam pela lupa dos territórios, uma vez que as empresas agroalimentícias, se valendo do modo de produção pautado pelo capital, se apropriaram desse espaço de produção, inivisibilizando e retirando, por vezes, as possibilidades de escolha e determinação cultural dos sujeitos tradicionais do campo, atingindo a soberania e segurança alimentar desses povos. Os alimentos, assim como qualquer outro direito humano, não podem ser reduzidos como meras normas positivadas ou discursos conservadores diante do cenário de territorialização hodierno, devendo ser um dever autoimposto nas lutas sociais pela dignidade de cada categoria e de cada cidadão (FLORES, 2009, p. 20-21).

Todo esse processo de territorialização dos alimentos e do que se é produzido em nossas terras, muito embora seja acobertado por um discurso de "modernização do campo" através da inserção de insumos e instrumentos tecnológicos para o suposto aumento da produtividade, trás consequências nefastas para os sujeitos e para o próprio cenário campesino. Isso porque, o sistema fundiário das empresas agrárias insurge ainda mais o sistema fundiário de concentração de terras e rendas, que agrupados com a exploração do ser humano e com a destruição da natureza, demonstram a verdadeira realidade do modelo capitalista inserido no campo (CAMACHO, 2012, p. 4).

Com a mecanização do campo e a intensificação de maquinários no meio rural com o intuito de reduzir mão de obra possibilita que cada vez mais os sujeitos locais sejam invisibilizados e retiradas as suas possibilidades de emprego no campo. Soma-se ainda a este modelo de produção característica da monocultura, produção de um único tipo de insumo agrícola, com o fulcro de acumulação e especulação de lucros sobre a produção, gerando o que hoje é conhecido por *commodities*. A monocultura conta ainda com o uso intensivo de adubos e agrotóxicos para potencializar sua produção, todavia coloca em risco a biodiversidade local diante da padronização dos ecossistemas, colocando ainda em risco a saúde humana (CAMACHO, 2012, p. 6-7).

Com a inserção de novos insumos químicos e fertilizantes pela segunda revolução agrícola moderna, os produtores rurais cada dia mais foram se afastando da produção para o autoconsumo, especializando-se na monocultura conforme as condições locais de produção e também por ocasião da localização das indústrias de transformação dos insumos ora produzidos. Tal fator de produção visa atender os imperativos mercadológicos e causa apontamento de distinções naturais entre as propriedades, salientando aquelas que contam com solos mais férteis em detrimento das demais (SANTILLI, 2009, p. 56-57).

Através do processo de substituição dos produtos agrícolas pelos industriais e a medida que a indústria se apropria de fertilizantes químicos e de rações para alimentar animais e gerir o campo, os agricultores foram paulatinamente excluídos da produção dos novos bens agrícolas, atividades essas que foram assumidas por pesquisadores, de modo que as práticas tradicionalmente utilizadas pelos produtores rurais passaram a ser consideradas inadequadas diante dessa modernização agrícola (SANTILLI, 2009, p. 57-58).

O agronegócio, tendo como representante expoente a empresa agrária, é um resultado da territorialização dos espaços rurais e que tem como escopo o negócio da produção agrícola, a disposição para o mercado de todos os produtos que ali foram gerados, com o mero intuito de gerar propulsão econômica, seguindo a origem etimológica de sua palavra. Em contrapartida, analisando o que se entende por agricultura, compreende-se que esta é intimamente ligada com a cultura e o modo de subsistência e reprodução de populações tradicionais, as quais integram o patrimônio cultural e social do país (PORTO-GONÇALVES, 2004, p. 46).

Desta forma, é preciso reanalisar todo o cenário agrário e as relações que ali se constituem. Não mais merece prosperar o cenário economicista que se instalou pelo modo de produção capitalista que invisibiliza os sujeitos do campo, suas culturas e que gere transtornos e desigualdades. É preciso reanalisar todo o cenário através de um viés humanista, com valores de justiça, paz, igualdade entre os seres humanos para que assim aja a consolidação de uma convivência harmônica entre os povos em que sejam compatibilizados os valores econômicos, sociais e culturais entre eles (ZELEDÓN, 2005, p. 80-81), conforme proposta trazida na próxima sessão.

III – MÚLTIPLAS TERRITORIALIDADES: OS SUJEITOS COLETIVOS DO CAMPO

A territorialização capitalista dos alimentos deposita forte carga de poder quando transforma um direito humano fundamental em mera mercadoria, colocando em risco até mesmo a democracia, uma vez que aquela é definida pela sua dimensão econômica e financeira e, por vezes, não se importa com outros e novos sujeitos nesse modo de produção (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 131). Desta feita, essa mercantilização da natureza unifica não só o modo de produção dos alimentos, mas também busca uniformizar os sabores e os saberes das mais diversas culturas e sujeitos, em detrimento de uma homogeneização de produtos nas prateleiras dos supermercados a favor das grandes empresas do ramo agroalimentício (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 108).

Assim, quando falamos em territorialização dos alimentos pela ordem do capital de produção devemos compreender que essa nada mais foi do que um resultado de ideologias e correntes políticas dominantes que se apropriaram de um direito humano fundamental (GOHN, 2018, p. 3). O território, dessa forma entendido, agrega na sua materialidade uma divergência entre os mais diversos modos de apropriação do espaço, de modo que quando pensamos na lógica mercantil, ou seja, aquela pautada pelo dinheiro, "implica uma dinâmica espacial que *des-envolve* os lugares, regiões e seus povos e culturas e, deste modo, instaura tensões territoriais permanentes" (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 129).

Em contrapartida, devemos ressaltar que a ideia de território não deve mais se enquadrar apenas em crenças ideológicas difundidas, de modo que houve uma ressignificação de seu conceito, o qual passa a considerar a territorialidade, o espaço físico em que cada grupo social vive, consagrando sua cultura própria, seus modos específicos de produção, sua linguística característica, o seu contexto socioeconômico, levando em consideração sua etnia e ancestralidade, e ainda a política inerente de cada espaço geográfico (GOHN, 2018, p. 3).

Para compreendermos as múltiplas territorialidades campesinas que também vivem da produção de alimentos, devemos partir do pressuposto do que são os sujeitos que as compõe. Assim, importante é a contribuição que José Geraldo de Souza Júnior (2008, p. 259) nos trás em sua tese de doutorado, momento no qual dispõe que "o sujeito deve ser definido a partir da idéia de indivíduo como agente, ou seja, imbricado em sua condição social" [sic]. Dessa premissa, podemos compreender que os sujeitos estão para a sociedade como agentes de contestação da ordem social e ao positivismo trazido pela modernidade.

Diante das transformações sociais, políticas, históricas, econômicas, jurídicas e culturais é que surge o sujeito. Desta feita, é impossível pensar na existência de um sujeito, sem que antes ocorra uma processualidade de eventos contínuos que sejam capazes de instaurar conflitualidades na sociedade. Os sujeitos surgem como decorrência local das mudanças ocorridas, como forma de contestação e informação, e passam dar sentido a realidade que os permeiam diante de suas potencialidades (JÚNIOR, 2008, p. 271-272).

Os sujeitos, organizados em determinado território, passam a ter com esse sentimento de pertença, formando grupos de semelhantes interesses, com compartilhamento étnico, religioso e comunitário. Esse sentimento de pertencimento se dá por meio de vínculos formados entre esses sujeitos, por meio de um processo continuo de reflexividade sobre os mais diversos territórios e o contexto social no qual estão inseridos, e assim são capazes de construir signos e

sentidos para suas próprias ações dentro desse espaço coletivo de pertença compartilhado (GONH, 2018, p. 4).

O cenário neoliberal, advindo com o processo de globalização capitalista, é um marco quanto à afirmação do indivíduo como sujeito pessoal. Isso porque as imposições trazidas pelo mercado insurgem nos sujeitos aspirações de libertação individual quanto ao modelo econômico imposto, sujeitos esses que agora passam a reivindicar democraticamente seus direitos individuais e o reconhecimento do outro perante a sua cultura, destacando a dimensão cultural desses direitos pelos quais buscam tutela (JÚNIOR, 2008, p. 260).

Para o reconhecimento mútuo de culturas e identidades coletivas, é preciso o diálogo intercultural entre tais sujeitos. As sociedades, os grupos e os indivíduos se organizam assim como sujeitos coletivos em prol da integração não só de suas economias e da política, mas principalmente de projetos culturais, indo além das noções de tempo e espaço que adotam, ou seja, pressupõe a formação de múltiplas territorialidades integradas culturalmente entre si (JÚNIOR, 2008, p. 261).

Esses sujeitos coletivos passam a adotar postura criativa e com capacidade de transformações e inovações diante dos conflitos sociais. Deste modo, essas redes sociais de sujeitos passam a formar uma identidade coletiva na qual cada individuo e grupo, com suas peculiares experiências sociais, são fundamentais na criação de novos modelos culturais. E isso se dá principalmente por meio da oposição às tomadas de decisões políticas da ordem já instalada e na exposição de modelos culturais alternativos advindos dessas ações coletivas (JÚNIOR, 2008, p. 263).

Tal manifestação e criação de novos modelos culturais são essenciais para o reconhecimento de direitos coletivos e patrimoniais de sujeitos e territorialidades imbricados de conhecimentos culturais milenares. Tais conhecimentos vêm sendo invisibilisados diante daqueles produzidos por grandes empresas em laboratórios, contando ainda com o suporte estatal para tanto, colocando em risco e, por vezes, pormenorizando, o conhecimento patrimonial e coletivo de comunidades camponesas, indígenas, quilombolas, dentre outras, afastando assim os saberes desses povos, principalmente quando se trata da produção de alimentos (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 218-219).

O cenário de globalização trouxe não só a mercantilização da natureza (que neste trabalho observamos através da territorialização capitalista dos alimentos), mas também levou as diversas identidades á uma homogeneização de suas culturas, fragmentando suas vidas sociais (JÚNIOR, 2008, p. 266). Dai a importância do ativismo e do empoderamento dos

sujeitos coletivos em busca do reconhecimento de suas diversidades identitárias e da transversalidade das suas demandas por direitos. Nesse caminhar, importante a consideração que Porto-Gonçalves (2017, p. 264) pontua respeito do assunto:

> (...) a crescente importância das lutas camponesas, indígenas e de tantas populações que reivindicam o direito ao território, à sua cultura, os direitos coletivos e comunitários sobre o conhecimento acerca de cultivares e de remédios e que hoje se unificam diante da ameaça de ter sua biotecnologia ancestral sendo poluída geneticamente por grandes corporações que, antes de tudo, visam seus próprios interesses e não da humanidade. Essas populações, até aqui vistas por muitos como atrasadas e condenadas à extinção, têm hoje importantes aliados nas grandes cidades. Afinal é o alimento que damos a nossos filhos que está correndo perigo, é a nossa reprodução que está em jogo.

Dessa colocação, retomamos o quão importante é a pluralidade de sujeitos na construção política dos espaços e mais ainda no que pertine a criação de direitos. Cada sujeito coletivo, enquanto identidade de contestação social e como fruto de interação social, permite o reconhecimento recíproco da multiplicidade de atores e de suas experiências, e o seu auto reconhecimento é capaz de lhe dar legitimidade para reconhecer suas demandas e trazer suas propostas de alterações sociais para, desta formar, esses sujeitos atuarem na cena política e criarem novos direitos (JÚNIOR, 2008, p. 268-269).

IV- A CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS DIREITOS

Pensar em uma perspectiva de construção social dos direitos dos sujeitos coletivos exige o distanciamento continuo e cada vez maior da proposta da territorialização de espaços e culturas pelo poder hegemônico e dominante. Nesse sentido, os alimentos devem ser compreendidos a partir de um contexto histórico, cultural, social, econômico e político no qual a atividade agrária, acompanhando essas metamorfoses, passa por um processo contínuo de modificação (ZELEDÓN, 2005, p. 12).

Deste modo, principalmente os sujeitos dessas atividades devem ser constantemente observados, uma vez que diante das condições heterogêneas hoje instaladas no campo, é impossível não analisar a multiplicidade de sujeitos que estão envolvidas nas relações campesinas modernas na construção social de direitos, uma vez que não observadas, resultaria em um monopólio da jurisdição (ZELEDÓN, 2005, p. 12). Sobre o assunto, relevante foi o apontamento de Júnior (2008, p. 280) as diferentes ordens jurídicas hoje instaladas socialmente:

> (...) porosidades de diferentes ordens jurídicas, contrapondo-se à visão de unidade de ordenamentos, que obrigam a constantes transições e transgressões referidas a práticas sociais emancipatórias, nas quais as transgressões concretas são sempre produto de uma negociação e de um juízo político. Compreender, pois, a estrutura de um ordenamento como unidade hierarquizada de um ordem jurídica sujeita a um monopólio de jurisdição (...) resulta, em todo caso, em opção teórica e política de reconhecimento da validade e da legitimidade normativa desse modo produzida.

Muito embora as empresas agrárias, representadas aqui pelas companhias agroalimentícias, tenham retirado parte da aplicação do conhecimento tradicional no campo e influenciado o modo de produção das populações locais através do processo de territorialização pelo capital, sem dúvidas todos os sujeitos e comunidades, com seus saberes e regras populares, são essenciais para a construção social de direitos que propomos no presente trabalho. De tal modo, toda essa multiplicidade de sujeitos e culturas é fundamental na formação de um processo legislativo que seja democrático, que dê voz a toda essa diversidade na luta pela dignidade de cada categoria, formando espaços institucionais que fomentarão políticas públicas e influenciarão na consolidação dessas no mundo jurídico (SOUSA, et. al, 2018, p. 44-45).

O que ocorre é que a territorialização capitalista dos alimentos ocorreu diante de um processo histórico em que também se deu a construção social de direitos. E toda vez em que se remete a construção deste direito sempre se remete a um movimento ligado à vida dos homens e a multiplicidade de fatores e uma variedade de atores sociais envolvidos nas atividades agrárias. Todos esses sujeitos que, quando segregados e oprimidos no campo pelo processo de territorialização, passaram a reivindicar espaço na sociedade ao longo desse processo histórico, pugnando pelo reconhecimento de seus direitos, das suas culturas, e pleiteando para que suas pretensões fossem acolhidas não só no seio social, mas também por meio de um sistema normativo (SOUSA, et. al. P. 44-45).

Compreender o direito de uma multiplicidade de sujeitos do campo como meras normas positivadas em textos legais é cair no reducionismo em que transforma as leis em objeto de dominação dos atores que já sofreram com o processo de segregação no campo. O positivismo exacerbado enrijece e coloca em risco a existência da pluralidade de culturas, saberes, experiências e tradições dos sujeitos campesinos (FILHO, 1982, p. 31-32). Por este motivo é que se ressalta a importância das conflitualidades surgidas no processo de territorialidades, pois são por meio dessas contradições das aspirações sociais e das

consequentes lutas para acesso aos bens e direitos de cada categoria é que se caminha para uma futura positivação jurídica (FILHO, 1982, p. 3-4).

Por isso é importante o resgate da participação da multiplicidade de sujeitos no resgate da democracia. Esse regime de governo só se implementa de fato quando observados e reconhecidos os direitos, os saberes, as tradições, a cultura de cada cidadão enquanto sujeito autônomo e dentro de sua categoria social. E aqui, quando tratamos de sujeitos autônomos, devemos lembrar que a autonomia é a possibilidade de cada qual criar suas normas, a possibilidade conferida a um sujeito de criar direitos e participar da direção social por meio de sua cidadania (JÚNIOR, 2008, p. 275).

Nesse caminhar, não há dúvidas de que as instituições já consagradas e positivadas são essenciais, mas é preciso ir além. É preciso caminhar além das normas já positivadas e que dão legitimidade tão somente a classe dominante que por ora a estabeleceu. Isso porque a democracia é formada fora das instituições (FILHO, 1982, p. 36).

A democracia é formada na rua, em espaços públicos e até mesmo no campo ou qualquer outro lugar que permita que os himens construam suas leis a partir de suas perspectivas e anseios subjetivos. Nesse sentido, importante a explanação de Costa (2018, p. 181) a respeito do tema. Senão vejamos:

> A práxis constitucional que atualiza o direito não se faz somente por meio das instituições estatais. O direito se constrói e reconstrói no seio da sociedade, nas lutas dos movimentos sociais, nos espaços públicos onde cidadãos são dotados de autonomia pública e privada vivem sua autolegislação: na rua.

Nesse viés, a construção social de direitos pelos sujeitos coletivos do campo deve ser pautada pela democracia, em que a multiplicidade de atores e categorias sociais sejam visibilizados e que suas culturas, tradições e anseios sejam observados no momento de positivação legal. Mesmo porque não é mais possível ter como verdade única e absoluta tão somente aquilo que se tem positivado, sem antes se observar as situações de intolerância, injustiça e opressões, as quais são partes presentes e constantes na sociedade contemporânea. Acreditar na visão positiva excludente é permanecer em estado de atitudes antidemocráticas (FLORES, 2005, p. 70).

As lutas sociais pressupõe que, a partir de um consenso moral dentro de um meio social cooperativo, a resistência e o protesto são formas de reivindicar a lesão normativa desse consenso. Assim, tais lutas regulam, ainda que de maneira informal, a ordenação de deveres e

direitos dentre os sujeitos dominadores e os dominados nas categorias sociais (HONNETH, 2003, p. 263).

O reconhecimento das lutas sociais por dignidade e reconhecimento de direitos sociais pelos mais diversos sujeitos que estão no campo é o primeiro passo para legitimação dos mesmos através da sistematização agrária. Esse processo de lutas para o acesso aos bens necessários para viver com dignidade é o ponto de partida da construção do direito pelos sujeitos coletivos do campo (FLORES, 2009, p. 28). As transformações sociais e econômicas advindas da territorialização alteram a compreensão do que é o próprio direito e invisibilizam os sujeitos do campo, quando o direito aqui é compreendido como uma processualidade em que os seus atores estão em busca da concretização e acesso àqueles bens (FLORES, 2009, p. 28-29).

Outro importante ponto a ser validado para a construção social de direitos é o reconhecimento recíproco entre os sujeitos. Todo grupo social luta, em tese, em busca de pretensões que os levem a uma vida digna, as quais coincidem com o reconhecimento de seus interesses e direitos, e que os legitimam perante um ordenamento jurídico. Esse reconhecimento jurídico deve se pautar pela necessidade do respeito coletivo recíproco, ou seja, é preciso que os sujeitos se reconheçam e se respeitem a medida dos limites culturais de cada grupo, limites esses que carregam elementos específicos que vão legitimar a dignidade de cada qual diante do sistema social e jurídico (HONNETH, 2003, p. 244-245).

Assim, é importante lembrar que os valores, assim como as relações jurídicas, estão sujeitos a um continuo processo de mudanças perseguindo cada vez mais o atendimento ao respeito universal ou a um senso de igualdade entre os homens. Deste modo, a dignidade é historicamente variável à medida que vão se desenvolvendo padrões de reconhecimento intersubjetivo entre os mais diversos sujeitos (HONNETH, 2003, p. 274).

O que se observa é uma transição paradigmática na construção social dos direitos, à medida que se caminha de uma visão normativista e substantivista do direito, que foi construída a partir de pressupostos teóricos, para uma construção de direitos pautada em uma dimensão processual, em que os direitos surgem a partir da análise de conflitualidades surgidas na sociedade e do reconhecimento intersubjetivo dos sujeitos coletivos, “rejeitando a matriz positivista de redução da complexidade ao formalismo legalista e de deslocamento dos pressupostos éticos que fundam uma normatividade legítima" (JÚNIOR, 2008, p. 285-287).

As relações sociais intersubjetivas se pautam pelos padrões de reconhecimento do próprio direito, uma vez que este estabelece por meio das normas uma solidariedade entre os sujeitos que transcendem categorias específicas, sendo moldes de valores de toda a coletividade

(HONNETH, 2003, p. 278). A construção social dos direitos, assim, deve partir da premissa de que é essencial primar pela visibilidade dos sujeitos do campo, das populações tradicionais e de suas culturas, em um reconhecimento recíproco entre os atores sociais que constituem e constroem a verdadeira realidade do campo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É sabido que a agricultura familiar no Brasil, consagrada essa pela multiplicidade de sujeitos e territorialidades diversas no campo brasileiro, tem sido a principal responsável pela produção de alimentos e pelo fomento das economias locais, sendo ainda vetor essencial para a segurança alimentar, gerando empregos e estimulando o crescimento de renda e o desenvolvimento local de modo sustentável. Todavia, não há que se olvidar que as empresas agrárias constituídas do processo de "modernização agrícola" trouxeram impactos significativos não só nos espaços rurais, de modo a gerar a padronização da produção e a concentração e especulação das terras mais férteis, como também gerou um êxodo rural e marginalizou a agricultura familiar, invisibilizando os sujeitos do campo (SANTILLI, 2009, p. 86-87).

Ressalta-se que cada Estado é responsável por reconhecer as especificidades e peculiaridades de seu povo, de modo que é ao mesmo que se atribui o poder de compartilhar tais conhecimentos com o restante da humanidade. Lembra-se ainda que este é um poder-dever dos Estados, uma obrigação atribuída aos mesmos para evitar que as empresas e grandes corporações interacionais se apropriem dos conhecimentos específicos locais e passem os explorar com valor mercadológico, territorializando assim os mais diversos espaços (CLAVERO, 2017, p. 187-188).

Nesse sentido, importante salientar que as comunidades e sujeitos tradicionais são a forma mais expressiva de se representar o passado em relação ao cenário real atual, de modo que ao se pensar no termo "tradicional" não se restringe a ideia de algo remoto e cristalizado pelo tempo, mas sim de um conhecimento que é constantemente atualizado, uma vez que pertence ao povo, de modo a não ser tendência para ciência e tampouco para os negócios dela decorrentes (CLAVERO, 2017, p. 191).

O Direito formado por essas populações e sujeitos tradicionais é uma processualidade em que tais povos estão em busca de condições materiais (e até mesmo imateriais) para ter acesso a bens que lhes dão dignidade para viver e que até então não estão positivados (FLORES,

2009, p. 29). Assim, o Direito não se esgota como um arcabouço de normas positivadas, como meras regras e letras de leis fixas e estáticas (FILHO, 1982. P. 53). O Direito vai além dos textos jurídicos constituídos por aqueles que, por ora, influenciaram ou tinham poder legitimado para tanto, de modo sua construção pressupõe uma participação democrática, em que os mais diversos sujeitos estejam envolvidos (COSTA, 2018, p. 180).

A territorialização dos alimentos deve ser constituída por cada territorialidade e sua cultura inerente, pelos sujeitos do campo que estão em constante busca, através de lutas e movimentos sociais, de uma vida agrária mais justa e digna para todos aqueles que sobrevivem da terra. Toda essa processualidade é que resultará na normatização e consequente positivação dos anseios de tais sujeitos, das suas normas sociais já existentes, e até mesmo possibilitarão a reivindicação por liberdade e justiça que vá de encontro com o próprio ordenamento já positivado (PEREIRA, 2008, p. 24). O direito dos sujeitos coletivos de direito é assim achado e construído pelos próprios e diversos sujeitos tradicionais do campo, em suas zonas de vivência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMACHO, Rodrigo Simão. **A barbárie moderna do agronegócio versus a agricultura camponesa: implicações sociais e ambientais**. GeoGraphos. Revista Digital para Estudiantes de Geografia y Ciencias Sociales. 2012.

CLAVERO, Bartolomé. **Constitucionalismo Global. Por uma história verossímil dos direitos humanos**. 1ª edição. Editora Palavrear. Goiânia. 2017.

COSTA, Alexandre Bernardino. ROSSI, Amélia Sampaio. **Poder constituinte e democracia no constitucionalismo contemporâneo: o direito achado na rua**. P. 157-181. Disponível em:<https://ppgidh.ndh.ufg.br/up/788/o/Cap%C3%ADtulo_de_Livro_Publicado.pdf#page=157>. Acesso em: 12 de julho de 2018.

DERANI, Cristiane. **Alimento e biodiversidade: fundamentos de uma normatização**. Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Manaus, Ano 3, nº 4, p. 53 – 86, 2006.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Soberania alimentar como território**. In: TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco e SCHWENDLER, Sônia Fátima. Conflitos agrários: seus sujeitos, seus direitos. Goiânia. Editora da PUC Goiás. p. 29-52. 2015.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Sobre a tipologia de territórios**. Disponível em: http://acciontierra.org/IMG/pdf/BERNARDO_TIPOLOGIA_DE_TERRITORIOS.pdf. Acesso em: 27 de julho de 2018.

FILHO, Roberto Lyra. **O que é o direito**. 11ª edição. Editora Brasiliense. São Paulo. 1982.

FILHO, Roberto Lyra. **Direito do capital e direito do trabalho**. Editora Fabris. Porto Alegre. 1982.

FLORES, Joaquin Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Editora Fundação Boiteux. Florianópolis. 2009.

FLORES, Joaquin Herrera. **Os direitos humanos no contexto da globalização: três precisões conceituais**. Revista Lugar Comum, nº 25-26, p. 39-71. Disponível em: <http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2013/02/aula-17_Joaquin-DHs.pdf>. Acesso em: 23 de julho de 2018.

FLORES, Joaquín Herrera. **Los derechos humanos como produtos culturales – crítica del humanismo abstracto**. Los libros de la catarata, Madri. 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias sobre os movimentos sociais: o debate contemporâneo**. Disponível em: < www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task..>. Acesso em: 22 de agosto de 2018.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34. 2003.

JÚNIOR, José Geraldo de Souza. **Direito como Liberdade: O Direito Achado na Rua. Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito**. 2008. Tese (Doutorado). Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB). Brasília. 2008.

MENDONÇA, Maria Luisa Rocha Ferreira de. **Modo capitalista de produção e agricultura: a construção do conceito de agronegócio**. 2013. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Geografia Humana, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo. 2013.

NETO, João da Cruz Gonçalves; NETO, Pedro Felippe Tayer. **Transformações do direito e desenvolvimento agrário na sociedade de risco**. Revista do Direito Unisc, Santa Cruz Do Sul. Nº 41, p. 24 – 40. Nov./Dez. 2013.

PEREIRA, Leandro Silveira. **Basta de falar em crise! Entrevista José Geraldo de Sousa Júnior**. Revista Getúlio. Jan. 2008.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. 7ª edição. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2017.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Geografia da riqueza, fome e meio ambiente: pequena contribuição ao atual modelo agrário/agrícola de uso de recursos naturais**. Revista Interthesis. p.1-55. 2004.

SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores**. São Paulo: Editora Peirópolis. 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa**. Reiventar a democracia**. Edição Gradiva. Lisboa. 2ª edição. Abril/2002.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção**. 4ª edição. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2006. p. 156-176.

SOUSA, Nair Heloisa Bicalho de., et. al. **O direito achado na rua: 25 anos de experiência de extensão universitária**. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/participacao/article/view/5971>. Acesso em: 09 de julho de 2018.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de**. Terra mercadoria, terra vazia: povos, natureza e patrimonio cultural**. Revista InSURgência. Ano 1, Volume 1, número1. Brasília. Janeiro/Junho. 2015.

TRENTINI, Flávia; SARAIVA, Luciana de Andrade**. Empresa rural**. Revista do Curso de Direito, v. 6, n.6, p. 236-252, 2001.

ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. **Estado da arte do Direito Agrário no mundo contemporâneo.** Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Justiça Agrária e Cidadania. Volume 1. p. 11-87. Março de 2005.

ZELEDÓN, Ricardo Z. **Fundamentos para uma "Teoria Pura Del Derecho Agrario" Contemporâneo** (Parte II). Campo Jurídico. Vol. 2, n. 2. p. 15-48. Outubro de 2014.