

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 45 • nº 177  
Janeiro/março – 2008

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

# Nuanças de agrariedade nas concessões de florestas públicas

Benedito Ferreira Marques

## Sumário

1. Introdução. 2. As Florestas: produtos e serviços exploráveis. 3. As florestas no contexto da patrimonialidade pública. 4. O extrativismo vegetal como atividade agrária. 5. A empresa agrária na exploração de florestas. 6. Conclusões.

## 1. Introdução

A Lei n. 11.284, de 2 de março de 2006 —, que dispõe sobre a gestão das florestas públicas para a produção sustentável —, vem provocando justificadas discussões, não apenas nos meios acadêmicos, mas também na mídia. A conhecida jornalista Miriam Leitão, por exemplo, em artigo publicado em jornal do País (O POPULAR, 2006) teceu ácidos comentários sobre a referida lei, tachando-a de instrumento de privatização da floresta amazônica. O ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, em entrevista ao *Folha de São Paulo* (27.10.06), também considerou a concessão florestal como forma de privatização. Até os então candidatos a Presidente da República, Lula e Geraldo Alckmin, no último debate da campanha presidencial realizado pela *Rede Globo*, fizeram breve referência sobre o assunto, do mesmo modo enfocando o ângulo da “privatização”.

Verifica-se, todavia, que os defensores da tese de privatização estão equivocados, ou, se não isso, desinformados. Não se reti-

Benedito Ferreira Marques é mestre em Direito Agrário pela UFG. Doutor em Direito pela UFE. Professor Associado da UFG. Vice-Reitor da UFG. Advogado.

ra do texto legal a ilação de que a concessão florestal implicará privatização das florestas públicas, sejam as da União, sejam as dos demais entes federados. Ao contrário, o que se lê na mencionada legislação é a expressa vedação da transferência da titularidade imobiliária ou preferência em sua aquisição (art. 16, § 1º, inciso I). O equívoco de quem enxerga privatização na concessão de uso somente se explica no desconhecimento técnico da linguagem jurídica.

A impactante legislação, de conteúdo marcadamente ambiental, precisa ser discutida em toda a sua amplitude para que se tenha uma visão do contexto em função do texto, que não interessa apenas aos operadores do Direito, mas a todas as áreas de conhecimento. Aos estudiosos do Direito Agrário interessa identificar, ao primeiro exame da lei, o viés agrarista nas suas disposições compostas de nada menos do que 86 artigos, quase um código florestal.

Uma análise feita com essa preocupação conduzirá o intérprete a concluir, de logo, que a Lei 11.284/06 contempla regras de vários ramos do Direito, notadamente do Direito Administrativo e do Direito Ambiental, mas também embute princípios e regras do Direito Agrário, a partir do objeto precípua da nova ordem jurídica estabelecida com a promulgação dessa lei, que é a busca da produção, visando ao desenvolvimento sustentável, mediante atividades agrárias consubstanciadas na exploração de produtos e serviços florestais.

Pode-se afirmar que os princípios delineados no art. 2º da lei sob exame, como sendo peculiares à gestão de florestas públicas, guardam nítida afeição com os do Direito Agrário, sobretudo os que se referem à proteção dos ecossistemas, do solo, da água, da biodiversidade e a valores culturais associados; ao respeito ao direito da população, em especial das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação; à promoção do processamento local e ao incentivo ao incremento da agregação

de valor aos produtos e serviços de floresta, à capacitação de empreendedores locais e da mão-de-obra regional, bem como ao fomento ao conhecimento e à promoção da conscientização da população sobre a importância da conservação, da recuperação e do manejo sustentável dos recursos florestais. Todos esses princípios estão condensados no princípio maior da função social da propriedade da terra, advindos com o Estatuto da Terra (art. 2º) e, depois, consagrados na Constituição de 1988 (arts. 5º, XXIII, 170-III e 186).

Como viés agrarista, pode-se incluir, também, o preceito (art. 6º, §3º) que disciplina a regularização de posse de comunidades locais sobre áreas por elas tradicionalmente ocupadas ou utilizadas, que sejam imprescindíveis à conservação dos recursos ambientais essenciais para sua reprodução física e cultural, por meio de concessão de direito real de uso, sendo dispensável, nesse caso, a licitação. Do mesmo modo, reputa-se como regra (art. 10) de conteúdo agrarista a que manda considerar, na elaboração do Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF, a reforma agrária e a regularização fundiária, bem como a que determina a exclusão, desse plano, das terras indígenas e das áreas ocupadas por comunidades locais. Essa preocupação do legislador com as comunidades locais, aliás, mostra-se mais nítida e acentuada no art. 17, que exclui do objeto de concessões os produtos de uso tradicional e de subsistência para as comunidades locais, devendo a proibição constar do próprio edital de licitação, sabendo-se que esta é de regra no procedimento de outorga de concessão.

Considerando-se que o crédito rural constitui um dos instrumentos de Política Agrícola — sabidamente de Direito Agrário —, merece consignar também como norma agrarista a que inclui os direitos emergentes da concessão florestal (art. 29) como bem jurídico suscetível de composição de garantia dos contratos de financiamentos. Por fim, numa análise perfunctória, pode-se

concluir que a “Lei de Gestão de Florestas Públicas” guarda estreita relação com o Direito Agrário, na medida em que toda a disciplina jurídica condensada em seu texto tem por objeto a exploração de florestas públicas e serviços que, como se sabe, têm como palco imóveis rurais.

Contudo, há uma faceta que merece mais acurada reflexão na análise do texto legal, por suas implicações jurídico-doutrinárias. Trata-se da tipificação das atividades objeto das concessões e da limitação a empresas ou outras pessoas jurídicas nas habilitações do processo de licitação. Comporta indagar se a exploração de produtos e serviços florestais se enquadra na classificação de atividades agrárias — ainda que complementares ou conexas — e se as empresas que se propuserem a explorar tais atividades podem ser tipificadas como agrárias, como tal definidas no ordenamento jurídico agrário.

Essa é a proposta deste estudo.

## 2. As florestas: produtos e serviços exploráveis

O conceito de floresta não mereceu assento na legislação que lhe é pertinente. Nem mesmo a Carta Magna, embora a ela se refira em diferentes passagens, não se deu ao mister de defini-la, no que fez bem, pois, como advertiu o sempre lembrado Prof. Paulo Torminn Borges (1987, p. 14), (.....) “só podemos definir um instituto se lhe conhecemos os elementos essenciais. Fora deste conhecimento, caímos no casuísmo, que é apenas o preâmbulo da ciência”.

Mas Juraci Perez Magalhães (2001, p. 10) registra a conceituação posta na “Terminologia Florestal” aprovada no I Encontro de Pesquisadores para a Padronização da Terminologia Florestal ocorrido em Curitiba, em setembro de 1976, nos seguintes termos:

“Área de terra mais ou menos extensa, coberta predominantemente de vegetação lenhosa de alto porte, formando uma biocenose.”

Para quem não sabe, o citado autor deu-se a esclarecer que *biocenose* é uma comunidade biológica, isto é, populações de seres vivos que vivem num mesmo território.

Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (1999, p. 917), em seu indispensável Dicionário da Língua Portuguesa, define *floresta* como sendo “formação arbórea densa, na qual as copas se tocam; mata”. José Afonso da Silva, lembrado por Juraci Perez Magalhães (2001, p. 11) na citada obra, observa que o art. 23 da Constituição Federal alude a dois termos como se fossem um gênero e outro espécie, quais sejam: *flora* e *floresta*, o que o levou a concluir que floresta é um tipo de flora.

Controvérsias à parte, o certo é que o art. 1º da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal), emprega o termo *florestas*, dispondo que

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

Insta perquirir, neste passo, ao propósito deste estudo, se a floresta é considerada bem imóvel ou móvel. Para tanto, buscar-se-á auxílio na doutrina civilista, mais precisamente em Maria Helena Diniz (2005, p. 316), que, ao fazer a exegese do art. 79 do Código Civil de 2002 — que cuida da classificação de *imóveis por natureza* —, enxerga na palavra *árvores* a natureza de bem imóvel, a partir da alocação “e tudo que se lhe incorporar natural ou artificialmente” (ao solo) que se contém no aludido preceito legal. Trata-se, evidentemente, de uma compreensão buscada na interpretação do art. 43, inciso I, do Código Civil de 1916, que dispunha: “São bens imóveis: I — o solo com a sua superfície, os seus acessórios e adjacências naturais, compreendendo as *árvores*...”

Ressai dessa compreensão a idéia de *acessoriedade* das árvores, justamente o elemento básico do conceito de floresta (*vegetação lenhosa de alto porte*). Bem por isso, a professora da USP (DINIZ, 2005, p. 316) mostra coerência na conclusão segundo a qual *as árvores aderem-se, naturalmente, ao solo, pois é nele que nascem, enquanto não forem abatidas, e os frutos da terra e das árvores ainda não colhidos ou separados do solo são imóveis* (DINIZ, 2005, p. 316). Contudo, a mesma autora desloca para a classificação de bens *móveis* as árvores destinadas ao corte (DINIZ, 2005, p. 316).

A colocação doutrinária feita acima vai ao encontro do espírito da “Lei de Gestão de Florestas Públicas” (Lei n. 11.284/2006), em cujo art. 16, § 1º, é vedada, nas concessões de florestas públicas, a transferência da titularidade imobiliária ou preferência em sua aquisição. Vale dizer, as árvores podem ser alienadas, o imóvel em que se situam não.

Destarte, a natureza acessória das florestas, como bem jurídico suscetível de exploração por concessão dada pelo Poder Público, embora considerada imóvel por natureza, conduz o analista a uma inevitável indagação: em que consiste a *exploração de produtos e serviços florestais*, que constitui o objeto das concessões? A resposta apriorística que se pode fazer é a de que a exploração das florestas — no caso, públicas — consistirá na extração da madeira para a comercialização, bem como na utilização das mesmas florestas em serviços de turismo, adaptando-as às já conhecidas trilhas ecológicas. A esse propósito, Juraci Perez Magalhães (2001, p. 16), ao chamar a atenção para o valor econômico, social e ecológico das florestas, observa que

“(…) Há um outro aspecto especial apresentado pela propriedade florestal sobre o qual ainda não se discutiu juridicamente. É a sua função ecológica. Como já falamos anteriormente, as florestas têm valor econômico, social e ecológico. Como bem econômico elas têm valor pecuniário conside-

rável e integram o patrimônio das pessoas. Circulam livremente como objetos de transações comerciais...”

A considerar-se esse raciocínio — de resto incontestável —, entra em cena o princípio da *inalienabilidade* dos bens públicos, cuja aplicação nas hipóteses aventadas, principalmente na extração e comercialização da madeira, pode ser comprometida. Daí que, para o deslinde dessa questão, faz-se mister o exame da classificação das florestas no contexto dos bens públicos visando a uma compreensão mais lúcida da “Lei de Gestão de Florestas Públicas”, ora em análise. É o que se pretende fazer em seguida.

### 3. As florestas no contexto da patrimonialidade pública

*Bens públicos* são todos aqueles que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, quais sejam a União, os Estados, o Distrito Federal, Municípios, bem como suas respectivas autarquias e fundações, incluindo-se, também, os que estejam afetados à prestação de um serviço público, ainda que sejam de propriedade privada. Esses bens formam o que se convencionou chamar de *domínio público* (MELLO, 2003, p. 779).

É cediço na doutrina nacional que os bens públicos podem ser classificados sob os seguintes aspectos: quanto à sua destinação e quanto à sua natureza física. Quanto à sua destinação, é antiga a classificação dos bens públicos dada pelo Código Civil brasileiro — tanto no Código de 1916 como no atual —, segundo o qual os bens públicos se classificam em bens *de uso comum do povo*, bens *de uso especial* e bens *dominicais*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Código Civil: Art. 99 – São bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como

Embora mantendo a antiga classificação, percebe-se que o legislador do estatuto civil brasileiro de 2002 preferiu não identificar quais as pessoas jurídicas de direito público – como o fazia o código revogado –, limitando-se a mencionar apenas as *pessoas de direito público interno*. Mas, ao enumerar quais os bens que se consideram de *uso especial*, referiu-se aos edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal. Essa inovação contém dois equívocos: primeiro, porque esqueceu de incluir o Distrito Federal; e segundo, porque a Constituição de 1988 banuiu o *território* como ente federado.

Os *bens de uso comum do povo* são aqueles aos quais todo e qualquer cidadão (brasileiro ou estrangeiro) tem livre acesso, sem limitações. Os *bens de uso especial*, conforme o próprio texto legal, são aqueles que estão afetados aos serviços ou estabelecimentos públicos. E os *bens dominicais* – também conhecidos por *bens dominiais* – são aqueles que integram efetivamente o patrimônio público e não estão enquadrados nas categorias de uso comum do povo ou especiais. O poder público os tem como se fosse propriedade privada, tanto que o legislador, ao dar essa conotação, inseriu uma alocação de duvidosa pertinência, qual seja a de que se consideram nessa categoria os bens “a que se tenha dado estrutura de direito privado”<sup>2</sup>. Tem como característica básica a alienabilidade, independentemente de desafetação. Exemplo típico dessa categoria são as terras devolutas.

Os bens públicos *de uso comum do povo e de uso especial* estão sempre sujeitos à afetação, o que significa que têm uma destinação específica determinada em lei. Já os *dominiais* não estão submetidos a esse regime. Daí a possibilidade de serem alienados, sem

objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

<sup>2</sup> Código Civil de 2002, parágrafo único do art. 99.

necessidade de um procedimento prévio de desafetação.

Quanto à sua natureza física, os bens públicos são classificados em *bens do domínio hídrico* e *bens do domínio terrestre*. Ao presente estudo interessa mais de perto esta última categoria, posto que as florestas se encontram sobre imóveis. Com efeito, consideram-se bens do domínio terrestre as *terras devolutas*, os *terrenos de marinha*, os *terrenos marginais* e os *terrenos acrescidos* e *as ilhas*. De acordo com a Constituição Federal (art. 20), também se consideram como bens da União os sítios arqueológicos e pré-históricos, as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, os recursos minerais (inclusive do subsolo).

As *terras devolutas* são bens que se classificam como bens públicos, mas que não são aplicados ao uso comum do povo nem ao uso especial. Por isso são *dominiais*. Foram instituídas pela “Lei de Terras”<sup>3</sup>, promulgada no século XIX, mas ainda hoje existem em vários Estados e podem pertencer à União ou aos Estados, conforme os arts. 20-II e 26-IV da Constituição Federal, que não mais alude às terras devolutas municipais, embora o Estatuto da Terra<sup>4</sup> ainda as mencione.

Os *terrenos de marinha* são aqueles situados nas faixas de terras fronteiras ao mar, numa largura de 33m contados da linha do preamar médio de 1831 para o interior do continente, como também os que se encontrem nas margens dos rios e lagoas que sofram influência das marés, além daqueles que contornam as ilhas situadas em zonas sujeitas à influência das marés. Esses terrenos pertencem à União, mas se classificam como bens *dominiais*. Cumpre observar que esses terrenos não devem ser confundidos com praias, cujo significado é previsto em lei<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, art. 3º.

<sup>4</sup> Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, art. 11.

<sup>5</sup> Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988, art. 10. – “É a área coberta e descoberta periodicamente

*Terrenos reservados* – também chamados marginais ou ribeirinhos – são aqueles que se constituem pelas faixas de terra à margem dos rios públicos livres da influência das marés, numa extensão de 15m, contados da linha média das enchentes médias ordinárias<sup>6</sup>. São também considerados de propriedade da União, desde que sejam marginais das águas doces situadas em terras de domínio federal ou daquelas que banhem mais de um Estado, que sirvam de limite com outros países ou que se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, de acordo com o art. 20-III da Constituição Federal. Os demais são do domínio dos Estados. Esses bens classificam-se como dominicais.

*Terrenos acrescidos* são aqueles formados por acessões naturais (aluvião ou avulsão) que se incorporam aos terrenos de marinha ou aos terrenos marginais, até onde chegue o preamar médio ou do ponto médio das enchentes ordinárias. Conforme o art. 16 do “Código de Águas”, também se consideram acrescidos os terrenos do álveo que se descobrir pelo afastamento das águas. Essa categoria é também classificada como bens dominicais.

*Ilhas* são terrenos cercados de água por todos os lados. As ilhas oceânicas, costeiras, fluviais e lacustres que se situem nas zonas limítrofes com outros países pertencem à União, de acordo com o art. 20-IV da Constituição. As demais pertencem aos Estados, inclusive aquelas ilhas costeiras que estiverem no seu domínio. São, igualmente, bens dominicais.

Cumpra lembrar, finalmente, que, de conformidade com o art. 20, inc. X, da Constituição Federal, também pertencem ao domínio público da União, no subsolo, as

pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areais, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema”.

<sup>6</sup> Dec. lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, art. 4º, e “Código de Águas”, art. 14.

cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos. Igualmente, são classificados como dominicais.

Feita a classificação dos bens públicos, é o momento de buscar oferecer resposta à indagação sobre o enquadramento das florestas públicas, já que a “Lei de Gestão das Florestas Públicas” as coloca como objeto de exploração econômica por particulares, mediante concessão licitada, vedando, todavia, a alienação do imóvel em que se situam. Para responder a essa tormentosa questão, torna-se indispensável uma incursão teórica sobre o regime jurídico a que se submetem os bens públicos, atrás classificados, bem como uma abordagem – ainda que superficial, mas igualmente teórica – sobre os instrumentos legais de acesso aos bens públicos.

Com efeito, sabe-se que os bens públicos se submetem aos seguintes regimes, a saber: a) *inalienabilidade* – que se aplica aos bens de uso comum do povo e aos bens de uso especial. Somente se tornam alienáveis mediante lei expressa que promova a sua desafetação. Essa é a regra consubstanciada no art. 100 do Código Civil; b) *impenhorabilidade* – limitação a que estão sujeitos todos os bens públicos, inclusive os dominicais. Esse regime decorre do mandamento constitucional segundo o qual os débitos das pessoas jurídicas de direito público interno somente podem ser satisfeitos por meio de precatórios<sup>7</sup>. Desse modo, se os bens públicos são insuscetíveis de penhora, também não podem ser objeto de constituição de garantias reais, cuja consequência é a expropriação dos bens que as constituem para a satisfação do direito do credor, nos termos da legislação processual civil<sup>8</sup>; e c) *imprescritibilidade* – regime segundo o qual os bens públicos não podem ser usucapidos. Essa regra, aliás, mostra-se muito bem expressa nos arts. 183, § 3º, e 191 da Constituição Federal, consagrando a Sú-

<sup>7</sup> Constituição Federal, art. 100.

<sup>8</sup> Código de Processo Civil, art. 646.

mula 340 do Supremo Tribunal Federal. Não obstante o conteúdo imperativo das regras mencionadas, tem-se discutido a pertinência da possibilidade de usucapião de terras devolutas, a partir da interpretação do art. 188 da própria Constituição Federal, ao argumento de que o referido preceito distingue duas categorias de terras: *públicas e devolutas*.

E, quanto aos instrumentos de acesso aos bens públicos, por particulares, sabe-se que não são de fácil operacionalização, principalmente a alienação, que sempre depende de expressa autorização legislativa. A alienação de bens imóveis, *v.g.*, depende não apenas de autorização legal prévia, mas também de um procedimento licitatório, conforme determina a “Lei de Licitação e Contratos Administrativos”<sup>9</sup>. Vale lembrar, outrossim, a Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre alienação de bens imóveis da União.

A utilização de bens públicos por particulares depende da classificação que tenham. Os *bens de uso comum do povo*, por exemplo, independem de formalidades prévias, embora o Poder Público possa estabelecer regras de controle, como acontece, *v.g.*, com os estacionamentos de veículos em vias públicas. Por sua vez, a utilização de *bens de uso especial* depende de manifestação administrativa prévia, que se exterioriza mediante *autorização* ou *permissão*<sup>10</sup>, dependendo de cada caso. Há situações que reclamam maiores formalidades para o acesso de particulares aos bens de uso especial, o que acontece nas hipóteses de exclusividade. Para esses casos existem os mecanismos da *permissão de uso e concessão de uso de bem público*.

<sup>9</sup> Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada pela Lei n. 8.883, de 8 de junho de 1994.

<sup>10</sup> Autorização é o ato unilateral pelo qual a autoridade administrativa faculta o uso de bem público para utilização episódica de curta duração, enquanto a permissão é ato unilateral precário e discricionário, pelo qual a administração faculta a alguém o uso de um bem público.

Quando se trata de bens públicos *dominicais*, por sua vez, o acesso pode ser operado por diferentes formas, a saber: locação, arrendamento, comodato, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial, autorização de uso e até enfiteuse, que, embora banida do novo Código Civil, ainda tem larga aplicação quando o seu objeto são *terrenos de marinha*.

À luz da análise desenvolvida, a melhor conclusão há de ser a de que as florestas públicas que forem objeto de concessões para exploração de produtos e serviços estão enquadradas na categoria de bens públicos dominicais, na medida em que a concessão dada pelo Poder Público tem caráter marcadamente oneroso, nos termos do art. 13, § 1º, da Lei 11.284/06, assim expresso:

“Art. 13. *Omissis*.

§ 1º. As licitações para concessão florestal serão realizadas na modalidade concorrência e outorgadas a título oneroso.”

Esse caráter oneroso de que se impregnam ambas as atividades — exploração dos produtos florestais e a sua utilização em serviços — reclama, todavia, uma incursão na teoria das atividades agrárias, na busca de uma identificação mais lúcida do seu enquadramento nesse campo, como proposta deste estudo.

#### 4. O extrativismo vegetal como atividade agrária

Segundo Gustavo Elias Kallás Rezek (2007, p. 29),

“O imóvel agrário é caracterizado a partir do conceito de atividade agrária, objeto basilar no estudo do Direito Agrário e o mais importante elemento da empresa agrária. Nessa atividade é que a nossa disciplina encontra sua especialidade, frente aos outros ramos do Direito, através da noção de agrariedade. Há necessidade, pois, de compreender primeiro

em que consiste tal atividade, para só após passarmos à análise do imóvel agrário.”

A concepção adotada por Rezek (2007, p. 29-30) para a atividade agrária, louvando-se em Ballarin Marcial, é a seguinte:

“(…) é a atividade humana de cultivo de vegetais e de criação de animais, caracterizada pela presença de um processo orgânico de desenvolvimento desses vegetais e animais, sujeito às leis naturais — e, portanto, não totalmente controlado pelo homem —, cujos produtos, sendo coisas, são destinados ao consumo social em sentido amplo — ou seja, não somente ao consumo alimentar.”

Para o autor ora citado, essa concepção se baseia na *Teoria da Agrariedade*, para quem “é a nota qualitativa que define certa atividade como agrária ou não” (REZEK, 2007, p. 31). É interessante observar, na opinião esposada, que Rezek (2007, p. 31), lembrando Fernando Pereira Soderro, confere acentuada ênfase à ação humana na configuração da atividade agrária, a dizer que esta “implica uma seqüência de atos coordenados objetivando um fim principal, que é o da obtenção de produtos animais e vegetais voltados ao consumo da sociedade, nas suas mais variadas formas de manifestação”. De fato, Soderro (apud REZEK, 2007) deixou dito que são três elementos essenciais à atividade agrária: o homem, a terra e o processo agrobiológico.

A considerar-se de forma absoluta essa argumentação, o extrativismo não figura como atividade agrária principal, eis que o homem não participa, a rigor, do processo de produção. Com essa linha de entendimento, Rezek (2007, p. 33) chega à conclusão de que “o extrativismo (...) em qualquer de suas formas, não é atividade agrária”, mas admite que “alguns tipos de extrativismo de subsistência submetem-se à proteção social das normas agrárias, porque as realidades do pequeno agricultor e do extrator familiar são muito próximas”.

Para a Professora Giselda Hironaka (1997, p. 49), todavia, a presença do homem no processo de produção não chega a desfigurar como agrária a atividade extrativista, conforme se retira do seguinte excerto, *verbis*:

“Apesar de não haver uma interferência direta do homem nos momentos antecedentes à germinação ou ao nascimento, nem mesmo nos momentos subsequentes de todo o ciclo biológico de maturação do produto ou do animal, a mera atividade de extração ou captura há de ser considerada agrária, já que se trata, de qualquer forma, de uma produção da terra, do agro de caráter indiscutivelmente rural. “(...) no Brasil, a atividade extrativa poderá figurar, no quadro classificatório das atividades agrárias, ora como atividade acessória, ora como atividade principal, de acordo com o grau de projeção que ela possua sobre as demais atividades desenvolvidas num determinado imóvel rural” (HIRONAKA, 1997, p. 46).

Sem dúvida, não há consenso entre os jusagraristas sobre a pertinência do enquadramento do extrativismo vegetal como atividade agrária principal. Não convence, *a priori*, o argumento que confere sustentação ao caráter acessório da atividade extrativa vegetal, segundo o qual esse mister tem sido executado pelo homem do campo em caráter secundário em relação às outras atividades consideradas principais, vale dizer, a lavoura e a pecuária, ainda que não extensiva.

Para quem conhece a realidade camponesa dos estados do Norte e Nordeste do País, esse raciocínio comporta temperamentos, porquanto, na maioria das vezes, a atividade extrativa ocupa lugar preponderante na faina do campo, figurando aquelas outras como secundárias. O produtor rural do Pará, por exemplo, faz da captura da castanha, do cupuaçu e do açaí a sua atividade principal e tem na lavoura do

arroz, do milho, do feijão e da mandioca a sua atividade secundária. E o agricultor do Maranhão, por sua vez, tem as mesmas culturas e a criação de gado bovino, caprino ou suíno como principais atividades e retira do babaçu a amêndoa, a palha para o teto e paredes de sua choupana, o palmito como alimento esporádico e até a casca do coco a servir-lhe de carvão, como atividades complementares ao seu orçamento doméstico. Não seriam, a rigor, acessórias.

Diante desse quadro assaz controvertido, faz sentido a observação da Professora Giselda Hironaka (1997, p. 45), quanto à pertinência da aplicação das teorias dos autores estrangeiros à realidade brasileira, como a de Vivanco, da Argentina, que considera o extrativismo como atividade acessória. Foi nesse sentido que se posicionou a referida professora paulista.

Não se pode afastar a preocupação de que a realidade no campo brasileiro passou a ser outra, mercê da expansão desenfreada das atividades de lavoura (especialmente a da soja) e da pecuária extensiva, sobretudo na região Norte do País, que vêm transformando grandes áreas de florestas densas em campos de pastagens ou tapetes de sojas. Além disso, até os projetos de assentamentos, à guisa de promoção da reforma agrária, têm contribuído para a destruição gradativa das florestas, a partir da concepção desses projetos, voltados essencialmente para a produção agrícola. É o que observa, com certo desalento, Eder Zanetti (2003, p. 154), no seguinte excerto:

“O enfoque agrícola dado à reforma de distribuição de propriedades, junto aos projetos de colonização, tem gerado pressões sobre as áreas de floresta e tem destruído um patrimônio nacional, constitucionalmente reconhecido, atentando contra a função social da terra, de forma plena, notadamente quando abordadas áreas de floresta nativa, como as da região da Amazônia Legal, com vocação florestal de utilização racional.”

Depois dessas considerações, o autor advertiu:

“As atividades florestais precisam ser desconectadas das agrícolas, para promoção de pesquisa e metodologias específicas de uso, capazes de gerar dividendos e modificar uma situação alarmante de substituição de florestas por áreas agrícolas” (ZANETTI, 2003, p. 155).

Mesmo com essa preocupação revelada, Zanetti (2003, p. 163) não sovinou uma sugestão, concluindo:

“Um direcionamento para uma reforma agrária capaz de estabelecer o homem no campo, com condições para desenvolver plenamente toda capacidade de sua propriedade, ecologicamente correta e economicamente sustentável, buscando alternativas para o gerenciamento e uso das múltiplas atribuições das florestas, é caminho seguro para um País de futuro.”

Postas, assim, essas considerações acerca das concepções doutrinárias sobre atividades agrárias, é hora de definir se a exploração dos produtos e serviços florestais preconizada na “Lei de Gestão das Florestas Públicas”, sob enfoque, pode ser enquadrada como atividade agrária, principal ou acessória.

Ora, as concessões preconizadas no texto legal têm por objeto a *exploração de produtos e serviços florestais*, mediante processos de licitação com critérios bastante rígidos a constarem dos editais. Por outro lado, o sentido econômico de tal negociação ressaí, cristalino, não apenas do caráter oneroso das concessões, mas da exigência legal de que somente podem se habilitar a tais atividades empresas ou outras pessoas jurídicas. Não se abstrai, outrossim, a compreensão lógica de que as florestas públicas — certamente situadas em imóveis rurais — servem de lócus à exploração das atividades preconizadas.

Com esses argumentos, não há negar que a exploração de produtos extraídos das flo-

restas, ainda que públicas, consubstanciadas na extração de madeiras como matéria-prima destinada à comercialização no mercado próprio para a industrialização, pode, perfeitamente, ser classificada como atividade agrária, na linha do extrativismo vegetal.

Quanto aos *serviços*, adjetivados na lei como *florestais*, ainda não se pode afirmar, com rigor científico, que possam ser classificados como atividade agrária, na medida em que o texto legal analisado não propicia maior clareza ao significado dessas atividades, tudo indicando que se situam no campo da atividade turística, para a qual já existe um ordenamento jurídico específico<sup>11</sup>. O chamado *ecoturismo* vem ganhando espaço considerável nos dias de hoje, marcado pela busca de alternativas de lazer dos que vivem na zona urbana. Longas caminhadas em trilhas fazem parte dos pacotes turísticos em hotéis-fazenda. Talvez sejam esses os serviços a que alude a lei agora comentada.

### 5. A empresa agrária na exploração de florestas

A Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 196, conhecida por *Estatuto da Terra*, deu-se a definir a *Empresa Rural* como instituto jurídico peculiarmente agrário com o seguinte teor:

“Art. 4º...

VI - *Empresa Rural* é o empreendimento de pessoa física ou jurídica pública ou privada que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias.”

<sup>11</sup> Dec. Lei n. 2.294, de 21.11.1986; Lei n. 8.181, de 28.3.1991, e Dec. n. 448, de 14.2.1992.

Posteriormente, o Decreto n. 84.685, de 6 de maio de 1980, em seu artigo 22, inc. III, embora ratificando o inc. VI do art. 4º do Estatuto da Terra, redefiniu o instituto da *empresa rural*, fixando os padrões preconizados na Lei n. 4.504/64, quais sejam: grau de utilização da terra igual ou superior a 80% e grau de eficiência na exploração igual ou superior a 100%. Além disso, enfatizou a imprescindibilidade do cumprimento da função social do imóvel rural em que se estabelece a empresa.

À luz desses normativos, o exegeta elaborou conceitos não destoantes das definições legais, mas realçando alguns aspectos que lhe são peculiares. O primeiro é a noção de *empreendimento* como elemento basilar do instituto, significando a atividade dirigida à exploração econômica e racional do imóvel (OPITZ, 2007, p. 48). Vale dizer, a empresa tem, na atividade agrária, o seu principal elemento caracterizador, impregnando-se o sentido dinâmico que deve presidir toda a exploração do imóvel. Bem por isso é que os agraristas preferem empregar o adjetivo *agrária*, em vez de “rural”, porque este confere um sentido estático do imóvel.

Um outro aspecto igualmente de grande importância para a melhor compreensão do instituto sob enfoque diz respeito ao fato de que o empreendimento não é o imóvel em si, mas o conjunto de elementos agregados a este, estruturado sob forma de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que se ponha a desenvolver atividades agrárias em determinado imóvel, ainda que este não pertença ao empresário. Nessa linha de raciocínio, pode-se dizer que uma empresa agrária pode desenvolver suas atividades em qualquer imóvel, ainda que o acesso a este se dê pela via contratual, como ocorre nos arrendamentos. O imóvel tem a função de *estabelecimento*. Fernando Campos Scaf (2001, p. 42) chama-o de *estabelecimento agrário* e o define assim, *verbis*:

“(…) o conjunto de bens organizados pelo empresário, dispostos para a

finalidade precípua de realização estável e profissional das atividades agrárias principais ou conexas, necessárias à obtenção de produtos animais e vegetais destinados ao consumo e dotados de valor economicamente apreciável.”

Na mesma linha de compreensão, posiciona-se Gustavo Elias Kállas Rezek (2007, p. 113-114), para quem o *estabelecimento agrário é conjunto de bens materiais e imateriais utilizados pelo empresário para a constituição e o exercício da empresa agrária.*

Desses conceitos doutrinários se extrai a compreensão de que o vocábulo *empreendimento* quer significar o desenvolvimento de atividades agrárias na busca de produtos destinados ao consumo, tendo por base não apenas o imóvel rural, mas um conjunto de outros bens de que se compõe o estabelecimento agrário. Daí a conclusão sensata de Scaf (2001, p. 42) de que o *estabelecimento agrário é a projeção patrimonial da empresa.* Também o diz Gustavo Elias Kállas Rezek (2007, p. 14), *o estabelecimento é a parte mais visível da empresa, onde se processam os atos agrários.*

Não foi sem razão que o novo Código Civil Brasileiro incorporou o instituto do *estabelecimento* (art. 1.142), atribuindo-lhe a função precípua de garantir o funcionamento da empresa, pelo empresário. A empresa é, portanto, o próprio exercício de atividades no estabelecimento. Pode-se concluir que a atividade é o núcleo da empresa, sendo estabelecimento o seu objeto.

Admitindo-se, como demonstrado alhures, que o extrativismo vegetal pode ser tipificado como atividade agrária, a exploração de florestas públicas preconizada na lei, ora comentada, pode ser perfeitamente classificada como atividade tipicamente agrária.

De notar, todavia, que tal atividade somente pode ser exercida por empresas constituídas como pessoa jurídica, segundo a inteligência do art. 19, § 1º, da Lei

11.284/2006<sup>12</sup>. Mesmo para as *sociedades unipessoais* — aquelas constituídas pela vontade de apenas um sujeito —, a exigência legal é de que a exploração se dê por pessoas jurídicas. Não se pode perder de vista que o legislador expandiu a possibilidade de concessões para pessoas jurídicas de pequeno porte, microempresas e associações de comunidades locais (art. 21, § 3º), não contemplando pessoas físicas, senão como terceiros para o desenvolvimento de atividades inerentes ou subsidiárias ao manejo florestal sustentável dos produtos e à exploração dos serviços florestais concedidos. É o que se retira do § 1º do art. 27 da mesma Lei. É factível, no entanto, que se abram questionamentos sobre a possibilidade jurídica de *firmas individuais* se habilitarem para a concessão de florestas públicas, pois há autores, como Roberto Senise Lisboa (2004), que conferem apenas relativo enquadramento das firmas individuais como pessoa jurídica, conforme se lê no seguinte excerto:

“(…) firma individual é tão-somente o nome pelo qual a entidade fica conhecida das demais, por isso pode-se afirmar que não há qualquer dotação patrimonial que efetivamente saia do constituinte para a pessoa jurídica.”

Essa observação sugere um bom tema para ser explorado em outra abordagem, tendo como pano de fundo a aplicação da lei sob comentário às pessoas físicas estrangeiras, em face da legislação específica, já que os críticos dessa lei insinuam a entrega da Amazônia a estrangeiros.

O enfoque empresarial que se deu atrás teve por escopo demonstrar que há fortes nuances de *agrariidade* na “Lei de Concessão de Florestas Públicas”, como foi apelidada. Mas não se pode tangenciar outras disposições de visível conteúdo

<sup>12</sup> Art.19, § 1º: Somente poderão ser habilitadas nas licitações para concessão florestal empresas ou outras pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País.

agrарista, como, *v.g.*, as regras de proteção às comunidades locais, permitindo-lhes a regularização de posse e preconizando o assentamento florestal (art. 6º, II e § 3º). São visíveis os matizes agraristas que se detectam nesses dispositivos.

Também merece referência, por sua conotação de *agrарiedade*, o art. 41, § 1º, incs. VII e VIII da mesma Lei, na medida em que traz regras direcionadas para o cumprimento da função social do imóvel em que se situam as florestas. Não se pode olvidar que, na conceituação legal da empresa agrária (Dec. n. 84.685/1980, art. 22, inc. III), o cumprimento da função social constitui um dos requisitos para a sua configuração.

De fato, tem tudo a ver com o cumprimento da função social a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDNF em pesquisas e desenvolvimento tecnológico em manejo florestal, em assistência técnica e extensão florestal, em recuperação de áreas degradadas com espécies nativas; em aproveitamento econômico racional e sustentável dos recursos florestais, em controle e monitoramento das atividades florestais e desmatamentos, em capacitação em manejo florestal e formação de agentes multiplicadores em atividades florestais, em educação ambiental e, sobretudo, em proteção ao meio ambiente e conservação dos recursos naturais (CF, art. 186, II; Lei 8.629/93, art. 9º, II, e Estatuto da Terra, art. 2º).

## 6. Conclusões

Ao fim e ao cabo, pode-se concluir:

1. que a “Lei de Gestão de Florestas Públicas” é, em sua essência, um conjunto de regras de Direito Administrativo e de Direito Ambiental, embutindo, todavia, nuances marcantes do Direito Agrário;

2. que as florestas públicas são classificadas como *bens públicos dominicais*, e, portanto, liberadas das amarras da *inalienabilidade* intrínseca aos bens públicos de uso

comum e especiais, podendo ser objeto de concessões onerosas;

3. que as atividades de *exploração dos produtos florestais* podem ser tipificadas como agrárias, na linha do extrativismo vegetal;

4. que os *serviços*, também adjetivados de *florestais*, ainda carecem de fundamentação mais clara para a identificação de sua natureza jurídica no campo da atividade econômica, tudo indicando que seu enquadramento se situa no âmbito das atividades de turismo, que já dispõem de ordenamento jurídico próprio;

5. que as empresas ou pessoas jurídicas que, por expressa limitação legal, se legitimam à habilitação nos processos licitatórios para as concessões, são consideradas empresas agrárias, tendo por estabelecimento a própria floresta explorável.

## Referências

BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1987.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: teoria geral do direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2005. 1 v.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes. *Atividade agrária e proteção ambiental: simbiose possível*. São Paulo: Cultural Paulista, 1997.

LISBOA, Roberto Senise. *Manual de direito civil: teoria geral do direito civil*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MAGALHÃES, Juraci Perez. *Comentários ao código florestal*. São Paulo: J. de Oliveira, 2001.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

O POPULAR. Goiânia: [s. n.], 24 out. 2006.

OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 2007.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário: agrарiedade, ruralidade e rusticidade*. Curitiba: Juruá, 2007.

SCAF, Fernando Campos. *Teoria geral do estabelecimento agrário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

ZANETTI, Eder. *Meio ambiente: setor florestal*. Curitiba: Juruá, 2003.