

# ABERTURA MATERIAL DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E O APRIMORAMENTO DA PRODUÇÃO AGRÁRIA

## MATERIAL OPENING OF BRAZILIAN LAW AND THE IMPROVEMENT OF AGRARIAN PRODUCTION

*Marcos Prado de Albuquerque<sup>1</sup> e Joaquim Basso<sup>2</sup>*

**Resumo:** A produção agrária é uma preocupação universal, na medida em que lida com bens essenciais à sobrevivência humana. No entanto, o tema tem recebido escassa atenção no estudo do Direito Internacional, não obstante não seja escassa a quantidade de documentos jurídicos internacionais que abordam a matéria. O artigo tem por objetivo verificar possibilidades em que a aplicação de uma ordem jurídica materialmente aberta (entendida esta como a possibilidade de modificação do conteúdo do direito interno pelas normas jurídicas internacionais) contribui com o aprimoramento da atividade agrária. Esse exame é feito pela análise dos instrumentos do controle de convencionalidade, do controle de suprallegalidade e do diálogo das fontes em duas vertentes: no Direito Internacional do comércio e da integração econômica e no Direito Internacional dos direitos humanos, com destaque para a questão da sustentabilidade, a segurança alimentar e para a concepção do Direito Agrário contemporâneo. Conclui-se que a abertura material pode ser de grande contribuição para o aprimoramento da atividade agrária, na medida em que possibilita a abordagem dessa temática universal (a produção agrária) de uma maneira harmônica e mais holística, consonante com os objetivos da cooperação internacional, tal qual é compreendida neste século XXI.

**Palavras-chave:** controle de convencionalidade; controle de suprallegalidade; diálogo das fontes; integração; direito agrário.

**Abstract:** The agrarian production is a universal concern, as it deals with essential goods to human survival. However, the topic has received limited attention from the International Law studies, though it is abundant the amount of international legal documents that address the matter. The article aims to determine possibilities in which the application of a materially open legal order (understood as the ability to modify the content of domestic law by international legal norms) contributes to the improvement of agrarian activity. This examination is done by analyzing instruments such as the conventionality control, the “suprallegality” control and the dialogue of sources in two ways: on international law of trade and economic integration and on international law of human rights, with special regards to the issues of sustainability, food security and to the notion of a contemporary agrarian law. We conclude that the material opening can be of great contribution to the improvement of agrarian activity, to the extent that this enables the approach of this universal theme

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto de Direito Agrário da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Membro da Associação Brasileira de Direito Agrário (ABDA). E-mail: marpral@ufmt.br.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Pós-graduado *lato sensu* em Direito Ambiental pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Graduado em Agronomia pela Universidade para o Desenvolvimento da Região e do Estado do Pantanal (UNIDERP). Advogado. E-mail: joaquimbasso@gmail.com.

(agricultural production) in a harmonic and more holistic way and in line with the goals of international cooperation, as it is understood in the 21<sup>st</sup> century.

**Keywords:** control of conventionality; “supralegality” control; dialogue sources; integration; agrarian law.

## INTRODUÇÃO

Da mesma forma que a circulação de bens e as demais atividades econômicas, a produção não pode ser concebida sem a tutela do Direito<sup>3</sup>. “Produzir” é encontrar uma utilidade permutável e a “produção” é o conjunto de procedimentos humanos com os quais se cria essa utilidade. Essa produção pode atuar de modos variados: ora provoca a geração de novos objetos com utilidade material (agricultura); ora modifica esses objetos, acrescentando-lhes utilidade (indústria); ora permite o acesso a esses objetos por meio do transporte e da troca (comércio). A produção agrária, então, é a forma primeira e fundamental da atividade econômica<sup>4</sup> e, como tal, natural que seja objeto de normas jurídicas.

Seja por lidar com a produção de alimentos, seja por assumir importante papel econômico, tanto interno quanto internacional, ou mesmo por desenvolver-se em uma relação direta com recursos naturais e com ampla influência sobre populações menos favorecidas, a atividade agrária possui grande relevância jurídica, principalmente no que diz respeito aos mais essenciais direitos humanos. Também no aspecto comercial e nas demais relações civis que envolvem essa atividade, o Direito precisa, não raro, trazer normas especiais relativas às atividades agrícolas e assemelhadas.

Ainda que seja diante dos regulamentos internos que ela se desenvolva, a relevância da produção agrária para o Direito não se limita às fronteiras estatais. Os produtos agrários ensejam repercussões que se projetam para muito além dos territórios dos países em que são desenvolvidos, razão pela qual também os ordenamentos jurídicos internacionais podem influenciar a produção agrária.

Não obstante, existe escassa atenção dos estudiosos do Direito para esse aspecto da legislação internacional, qual seja, a atividade agrária, ainda que não seja escassa a quantidade de documentos jurídicos internacionais que abordem a matéria. Isso ocorre em tratados internacionais de direitos humanos, como aqueles atinentes ao tema da segurança alimentar, ou mesmo os tratados sobre matéria ambiental, assim como em tratados internacionais

---

<sup>3</sup> BOLLA, Giangastone. *Scritti di diritto agrario*. Milano: Dott. A. Giufrè, 1963. p. 361.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 365-6.

celebrados sob o âmbito de organizações internacionais do comércio e de integração de blocos econômicos.

É preciso, pois, averiguar de que forma esse ordenamento internacional pode influenciar positivamente as atividades agrárias, influenciando nas legislações internas, nas políticas públicas e na conduta dos particulares, proprietários rurais em sua maioria, de maneira a realizarem mais adequadamente seus ofícios.

A fim de solucionar essa lacuna científica, o presente artigo está estruturado em três partes. Na primeira delas, é trazida a ideia de abertura material do ordenamento jurídico interno, abertura esta que significa uma maior receptividade do Direito Internacional, conferindo-lhe maior eficácia por meio de diferentes técnicas, sendo as mais expressivas delas o controle de convencionalidade e o controle de supralegalidade (formas imperativas de compatibilização da ordem interna com aquela ditada pela internacional). Na segunda parte, são apresentadas as linhas gerais do chamado Direito Agrário Internacional, que trata da matéria no âmbito das relações econômicas e comerciais entre os países, âmbito no qual se aplica o controle de supralegalidade. Por fim, na terceira parte, trata-se da relação do Direito Agrário com os direitos humanos, na qual o controle de convencionalidade é aplicável. Quanto à metodologia de pesquisa, o presente estudo pauta-se na pesquisa bibliográfica e documental (no que diz respeito aos documentos legais internacionais).

Com esse itinerário, o presente artigo tem por objetivo verificar se a aplicação de uma ordem jurídica materialmente aberta pode ou não contribuir para o aprimoramento da atividade agrária, a partir da aplicação de normas jurídicas internacionais e a respectiva compatibilização das normas internas com aquelas.

## **1 ABERTURA MATERIAL DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

A atividade agrária é responsável pela produção de bens essenciais ao estilo de vida humano. Os produtos agrários estão destinados, de forma direta ou indireta, à alimentação e ao atendimento das necessidades mais básicas (como vestuário, por exemplo). Assim, quando se fala em produção agrária está em jogo o atendimento dessas necessidades em todo o mundo, razão pela qual se trata de uma preocupação universal<sup>5</sup>.

Nesse sentido, a preocupação meramente local com a produção agrária pode comprometer a satisfação dessas necessidades básicas, na medida em que, sob uma gestão e

---

<sup>5</sup> GILLI, Rosario Silva. El agro en la perspectiva de la integración. In: PROENÇA, Alencar Mello. *Direito Agrário no cone sul*. Pelotas: EDUCAT, 1995. p. 23-37. p. 23.

regulamentação meramente regional, é perdido o contexto geral em que essas necessidades estão inseridas. Assim, por exemplo, se um determinado país procura, com sua produção, atender exclusivamente suas próprias necessidades, poderá deixar necessitado outro país que não possui as condições naturais favoráveis à produção de todos bens que lhe são essenciais. Pelo contrário, um país que deixa a produção agrária de seu país totalmente livre, submissa, portanto, às leis de mercado, poderá comprometer seriamente o fornecimento dos bens que não alcançarem boa competitividade no mercado internacional. Necessário, então, uma integração, não só econômica, mas também política e jurídica das relações que envolvem a produção agrária.

Diante dessa realidade, é que se impõe a abertura material do ordenamento jurídico constitucional<sup>6</sup>, visto que este é ineficiente se fechado dentro de suas próprias limitações estatais. De nada adianta que um país se autoabasteça de seus bens essenciais, que lhe garantem o usufruto de seus direitos fundamentais (tal qual o direito à alimentação adequada), mas deixe outras pessoas em países mais pobres completamente desassistidas. Diante dessa realidade, é que se fala em um *constitucionalismo* e um *garantismo global*, em que não só a força estatal assume relevância, mas também outras forças, como a econômica e as supranacionais<sup>7</sup>.

Daí a relevância de se desenvolverem instrumentos que apliquem de forma eficaz o Direito Internacional à realidade, inclusive no tocante ao tema agrário.

Nessa linha, surgem importantes ferramentas teóricas como a teoria do *controle de convencionalidade*. No Brasil, essa tese foi desenvolvida e sustentada por Valerio Mazzuoli, que cunhou essa noção em sua tese de doutoramento. Trata-se da compatibilidade vertical das normas do direito interno com as convenções internacionais de direitos humanos em vigor no país, além de uma técnica judicial de compatibilização vertical das leis com tais preceitos internacionais de direitos humanos<sup>8</sup>.

Ademais, esse conceito somente é aplicável aos tratados internacionais que se colocam na *hierarquia de normas constitucionais*, tais quais são aqueles que versam sobre direitos humanos, na linha sustentada por aquele autor. Isso não é porque as leis não devam

---

<sup>6</sup> Para a noção de abertura material da ordem constitucional especificamente quanto à matéria ambiental, cf. AYALA, Patryck de Araújo. Mínimo existencial ecológico e transconstitucionalismo na experiência jurídica brasileira: uma primeira leitura de jurisprudência comparada. *Revista de Direito Ambiental*. v. 59. p. 312, jul. 2010.

<sup>7</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Tradução de Alexandre Salim et al. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 69-70.

<sup>8</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis*. 2. ed. rev. atl. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Coleção direito e Ciências afins v. 4. p. 23.

ser compatíveis com os demais tratados, mas apenas porque quanto a estes, aplicar-se-ia o *controle de supralegalidade*, por serem aqueles tratados (chamados “comuns”), no posicionamento de Valerio Mazzuoli, superiores às normas infraconstitucionais, mas inferiores às normas constitucionais<sup>9</sup>.

É o que aquele autor denomina de teoria do *duplo limite vertical*, pela qual as leis dos Estados, para serem válidas, devem observar duas limitações materiais, quais sejam a *Constituição e os tratados internacionais de direitos humanos* (que seriam o primeiro obstáculo, constituído das normas de natureza constitucional) e os *tratados internacionais comuns* (que possuem hierarquia supralegal, mas infraconstitucional, no entender de Valerio Mazzuoli), entre os quais se incluem os tratados sobre o comércio internacional, por exemplo<sup>10</sup>.

Na teoria do controle de convencionalidade, como os tratados de direitos humanos são *materialmente constitucionais*, toda norma que não se compactue com tais tratados é *inválida*, sendo *dever* dos aplicadores do direito interno assim o declarar em suas decisões<sup>11</sup>. É esse, aliás, o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que já se posicionou nesse sentido reiteradamente<sup>12</sup>.

Já os tratados comuns, embora haja divergência doutrinária quanto a sua hierarquia, na posição aqui adotada, serão eles o fundamento do *controle de supralegalidade*. Assim deve ser em razão do que dispõe o art. 27 da Convenção de Viena sobre Tratados (tratado do qual o Brasil é parte<sup>13</sup>), que proíbe que os Estados invoquem disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Fica claro que se os tratados forem considerados normas de mesma hierarquia das leis ordinárias, o art. 27 da Convenção de Viena estaria sujeito a constante violação, pois toda lei poderia “revogar” um tratado. Ocorre que essa “revogação” não poderia ser invocada sob o âmbito do Direito Internacional, posto que as modificações feitas no ordenamento doméstico constituem, para os Tribunais Internacionais,

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 74-5.

<sup>10</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Tratados internacionais de direitos humanos e direito interno*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 178-9.

<sup>11</sup> MAZZUOLI, V. de O., *O Controle Jurisdicional...*, *op. cit.*, p. 84.

<sup>12</sup> Cf., para maiores detalhes, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso “Cabrera García y Montiel Flores v. México”*. Secretário Pablo Saavedra Alessandri; Presidente Diego García-Sayán. San José, 26 nov. 2010.

<sup>13</sup> Promulgada na ordem interna brasileira pelo Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009; aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro por meio do Decreto Legislativo n. 496, de 17 de julho de 2009; e depositado o instrumento de ratificação pelo Brasil em 25 de setembro de 2009.

meros “fatos”, sujeitando à responsabilização internacional o Estado que produzir normas internas (ou mesmo decisões judiciais) que afrontem o Direito Internacional<sup>14</sup>.

A tese de Valerio Mazzuoli enquadra-se com perfeição na noção pela qual se exige um *constitucionalismo global* ou *de direito internacional*, em que as realidades nacionais precisam ceder às forças supranacionais, sob pena de restarem irreversivelmente perdidos todos os bens e direitos que hoje se buscam proteger, tais quais são aqueles que decorrem da produção agrária.

Guido Soares, em sua obra sobre Direito Internacional do Meio Ambiente, coloca como deveres impostos pela ordem internacional os *deveres de cooperação*. Aquele autor classifica esses deveres da seguinte maneira: (1) cooperação *latissimo sensu*, para se referir a todas as normas internacionais que implicam obrigações positivas aos Estados (em contraposição às normas proibitivas); (2) cooperação *lato sensu*, que seriam as ações conjuntas que visam a um determinado fim; e (3) a cooperação *stricto sensu*, ou assistência, que é aquela que abrange as ações empreendidas em caso de emergência ou acidentes<sup>15</sup>.

Quanto ao segundo sentido, isto é, a cooperação *lato sensu*, aquele autor enumera vários exemplos, como a cooperação político-militar, de integração econômica regional, a integração física e a cooperação técnica internacional. Acrescenta, ainda, que os efeitos da cooperação *lato sensu* são vários, como o surgimento de deveres de alinhamento de políticas externas, deveres consubstanciados em normas de conduta precisa e, finalmente, deveres que implicam a internalização de normas internacionais nos ordenamentos jurídicos domésticos dos Estados<sup>16</sup>.

Ainda que aquele autor, ao fazer esse estudo sobre cooperação internacional ambiental, não tivesse em vista a questão da produção agrária, não há dúvidas de que aquele se enquadra com perfeição à ideia de que os Estados, ao tomarem parte em tratados internacionais, assumem, no mínimo, deveres de que irão cooperar entre si para que a ordem internacional seja cumprida. Os controles de convencionalidade e de supralegalidade, nessa linha, quando exercidos pelos juízes de determinado país, aplicando internamente o Direito Internacional, é exemplo claro de que aquele Estado, por meio de seu Poder Judiciário, está a *cooperar* com a ordem internacional, dando-lhe cumprimento. Da mesma maneira, o

---

<sup>14</sup> Nesse sentido, cf. BROWNLIE, Ian. *Princípios de Direito Internacional Público*. Traduzido por Maria Manuela Farrajota et al. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1997. p. 51-3.

<sup>15</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 479-86.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 483-4.

estabelecimento de blocos econômicos, ou mesmo regras jurídicas uniformes entre um grupo de Estados são medidas que expressam inequívoca cooperação internacional.

Nesse contexto de abertura material dos ordenamentos jurídicos, de cooperação internacional e de fontes heterogêneas de Direito (ora advindas dos Estados internamente, ora de documentos assinados e ratificados por dois ou mais Estados), insere-se também a temática do *diálogo das fontes*, visto que há a necessidade de coexistência das normas internacionais com as normas internas de cada Estado. Essa multiplicidade de “vozes” que devem ser ouvidas na interpretação do Direito é o que levou Erik Jayme a cunhar a expressão “diálogo das fontes”<sup>17</sup>.

Trata-se de uma abordagem que se enquadra perfeitamente na noção de *abertura material da ordem jurídica*. Conforme afirma Erik Jayme, “os direitos humanos, as constituições, as convenções internacionais, os sistemas nacionais: todas as fontes não se excluem mutuamente; elas ‘conversam’ umas com as outras. Os juízes precisam coordenar essas fontes, escutando o que elas dizem”<sup>18</sup>.

Todos os tratados contemporâneos de direitos humanos trazem em seu bojo as chamadas “cláusulas de diálogo”, que possibilitam a *retroalimentação* e a *intercomunicação* entre o direito internacional de direitos humanos e o direito interno<sup>19</sup>. Exemplo desse tipo de cláusula é o art. 29, “b”, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ou “Pacto San Jose da Costa Rica”, que estabelece que “[n]enhuma disposição da presente Convenção pode ser interpretada no sentido de limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos em virtude de leis de qualquer dos Estados-partes”. Também da perspectiva do direito interno, há cláusulas de diálogo, tal qual o art. 4º, II, da CF, que indicam que certas normas deverão prevalecer em detrimento de outras. Essas cláusulas perfazem *vasos comunicantes*, que possibilitam o diálogo tanto a partir do Direito Internacional para o interno como no sentido inverso<sup>20</sup>.

Particular relevância assume esse assunto no campo ambiental, em razão da utilização abundante dos instrumentos de *soft law*, que seriam normas não obrigatórias aos Estados (ou também chamadas de “flexíveis”)<sup>21</sup>, dos quais são exemplo a Declaração de Estocolmo de 1972, a Declaração do Rio de 1992, a Agenda 21, entre outros documentos que

---

<sup>17</sup> JAYME, Erik. Identité Culturelle et Intégration: le Droit International privé postmoderne. *Recueil des Cours*. vol. 251, p. 9-267, 1995. p. 259.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 259. Tradução livre.

<sup>19</sup> MAZZUOLI, V. de O., *O Controle Jurisdicional...*, *op. cit.*, p. 153.

<sup>20</sup> MAZZUOLI, V. de O., *Tratados internacionais...*, *op. cit.*, p. 225.

<sup>21</sup> SOARES, G. F. S., *op. cit.*, p. 196.

não passaram pelas formalidades de um tratado, mas que, sem dúvida, são considerados na aplicação do Direito Internacional do Meio Ambiente.

Sob a ótica do “diálogo das fontes”, pouco importa a hierarquia ou a vinculação que exercem as normas de *soft law*. Estas poderão prevalecer, se forem as que solucionarem mais adequadamente as antinomias em prol dos direitos humanos, aí incluso o direito ao meio ambiente, porque o diálogo de fontes pode ser aplicado sempre que “uma fonte jurídica esteja em conflito com outra fonte do direito, não importando a hierarquia entre essas mesmas fontes”<sup>22</sup>. Assim sendo, a aplicação de um “diálogo das fontes” em matéria ambiental é imprescindível, visto que, por vezes, uma norma considerada flexível deverá prevalecer sobre leis internas rígidas que violam o direito humano ao meio ambiente<sup>23</sup>. Não se pode olvidar que a temática ambiental é um dos elementos centrais da atividade agrária dos dias hodiernos. E o mesmo pode ser dito com relação à normatividade legal incidente sobre a produção de alimentos e sobre outros itens necessários à garantia da vida e da dignidade humanas, tidas como objetos do sistema jurídico jusagrário de qualquer país.

Nessa esteira, conclui-se essa primeira parte apontando-se que a abertura material do ordenamento jurídico pátrio (entendida essa abertura como a possibilidade de modificação do conteúdo desse ordenamento interno pelas normas jurídicas internacionais), é imprescindível para uma adequada e harmônica aplicação do Direito, frente ao amplo contexto em que o país se insere na sociedade internacional. O controle de convencionalidade, o controle de supralegalidade e o diálogo das fontes, por suas vezes, são instrumentos que possibilitam essa abertura material e essa desejada interação harmônica.

## **2 A PRODUÇÃO AGRÁRIA COMO OBJETO DO DIREITO INTERNACIONAL DA INTEGRAÇÃO: O DIREITO AGRÁRIO INTERNACIONAL**

Como já dito, a produção agrária é uma preocupação universal, haja vista que lida com a satisfação das necessidades básicas dos seres humanos. Isso não passa despercebido do processo de integração e cooperação econômica, política e jurídica entre os Estados, que sempre concederam um tratamento especial para a produção e comercialização dos produtos

---

<sup>22</sup> MAZZUOLI, V. de O., *Tratados internacionais...*, *op. cit.*, p. 147.

<sup>23</sup> A respeito do direito ao meio ambiente como um direito humano, entre outros, cf. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993; e BOSSELMANN, Klaus. Human rights and the environment: the search for common ground. *Revista de Direito Ambiental*, v. 23, p. 35 *et seq.*, jul. 2001.

agrários<sup>24</sup>, sendo que o conjunto de diplomas jurídicos internacionais sobre essa matéria pode ser denominado Direito Agrário Internacional, consoante denomina Sérgio Borja<sup>25</sup>.

O primeiro organismo que precisa ser aqui mencionado é a Organização Mundial do Comércio (OMC), que é uma organização internacional de cooperação econômica, que veio a substituir o *General Agreement of Tariffs and Trade* (GATT). Este último foi instituído com a finalidade de fomentar o comércio por meio da redução das tarifas alfandegárias, o que passou a ser negociado em reuniões que recebiam o nome de “rodadas”<sup>26</sup>. Na oitava rodada do GATT, conhecida como Rodada Uruguai, iniciada em Punta del Este em 1986 e terminada em 1993, vários princípios de comércio internacional foram desenvolvidos, com a participação de 117 países, representantes de 90% do comércio internacional<sup>27</sup>. Os acordos dessa Rodada foram assinados em Marrocos, em abril de 1994, no chamado Protocolo Marrakesh, que criou a OMC.

Quanto aos produtos agrários, estes sempre mereceram tratamento especial, em razão de que o tratamento ordinário, qual seja, aquele que visa à progressiva liberação do protecionismo econômico, desonerando o comércio internacional, inviabilizaria a produção agrária. Isso porque, posto um mundo sem barreiras tarifárias e protecionismo estatal da produção agrária, somente os países com melhores condições naturais e tecnológicas estariam aptos a produzir alimentos, tornando todos os outros dependentes daqueles poucos, vez que lhes seria economicamente inviável produzir alimentos para comercializá-los por preços muito menos competitivos daqueles em que o mercado e as condições naturais e tecnológicas são mais favoráveis. Assim é que os acordos internacionais de integração econômica, em geral, tanto na Europa como nas Américas, sempre incluíram exceções aos produtos agrários no que diz respeito à desoneração do comércio internacional<sup>28</sup>.

Nesse contexto, de suma relevância é o Acordo sobre a Agricultura da OMC, assinado na Rodada Uruguai, em que foram estabelecidas regras especiais para a comercialização de produtos agropecuários. Esse acordo traz regras específicas para esses produtos, excepcionando a regra geral de retirada de toda e qualquer barreira alfandegária e de subvenções e ajudas internas à produção agrária, dispondo que, nesse caso, a retirada será

---

<sup>24</sup> GILLI, R. S., *op. cit.*, p. 23.

<sup>25</sup> BORJA, Sérgio Augusto Pereira de. O direito agrário e a integração dos blocos econômicos. In: BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita [Orgs.] *Direito Agrário Contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 303-31.

<sup>26</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 7. ed. rev., atl. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 666.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 666.

<sup>28</sup> Para detalhes a respeito desses vários acordos, cf. GILLI, R. S., *op. cit.*, p. 24-8.

gradual. São estabelecidos, expressamente também, alguns privilégios aos países em desenvolvimento, que podem manter suas barreiras e ajudas internas por mais tempo do que os países considerados já desenvolvidos.

Os produtos agrícolas encontram-se definidos no primeiro anexo do acordo, conforme referido pelo seu art. 2º. Esse anexo possui uma abrangência bastante ampla, incluindo até mesmo produtos com certa industrialização, como manteiga, queijo e outros derivados do leite<sup>29</sup>. O acordo, desde seu preâmbulo, aponta para a preocupação com segurança alimentar e a proteção do meio ambiente<sup>30</sup>, o que leva a regras peculiares, como por exemplo a necessidade de notificação a respeito da proibição de exportação de um produto agrícola, que deve sempre levar em conta a segurança alimentar (art. 12). No geral, o acordo traz várias preocupações e exceções que permitem incentivos à produção agrária quando direcionadas ao fornecimento de alimentos aos países mais pobres, bem como internamente ao próprio país.

Particularizando a análise do Direito Internacional a respeito da matéria, é oportuno tratar do modelo de integração da União Europeia (UE), por se tratar de uma das mais desenvolvidas e complexas organizações internacionais, inclusive quanto à questão agrária (uma das mais importantes da política econômica europeia<sup>31</sup>), sendo considerada como a única organização supranacional existente (no sentido de uma organização com poder superior ao das autoridades de seus respectivos Estados-membros, capaz de criar e aplicar diretamente direitos e deveres a estes, sem a necessidade de que estes os implementem internamente antes)<sup>32</sup>.

Com o Tratado de Roma, de 25 de março de 1957 – que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (posteriormente, apenas Comunidade Europeia) e que, com o Tratado de Lisboa, de 2007, passou a ser chamado de Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>33</sup> –, foram delineados os objetivos da *Política Agrícola Comum* (PAC), quais sejam: incrementar a produtividade, efetivar o abastecimento dos produtos alimentícios, elevar o nível de vida da população rural, com ênfase para os recursos naturais e a preservação do

---

<sup>29</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION. *WTO analytical index: agreement on agriculture*. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/agriculture\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/agriculture_01_e.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2013.

<sup>30</sup> Para comentários mais detalhados do acordo, cf. BORJA, S. A. P. de., *op. cit.*, p. 320-4.

<sup>31</sup> TURNER, George; BÖTTGER, Ulrich; WÖLFLE, Andreas. *Agarrecht: ein Grundriss*. 3. ed. Frankfurt am Main: DLG Verlag, 2006. p. 327.

<sup>32</sup> MAZZUOLI, V. de O., *Curso...*, *op. cit.*, p. 677.

<sup>33</sup> Para o histórico dessa complexa Organização, com menção aos seus tratados constitutivos, cf. MAZZUOLI, V. de O., *Curso...*, *op. cit.*, p. 674-7.

meio ambiente, entre outros (atual art. 39)<sup>34</sup>. No âmbito dessa política comum, fala-se em incentivos aos produtores, bem como ao consumo, com fundos agrícolas de garantia e orientação (arts. 40 e seguintes). Três princípios regem a PAC: a) o da unidade de mercado, isto é, a livre circulação dos produtos agropecuários dentro da União Europeia; b) da preferência comunitária, que significa a prioridade para que a comunidade europeia adquira os produtos agrários a preços mais baixos que os oferecidos aos países externos à comunidade; e c) da solidariedade financeira, importando que as despesas com a PAC sejam arcadas por todos os países membros, razão pela qual são instituídos os já mencionados fundos agrícolas<sup>35</sup>.

A realidade europeia é bastante peculiar, principalmente no tocante à vertente agrária. O estabelecimento de uma política comum nesse setor fez-se necessário, em um primeiro momento, para solucionar o problema de abastecimento da Europa, cuja produção agrária não era capaz de atender às necessidades de consumo de sua própria população<sup>36</sup>. Um dos objetivos iniciais, portanto, é o que se vê no mencionado art. 39 do Tratado de Roma: aumento de produtividade.

Assim, a PAC é instituída, em um primeiro momento, na década de 60, com uma *política de preços e monetária*, em que se garantem preços mais elevados dos produtos agrários, de modo a incentivar sua produção, proporcionando o desejado autoabastecimento do mercado europeu<sup>37</sup>. Em uma segunda fase, na década de 1970, percebe-se a insustentabilidade dessa política, que prioriza o desenvolvimento das grandes empresas agrárias, que, com o preço garantido pela Comunidade Europeia, possuem maior rentabilidade, em detrimento dos pequenos agricultores. É estabelecida, então, uma *política estrutural*, ainda com o objetivo de aumento da produtividade, mas agora com foco na melhoria da qualificação profissional e nas deficiências do setor rural<sup>38</sup>. Para isso é destinado o fundo agrícola de orientação<sup>39</sup>.

Na década de 80, essa PAC passa por uma crise. Por um lado, entram para a Comunidade Europeia países mais pobres e com uma realidade mais diversa, que são Portugal e Espanha. Por outro, inicia-se a Rodada Uruguai do GATT, em que, encabeçado pelos EUA,

---

<sup>34</sup> GILLI, R. S., *op. cit.*, p. 29.

<sup>35</sup> SERRA, Maria Teresa. Por que uma Política Agrária na União Européia? In: PROENÇA, Alencar Mello. *Direito Agrário no cone sul*. Pelotas: EDUCAT, 1995. p. 357.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 353-4.

<sup>37</sup> *Ibidem, passim*. Com detalhes sobre essa política, cf. TURNER, G.; BÖTTGER, U.; WÖLFLE, A., *op. cit.*, p. 329-32.

<sup>38</sup> SERRA, M. T., *op. cit.*, p. 363-5; TURNER, G.; BÖTTGER, U.; WÖLFLE, A., *op. cit.*, p. 334-5.

<sup>39</sup> BLANCO, Montse. A Política Agrária da União Européia após a Ronda Uruguai do GATT. In: PROENÇA, Alencar Mello. *Direito Agrário no cone sul*. Pelotas: EDUCAT, 1995. p. 374.

os altíssimos subsídios europeus a sua produção agrária passam a ser fortemente questionados. Um terceiro fator, ainda, aumenta a crise da PAC: a política de preços levou a uma superprodução, ou seja, a produção agrária não estava sendo absorvida pelo mercado interno. Além de a produtividade ter aumentado acima do necessário, o meio ambiente foi bastante prejudicado, com a contaminação das águas e solo, motivada pela política de aumento de produção<sup>40</sup>.

Diante disso, na década de 90, mais especificamente em 1992, uma ampla reforma da PAC é realizada, no sentido de que, ainda que mantidos os três princípios centrais, agora não se está preocupado com o aumento da produtividade. Pelo contrário, é necessário freá-la, incentivando a recomposição do meio ambiente e as novas funções do meio rural. Daí a noção de multifuncionalidade da agricultura, que se baseia na valorização de outras finalidades do ambiente rural, como o turismo, o valor paisagístico, a ausência de contaminação, o desenvolvimento da população e dos empregos locais, a função educativa etc.<sup>41</sup>. A reforma de 1992 é regida por outras linhas básicas, como a proteção do meio ambiente, o desenvolvimento rural não só pela atividade agrária, mas por essas outras funções mencionadas, o controle da produção (ao invés do estímulo de seu aumento), entre outros<sup>42</sup>.

Essa nova perspectiva da política agrícola da União Europeia foi consolidada com o que se convencionou denominar “Agenda 2000”, que foi um pacote legislativo, em que várias modificações na PAC foram projetadas, motivadas por algumas importantes mudanças, como a ampliação da UE, com a inclusão de países do Leste e a introdução do euro. Essa Agenda estabeleceu sete pilares centrais para a reforma que propunha: competitividade da UE no mercado mundial, segurança e qualidade alimentar, garantia de renda para atividades agrícolas, criação de empregos e de alternativas de renda para os agricultores, a inclusão de metas ambientais na PAC e simplificação das normas<sup>43</sup>.

Esses ideais foram implantados por meio do Regulamento n. 1.782, de 29 de setembro de 2003, do Conselho Europeu. Esse Regulamento consolidou a ideia de que o desenvolvimento rural desejado nem sempre é aquele que ocorre pela realização de atividades produtivas no sentido tradicional. Isso é evidenciado pela nova definição de “atividade agrícola” que o art. 2º desse regulamento trouxe, em sua alínea “c”<sup>44</sup>. Agora, além do

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 379.

<sup>41</sup> TRENTINI, Flavia. *Teoria Geral do Direito Agrário Contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 45-6.

<sup>42</sup> BLANCO, M., *op. cit.*, p. 378-9.

<sup>43</sup> TURNER, G.; BÖTTGER, U.; WÖLFLE, A., *op. cit.*, p. 335-6.

<sup>44</sup> Art. 2º, “c”, do Regulamento do Conselho da Comunidade Europeia de n. 1.782/2003: “Definições. Para efeitos do presente regulamento, entende-se por: [...] ‘Actividade agrícola’: a produção, criação ou cultivo de produtos agrícolas, incluindo a colheita, ordenha, criação de animais ou detenção de animais para fins de

tradicional cultivo de produtos agrícolas, atividades de colheita e criação de animais, também passou a ser considerada atividade agrícola a mera *manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais*<sup>45</sup>. E o art. 5º, por sua vez, complementou essa definição, trazendo o que deveria se entender por “boas condições agrícolas e ambientais”<sup>46</sup>. Consoante esse dispositivo, essas boas condições são obrigatórias a todos os agricultores, exerçam eles atividade produtiva ou não, mas especialmente estes últimos. Esse artigo é complementado pelo Anexo IV do Regulamento, que lista diversas condições que devem ser regulamentadas internamente pelos Estados-membros da União Europeia. Trata-se da erosão do solo, para o que devem ser recomendadas medidas adequadas de proteção do solo; da matéria orgânica do solo, que deve ser adequadamente gerida, de forma a serem mantidos os teores necessários; da estrutura do solo, que deve ser mantida pela utilização de equipamentos mecânicos adequados; e de um *nível mínimo de manutenção*, evitando-se a deterioração dos habitats e das características das paisagens.

É de pontuar-se que as terras mantidas sob boas condições agrícolas e ambientais diferem das *terras abandonadas*, que não possuem um *nível mínimo de manutenção*. Os agricultores que mantêm suas terras em boas condições agrícolas e ambientais fazem jus ao chamado “pagamento único”. Decorre, ainda, do art. 3º, do Regulamento, que todo agricultor, que exerça ou não atividade produtiva, deve observar diversas normas de cunho ambiental e sanitário em sua propriedade, dentro de um cronograma estabelecido no Anexo III (essas normas não são exigíveis de início para o pagamento único).

Assim, pela instituição do chamado Regime de Pagamento Único, a União Europeia passou a remunerar os agricultores não só pelas atividades produtivas, incentivando assim boas práticas que diferem daquelas atividades, mas que mantêm sua potencialidade. Segundo Flávia Trentini, o direito comunitário da Europa exerceu um grande impacto sobre a produção agrária, impondo novos modos de produzir, com consideração ao meio ambiente, de forma a

---

produção, ou a manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais tal como definidas nos termos do artigo 5º”.

<sup>45</sup> Nesse sentido, cf. TRENTINI, F. *op. cit.*, p. 48-9.

<sup>46</sup> Art. 5º, do Regulamento de n. 1.782/2003 do Conselho: “Boas condições agrícolas e ambientais. 1. Os Estados-Membros devem assegurar que todas as terras agrícolas, em especial as que já não sejam utilizadas para fins produtivos, sejam mantidas em boas condições agrícolas e ambientais. Os Estados-Membros devem definir, a nível nacional ou regional, requisitos mínimos para as boas condições agrícolas e ambientais com base no quadro constante do Anexo IV, tendo em conta as características específicas das zonas em questão, nomeadamente as condições edafoclimáticas, os sistemas de exploração, a utilização das terras, a rotação das culturas, as práticas agrícolas, assim como as estruturas agrícolas existentes, sem prejuízo das normas que regulam as boas práticas agrícolas, aplicadas no quadro do Regulamento (CE) n.º 1257/1999, e das medidas agro-ambientais cuja aplicação exceda o nível de referência das boas práticas agrícolas”.

impedir que se atinja o máximo de produção, mas em contrapartida coloca como objetivo uma produção equilibrada para a manutenção das reservas naturais e a favor das futuras gerações<sup>47</sup>.

O Regulamento n. 1.782/2003 foi posteriormente revogado pelo Regulamento do Conselho Europeu n. 73, de 19 de janeiro de 2009, que consolidou as modificações que o primeiro regulamento sofreu ao longo dos seus poucos, mas bastante dinâmicos, anos de vigência, principalmente tendo em vista o ingresso, na União Europeia, de vários países do Leste Europeu, que apresentam uma realidade bastante diversa daquela encontrada nos demais países que já compunham a Comunidade. Por essa razão foi necessário estabelecer, provisoriamente, um regime de pagamento único especial, o que restou consolidado nesse novo regulamento, que sofreu diversos pequenos ajustes, para adaptar-se à realidade que só foi constatada com a implantação daquela normativa anterior<sup>48</sup>. Quanto aos dispositivos do Regulamento anterior aqui mencionados, poucas alterações foram feitas, sendo a principal delas o fato de que algumas práticas constantes do Anexo III, que constituem as “boas condições agrícolas e ambientais”, tornaram-se facultativas, tendo em vista que não são necessárias na realidade de alguns países.

Para finalizar o assunto do Direito Internacional específico do continente europeu, podem ser mencionados outros dois documentos que são bastante relevantes para a temática da produtividade agrária. O primeiro é o “Livro Verde<sup>49</sup> sobre a qualidade dos produtos agrícolas”, que é um relatório focado na questão da competitividade da produção agrícola europeia em relação à produção advinda dos países emergentes, que alcança preços muito menores, razão pela qual há uma preocupação com a certificação, o registro e as normas de comercialização dos produtos agrícolas na União Europeia, a fim de se buscar uma maior qualidade desses produtos<sup>50</sup>. O segundo documento é a chamada “Declaração de Gothenburg”, uma comunicação da Comissão Europeia que fixa metas de longo prazo para atender a um ideal de sustentabilidade<sup>51</sup>. O documento é verdadeiro referencial para o tema na União Europeia.

---

<sup>47</sup> TRENTINI, F. *op. cit.*, p. 9.

<sup>48</sup> É o que consta, em síntese, dos “considerandos” do próprio Regulamento.

<sup>49</sup> Segundo o Glossário oficial do Portal da União Europeia, “[o]s Livros Verdes são documentos publicados pela Comissão Europeia destinados a promover uma reflexão a nível europeu sobre um assunto específico. Convidam, assim, as partes interessadas (organismos e particulares) a participar num processo de consulta e debate, com base nas propostas que apresentam. Os Livros Verdes podem, por vezes, constituir o ponto de partida para desenvolvimentos legislativos que são, então, expostos nos Livros Brancos”.

<sup>50</sup> COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural. *Livro verde sobre a qualidade dos produtos agrícolas*: normas aplicáveis aos produtos, requisitos de produção agrícola e sistemas de qualidade. Bruxelas, out. 2008. Versão oficial no idioma português.

<sup>51</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*. Brussels, may 2001.

Pertinente à realidade brasileira é a menção ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), instituído pelo Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, assinado pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai – com a altamente questionável inclusão da Venezuela em 2012<sup>52</sup>. Já no preâmbulo desse Tratado constitutivo está colocado o objetivo de que o desenvolvimento seja alcançado com o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, entre outros. Também consta do preâmbulo que a ampliação dos mercados nacionais, através da integração, é condição para o desenvolvimento econômico com justiça social<sup>53</sup>.

Dentro dos diversos órgãos que compõem a estrutura institucional do Mercosul, está o Grupo Mercado Comum (GMC), que é o órgão executivo do Mercado Comum, coordenado pelos Ministros das Relações Exteriores. O GMC, nos termos do Tratado de Assunção, poderá constituir os Subgrupos de trabalho que forem necessários para o cumprimento de seus objetivos, sendo que inicialmente esses subgrupos eram os dez que constam do Anexo V, daquele Tratado constitutivo (art. 13, do Tratado de Assunção). Com o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, assinado em Ouro Preto, em 17 de dezembro de 1994, conhecido como Protocolo de Ouro Preto, as competências do GMC foram ampliadas, incluindo-se entre elas a de criar subgrupos de trabalho. Atualmente, esses subgrupos são dezessete, sendo o de n. 6 dedicado ao Meio Ambiente e o de n. 8, à Agricultura, apenas para exemplificar alguns. Este último possui, atualmente, quatro Comissões, que esclarecem os principais temas tratados pelo subgrupo: Comissão de Sanidade Animal, Comissão de Sanidade Vegetal, Comissão de Sementes e uma Comissão *ad hoc* Vitivinícola.

Contrariamente à União Europeia, o Mercosul não é uma organização supranacional, eis que não é apta a impor suas decisões aos Estados que o compõem. De fato, as decisões são todas tomadas pelos quatro (hoje cinco) Estados componentes, que se comprometem, por sua vez, a internalizar as normas pertinentes em seus respectivos ordenamentos (art. 40 e 42 do Protocolo de Ouro Preto)<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Para mais detalhes, cf. MAZZUOLI, V. de O., *Curso...*, *op. cit.*, p. 677-8.

<sup>53</sup> Trecho do preâmbulo do Tratado de Assunção, que instituiu o Mercosul: “Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social; Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio”.

<sup>54</sup> SANTOS, Nivaldo dos; NASCIMENTO, Helca de Sousa. Política agrícola e Mercosul: uma análise acerca do grau de internalização das diretrizes do subgrupo n. 8 no ordenamento jurídico nacional. In: BARROSO, Lucas

Existe, assim, muita dificuldade na imposição das normas do Mercosul, o que compromete sua segurança jurídica<sup>55</sup>. Não se nega, contudo, que o estabelecimento desse mercado comum pode ser benéfico à atividade agrária, desde que devidamente orientado para o fortalecimento do mercado interno (e não a uma postura de legitimação da evasão de riquezas)<sup>56</sup> e para a melhoria dos grupos socialmente menos favorecidos, tais quais os pequenos agricultores, os trabalhadores rurais e os índios<sup>57</sup>.

No aspecto ambiental, o Mercosul já produziu alguns documentos legais, haja vista que o território por ele abrangido envolve ampla biodiversidade, desde a Amazônia brasileira aos pampas argentinos. Esses documentos repercutem na atividade agrária, vez que, em geral limitam o direito de propriedade, orientando a forma pela qual deve ocorrer a produção agrária. Nesse diapasão, foi assinada, em 21 de fevereiro de 1992, pelos países do Mercosul e pelo Chile a chamada “Declaração de Canela”, em que os presidentes desses países assumiram uma responsabilidade ambiental comum e o objetivo de orientar-se pelo desenvolvimento sustentável em suas decisões<sup>58</sup>.

Posteriormente, em 22 de junho de 2001, foi assinado o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul<sup>59</sup>, que fixou, entre seus princípios, a promoção do desenvolvimento sustentável, a “proteção do meio ambiente e aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis mediante a coordenação de políticas setoriais, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio”, fomento à internalização dos custos ambientais, entre outros (art. 3º do Acordo). O art. 7º daquele Acordo criou pautas de trabalho de áreas temáticas listadas em um anexo, com o objetivo de desenvolver a agenda ambiental do Mercosul. Entre essas áreas temáticas estão as “atividades produtivas ambientalmente sustentáveis”, exemplificadas pela agropecuária sustentável, o manejo florestal sustentável e a pesca sustentável (Anexo do Acordo).

A questão da cooperação internacional é colocada de forma destacada e expressa nesse acordo, que faz menção à busca por harmonização das legislações ambientais e a

---

Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita [Orgs.] *Direito Agrário Contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 334-5.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 343.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 344.

<sup>57</sup> LARANJEIRA, Raymundo. Visão agro-social do Mercosul. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, v. 25, n. 1, p. 93-112, jan.-abr. 1995. *passim*.

<sup>58</sup> MERCOSUR. Secretaria Administrativa. *Medio Ambiente en el MERCOSUR*. Montevideo, año I, n. 3, jul. 2002. Serie Temática.

<sup>59</sup> No Brasil, esse acordo foi aprovado pelo Decreto Legislativo n. 333, de 24 de julho de 2003, e promulgado pelo Decreto n. 5.208, de 17 de setembro de 2004. Na Argentina, o acordo também foi internalizado, por meio da Lei 25.841, de 20 de novembro de 2003. No Paraguai, o mesmo ocorreu com a Lei 2.068, de 28 de janeiro de 2003; e no Uruguai, com a Lei 17.712, de 27 de novembro de 2003.

adoção de políticas comuns (art. 5º e 6º do Acordo). Consoante Paulo Affonso Leme Machado, esse acordo deu um passo significativo no sentido da prevenção da degradação ambiental, não deixando que o tratamento jurídico limite-se aos efeitos dos problemas ambientais<sup>60</sup>.

Para concluir a seção, é de se observar o exemplo de integração da União Europeia, que na Política Agrícola, conjugou esforços de vários Estados europeus e alcançou resultados significativos. O Mercosul deveria empreender essa visão mais integrativa na sua atividade agrária, o que possibilitaria, sem dúvida, um aprimoramento da produção.

As normas internacionais destinadas à integração dos Estados e ao comércio internacional são meios aptos a impor balizas à atividade agrária, como tem sido feito de forma mais veemente com relação à proteção do meio ambiente<sup>61</sup>. Quando essas normas influem nas atividades agrárias, perfazem um subsistema que pode ser denominado de Direito Agrário Internacional. Uma ordem constitucional materialmente aberta deve observar e compatibilizar-se com esse Direito Agrário Internacional, acima aludido em breves linhas. Essa compatibilização é instrumentalizada adequadamente pelo *controle de suprallegalidade*, como visto na seção anterior.

### **3 A PRODUÇÃO AGRÁRIA E OS DIREITOS HUMANOS: O DIREITO AGRÁRIO CONTEMPORÂNEO**

O desenvolvimento do Direito Agrário pode ser classificado em três fases, segundo os ensinamentos do jusagrarista Ricardo Zeledón. Primeiro foi o período do *Direito Agrário clássico*, que se inicia em Florença, na Itália, em 1922, com os estudos de Giangastone Bolla, que foi o primeiro a sustentar uma autonomia do Direito Agrário, fundamentando-se na existência de princípios gerais específicos dessa disciplina. É esse autor que inicia um estudo das fontes do Direito Agrário, com o fim de construir um sistema orgânico, coerente e completo<sup>62</sup>.

O período do *Direito Agrário moderno* é a segunda fase, que se inicia com os estudos de Antonio Carrozza, na Universidade de Pisa, a partir de 1962. Esse autor começa a

---

<sup>60</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18. ed. rev. atl. e amp. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1.111.

<sup>61</sup> Para um estudo aprofundado a respeito da proteção ambiental por meio da regulação do comércio internacional, cf. AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Comércio Internacional e a Proteção do Meio Ambiente*. São Paulo: Atlas, 2011.

<sup>62</sup> ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Estado del derecho agrario en el mundo contemporáneo*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2004. Cuaderno Técnico de Desarrollo Rural n. 29. p. 6-8.

disseminar a necessidade de se construir uma teoria geral do Direito Agrário. Para fazê-lo, Carrozza rompe com a ideia de sustentar a autonomia do Direito Agrário por meio de seus princípios e passa a construir uma disciplina por meio de seus institutos. “Ao invés de partir-se do geral até o particular, como sempre se tentou, agora se partirá dos institutos, posicionados na base do sistema para se chegar ao topo”<sup>63</sup>. Com o estudo pormenorizado dos institutos, Carrozza chega a um denominador comum, que passa a denominar de *agrariidade*, que seria um critério identificador dos institutos jusagrários<sup>64</sup>.

Ricardo Zeledón traz, então, uma terceira fase do Direito Agrário, que é aquela que vivemos no momento presente e que deve se desenvolver no futuro: é o *Direito Agrário contemporâneo*. Enquanto, no início, a problemática jusagrária era voltada totalmente para os fins econômicos e num segundo momento passa a se preocupar com o social, no Direito Agrário contemporâneo, a disciplina precisa se reformular para assumir um humanismo, isto é, uma *preocupação com os direitos humanos* e todas as questões a eles conexas, como a fome e o meio ambiente<sup>65</sup>.

O Direito Agrário contemporâneo sustenta-se a partir de uma teoria tridimensional do direito, isto é, fundada em fenômenos jurídicos, axiológicos e fáticos. O fenômeno jurídico é o descobrimento de novas dimensões do Direito e da solidariedade internacional (o meio ambiente, o desenvolvimento, os mercados internacionais e um novo sentido de justiça). O fenômeno axiológico, por sua vez, é consequência do descobrimento daquelas novas dimensões, que reposicionam o Direito Agrário no centro do sistema do ser humano, que está cercado pelos direitos humanos (tanto de segunda como de terceira “geração”). E, por fim, o fenômeno fático é o produto das inovações das realidades econômicas (aí inclusas as revoluções técnicas e tecnológicas), políticas e ideológicas<sup>66</sup>.

O Direito Agrário passa a encontrar outras disciplinas em seu conteúdo e precisa compatibilizar-se com a ágil dinâmica de mudanças da humanidade, o que leva Zeledón a proclamar o “Direito Agrário AAA”, isto é, um Direito Agrário da agricultura, do ambiente e da alimentação. Trata-se de um momento transitório até o verdadeiro Direito Agrário contemporâneo, em que, além do Direito Agrário AAA, deve levar em conta não só a

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 9. Tradução livre.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 10-1.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 14-7.

<sup>66</sup> ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Derecho Agrario Contemporáneo*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 19-20.

transversalidade da questão alimentar e ambiental, mas também muitas outras dimensões e desafios<sup>67</sup>.

Essas novas dimensões são divididas por aquele mesmo autor em dois tipos: as dimensões do mundo do Direito e aquelas decorrentes dos grandes movimentos de solidariedade impulsionados pelas Cúpulas das Nações Unidas. No primeiro grupo, estão a dimensão dos mercados, como forma de integração das economias nacionais, com a proteção dos consumidores; a dimensão do meio ambiente, com a proteção de um direito fundamental a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado; a dimensão do desenvolvimento, como exigência dos povos, grupos e pessoas; e a dimensão dos sistemas judiciais, com a necessidade de modernização destes, particularmente de uma justiça agrária. No segundo grupo, o das dimensões decorrentes dos movimentos de solidariedade (desencadeados pelos processos de globalização econômica), destacam-se a garantia da segurança alimentar e a garantia da paz<sup>68</sup>.

O Direito Agrário contemporâneo é, portanto, aquele que se preocupa com todas essas novas dimensões, reformulando institutos e conceitos a fim de atendê-las. Para os fins deste estudo, em razão de uma delimitação temática, tratar-se-á brevemente apenas das dimensões ambiental e alimentar, passando-se brevemente pelo direito de propriedade.

A evolução do direito à propriedade, um dos primeiros direitos humanos, no Direito Internacional é digna de menção, ante suas repercussões sobre a atividade agrária. Inicialmente, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, assinada na França, em 1789, fruto da Revolução Francesa (e que ainda vige naquele país, por força da atual Constituição francesa<sup>69</sup>), afirma que a propriedade é um *direito natural, imprescritível, inviolável e sagrado*. Em decorrência desse documento, o direito à propriedade privada, bem como o dever de integral indenização em caso de violação desse direito ou mesmo por expropriação por interesse público, foram considerados *costumes internacionais*, ou seja, normas jurídicas que a todos os Estados vinculava, independentemente de qualquer consentimento específico<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 22-3. No mesmo sentido, MATTOS NETO, Antonio José. *Estado de Direito Agroambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 96.

<sup>68</sup> ZELEDÓN, R. Z., *Derecho...*, *op. cit.*, p. 48-9.

<sup>69</sup> Assim está redigida a primeira parte do preâmbulo da Constituição francesa em vigor: “*Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l’Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu’ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu’aux droits et devoirs définis dans la Charte de l’environnement de 2004*”.

<sup>70</sup> MONREAL, Eduardo Novoa. *El Derecho de Propiedad Privada*. Bogotá: Temis Librería, 1979. p. 126-8.

Não foi isso, porém, que prevaleceu no Direito Internacional do século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, com a eclosão dos sistemas socialistas e, mesmo nos capitalistas, com a consideração mais intensa dos direitos sociais que se contrapunham frontalmente aos direitos de propriedade. Assim é que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, formulou, em seu art. 17, uma tímida proteção do direito de propriedade, consignando que “toda pessoa tem direito à propriedade, individual ou coletiva” e que “ninguém será privado arbitrariamente de sua propriedade”. Nota-se, então, que se fala em direito “à” propriedade e não direito “de” propriedade, com o sentido de que é o acesso à propriedade que deve ser assegurado, não havendo que se falar na necessidade de se garantir o exercício do direito de propriedade a todos. Aliás, a propriedade é declarada individual (privada) ou coletiva, e não exclusivamente individual, justamente para se obter o consenso de países socialistas. Por fim, ao invés da usual cláusula de indenização prévia e justa pela retirada do direito de propriedade em razão de interesse público, apenas foi vedada a privação *arbitrária* da propriedade, não havendo qualquer garantia de indenização por esta<sup>71</sup>. O mesmo ocorreu na Convenção Europeia de Direitos Humanos, de 1950, que somente abordou o tema em um Protocolo Adicional, de 1952, mesmo assim, de forma muito vaga, considerando que a privação do direito de propriedade somente ocorreria nas condições previstas pelos “princípios gerais de direito internacional”<sup>72</sup>.

Percebe-se, então, que também no âmbito do Direito Internacional, o direito de propriedade foi bastante relativizado em relação àquilo que era inicialmente vislumbrado pela Revolução Francesa, o que certamente tem repercussões em relação à produção agrária – que não é mero direito, mas *dever* do proprietário rural. Essa ruptura com a noção de uma propriedade absoluta, plena e exclusiva, abre espaço para que se obrigue o proprietário da terra a nela produzir – regra essa que não poderia ser sustentada no regime privatístico que até então abarcava a propriedade. Surge, com isso, um dos principais institutos de Direito Agrário: a propriedade agrária, que em muito se diferencia da propriedade civil<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Nesse sentido e com detalhes, cf. MONREAL, E. N., *op. cit.*, p. 123-43.

<sup>72</sup> Art. 1º do Protocolo adicional à Convenção de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinado em Paris, em 20 de março de 1952: “Proteção da propriedade: Qualquer pessoa singular ou coletiva tem direito ao respeito dos seus bens. Ninguém pode ser privado do que é sua propriedade a não ser por utilidade pública e nas condições previstas pela lei e pelos princípios gerais do direito internacional.

As condições precedentes entendem-se sem prejuízo do direito que os Estados possuem de pôr em vigor as leis que julguem necessárias para a regulamentação do uso dos bens, de acordo com o interesse geral, ou para assegurar o pagamento de impostos ou outras contribuições ou de multas”.

<sup>73</sup> CARROZZA, Antonio; ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Teoría general e institutos de derecho agrario*. Buenos Aires: Astra de Alfredo y Ricardo Depalma, 1990. p. 13-6.

Um segundo aspecto que merece consideração é que as atividades agrárias são todas realizadas em função da natureza e, por isso, o Direito Agrário sempre esteve preocupado com o meio ambiente<sup>74</sup>. É indubitável que o ambiental implica limitações ao agrário. Muitos autores, então, têm afirmado a existência de um Direito Agroambiental, como que uma disciplina em que se identifica uma área coincidente entre o agrário e o ambiental<sup>75</sup>. Já na década de 60, Antonio Vivanco enumerava como princípios gerais da disciplina jusagrária o da *conservação do recurso natural* e o do *incremento racional da produção*<sup>76</sup>, fazendo apontar a necessidade de compatibilização entre a atividade agrária e o meio ambiente. Antonio José de Mattos Neto trata não de uma propriedade rural, mas de uma *propriedade agroambiental*, posto que esta deve se atentar sempre para a problemática ambiental<sup>77</sup>. Também Lucas Abreu Barroso defende uma reorientação da propriedade agrária em um contexto de um Estado de Direito Ambiental, isto é, que tem como um de seus deveres a proteção do meio ambiente<sup>78</sup>.

Consoante Antonio José de Mattos Neto, analisando o regramento legal brasileiro, “o desenvolvimento agrário desejável é o sustentável”<sup>79</sup>. De fato, são inúmeros os documentos jurídicos internacionais que fixam o princípio da sustentabilidade. Tais documentos devem surtir efeitos perante a consideração jurídica da produção agrária.

É conhecido o conceito de sustentabilidade adotado pelo “Relatório Brundtland”, intitulado “Nosso Futuro Comum” (relatório elaborado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas), baseado nos chamados *três pilares*: econômico, social e ambiental. O relatório enuncia que “desenvolvimento sustentável é aquele que procura atender as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de que as futuras gerações também possam atender suas próprias necessidades”<sup>80</sup>.

---

<sup>74</sup> ZELEDÓN, R. Z., *Estado...*, *op. cit.*, p. 39.

<sup>75</sup> ZELEDÓN, R. Z., *Derecho...*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>76</sup> VIVANCO, Antonio C. *Teoria de Derecho Agrario*. La Plata: Librería Jurídica, 1967. Tomo I. p. 197.

<sup>77</sup> MATTOS NETO, A. J., *op. cit.*, p. 30.

<sup>78</sup> BARROSO, Lucas Abreu. O sentido ambiental da propriedade agrária como substrato do Estado de Direito na contemporaneidade. *Revista de direito agrário, ambiental e da alimentação*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 17-29, jul./2004-jun./2005. p. 25-7.

<sup>79</sup> MATTOS NETO, A. J., *op. cit.*, p. 30.

<sup>80</sup> WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Report “Our Common Future”*. Oslo, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2013. Tradução livre.

Gerd Winter acrescenta que o mais adequado seria falar em dois pilares (econômico e social) e uma base (ambiental), visto que esta existe independentemente dos pilares, mas aqueles não poderiam subsistir um sem o outro e tampouco sem a base ambiental<sup>81</sup>.

São esses mesmos três pilares que são vistos nos incisos do art. 186, da Constituição Federal, quando define o que deve se entender por *função social da propriedade rural*. Percebe-se, então, a relação muitíssimo aproximada entre esse conceito e a noção de *sustentabilidade*<sup>82</sup>.

Rudolf Steinberg coloca que a sustentabilidade não seria propriamente um conceito jurídico, mas uma diretiva *política* para o futuro. Nesse conceito, conforme aquele autor, os desenvolvimentos econômico, social e ecológico não podem se separar nem serem colocados em confronto. O desenvolvimento humano deve ser assegurado no longo prazo, com a necessária observância dessas três componentes, ainda que pareçam uma unidade conflituosa<sup>83</sup>.

Michael Kloepfer coloca o princípio do desenvolvimento sustentável (*Prinzip der nachhaltigen Entwicklung*) como um princípio de Direito Internacional, conceituando-o como a exigência da realização de uma ponderação entre os interesses de proteção ambiental, de um lado, e os processos econômicos e sociais em uma perspectiva orientada para o futuro, de outro lado. O autor ainda consigna que se trata de princípio que faz parte do Direito Internacional consuetudinário e que é verdadeiro enunciado integrativo ecológico, pois vários outros princípios subjazem a seu conceito<sup>84</sup>.

Juarez Freitas faz importante crítica ao conceito do Relatório Brundtland, apontando que este relaciona a sustentabilidade tão-somente com as *necessidades* humanas, em uma perspectiva demasiado simplista. Anota o autor que essas necessidades devem ser compreendidas não como aquelas que perfazem uma *insaciabilidade* desmedida. A sustentabilidade não pode se ater a necessidades humanas, simplesmente, mas todos os seres vivos precisam ser contemplados por esse “futuro comum” almejado pelo Relatório da Comissão de Meio Ambiente da ONU<sup>85</sup>. Nesse sentido, o autor fala em cinco pilares da

---

<sup>81</sup> WINTER, Gerd. *Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia*. Tradução de Carol Manzoli Palma. Campinas (SP): Milenium, 2009. p. 2-4.

<sup>82</sup> Em sentido semelhante, cf. SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente*. São Paulo: RT, 2011. p. 235.

<sup>83</sup> STEINBERG, Rudolf. *Der ökologische Verfassungsstaat*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998. p. 114. Em sentido semelhante, cf. SCHMIDT, Reiner; KAHL, Wolfgang. *Umweltrecht*. 8. ed. München: C. H. Beck, 2010. p. 16-7.

<sup>84</sup> KLOEPFER, Michael. *Umweltschutzrecht*. 2. ed. München: C. H. Beck, 2011. p. 181.

<sup>85</sup> FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 46-8.

sustentabilidade – e não os usuais três –, para, além das dimensões social, econômica e ambiental, incluir a *ética* e a *jurídico-política*<sup>86</sup>.

Ignacy Sachs, um dos idealizadores do conceito de desenvolvimento sustentável, também faz alusão à existência de cinco pilares da sustentabilidade, quais sejam: o social, o ambiental, o econômico, o *territorial* e o *político*. O pilar territorial, na visão do autor, é o atinente à distribuição espacial dos recursos, considerando que o problema atual não é a escassez, mas a má distribuição. Ademais, o pilar político, também para esse autor, mostra-se essencial, pois de nada adianta que se alcancem os objetivos dos demais pilares sem que as liberdades políticas sejam preservadas<sup>87</sup>.

Com relação em específico à atividade agrária, deve-se mencionar a Agenda 21, documento assinado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992 (mais conhecida como Rio-92), que traz uma seção inteira dedicada à agricultura sustentável e ao desenvolvimento rural (seção 14). Aquele documento, importante fonte de Direito Internacional, ainda que considerado *soft law*, já fazia constar a preocupação com o aumento populacional e a necessidade de suprir as necessidades dessa população, asseverando que a agricultura tem que enfrentar o desafio dessa realidade, “principalmente aumentando a produção das terras atualmente exploradas e evitando a exaustão ainda maior de terras que só marginalmente são apropriadas para o cultivo”<sup>88</sup>.

O maior objetivo, consignado na Agenda, é o incremento da produção de alimentos de forma sustentável e com segurança alimentar. O documento foca-se na necessidade de se explorar terras aptas a uma maior produtividade, deixando as inaptas para outros usos. Para tal, é recomendada a busca pelo aumento de produtividade, a fim de que se evite a expansão da atividade agrícola para regiões de solo pobre e de ecossistemas frágeis<sup>89</sup>. Outra frente de atuação é a diversificação dos usos da propriedade rural e o aumento da segurança alimentar. Mais à frente, a Agenda 21 faz referência à necessidade de se atentar para a realidade dos agricultores, principalmente aqueles da agricultura familiar e de pequena escala<sup>90</sup>.

Como bem aponta Ricardo Zeledón, o desenvolvimento sustentável, a partir da Rio-92, passa a se tornar um verdadeiro “megadireito”, que opera um corte nas ciências jurídicas como um todo, não deixando nenhum de seus ramos incólume das consequências da

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 58-71.

<sup>87</sup> SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 15-6.

<sup>88</sup> Item 14.1 da Seção II, da Agenda 21. Tradução livre do texto em inglês.

<sup>89</sup> Item 14.25 da Seção II, da Agenda 21.

<sup>90</sup> Item 32 da Seção III, da Agenda 21.

observância desse princípio<sup>91</sup>. “Os temas surgidos no Rio representam novos desafios para o direito agrário, e convém os assumir com uma visão histórica e projetando a disciplina até o futuro”<sup>92</sup>.

O terceiro aspecto que merece ser aqui comentado, em um contexto do Direito Agrário contemporâneo, é a segurança alimentar. Trata-se de decorrência da necessidade de se assegurar um dos bens mais essenciais à vida de qualquer ser humano: o alimento. O problema da fome no mundo despertou uma preocupação global com esse tema, o que veio a se materializar com a fundação da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO), criada em 16 de outubro de 1945, num ato internacional assinado em Quebec, com sede original em Washington, mas redesignada para Roma, em 1951<sup>93</sup>.

Trata-se de uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), que surgiu durante a Segunda Guerra Mundial, quando emergiu a preocupação com as condições mundiais de alimentação, especialmente relacionadas com a agricultura. Suas principais metas são fomentar a pesquisa científica na área agrícola, aumentar o nível de alimentação mundial, melhorar a conservação dos recursos naturais, tornar a agricultura mais produtiva e sustentável, melhorar o sistema de distribuição da produção agrícola e, principalmente, a segurança alimentar<sup>94</sup>. O Brasil, um de seus membros fundadores, tem importante papel nessa organização, que atualmente conta com 192 membros (sendo um deles a União Europeia), o que se evidencia pela realização, em 2006, da Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural em Porto Alegre e pelo fato de que seu atual Diretor-geral é o brasileiro José Graziano da Silva, eleito em 2011, com mandato iniciado em janeiro de 2012 e previsto para terminar em julho de 2015.

Sob o âmbito dessa organização, em conjunto com a Organização Mundial de Saúde (*World Health Organization* – WHO), é editada uma coletânea de normas alimentares, conhecida como *Codex Alimentarius*. Apesar de não se tratar de normas vinculantes de imediato, pois condicionadas à adesão voluntária dos países, elas são adotadas pela OMC na regulação do comércio internacional<sup>95</sup>. O *Codex* possui três órgãos de direção: a “Comissão do *Codex Alimentarius*”, que é responsável pela aprovação das normas, que serão aplicáveis pela OMC; a “Secretaria FAO/WHO”, que fornece apoio operacional à Comissão; e o

---

<sup>91</sup> ZELEDÓN, R. Z., *Estado...*, op. cit., p. 77-9.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>93</sup> MAZZUOLI, V. de O., *Curso...*, op. cit., p. 665.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 665.

<sup>95</sup> GRASSI NETO, Roberto. *Segurança alimentar: da produção agrária à proteção do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 88.

“Comitê Executivo”, responsável pela execução das decisões da Comissão<sup>96</sup>. Há vários outros comitês que participam da elaboração de todos os procedimentos do *Codex*, em cuja elaboração há ampla participação de todos os países participantes<sup>97</sup>. Esses procedimentos são compilados em um Manual. No campo da produção agrária, as maiores preocupações estão com a correta e adequada utilização de pesticidas<sup>98</sup>.

É de se pontuar que a ideia de segurança alimentar surgiu como uma resposta ao combate à fome, sendo inicialmente conceituada como a mera disponibilidade de alimentos para todos. Essa disponibilidade seria assegurada pela existência de reservas de alimentos, suficientes para abastecer uma população em expansão (é a ideia de *food security*, diferente de *food safety*, explicada abaixo). Posteriormente, nos anos 80, a disponibilidade de alimentos passa a abranger as possibilidades econômicas dos consumidores, que precisam ter uma renda adequada, bem como os alimentos precisam ser fornecidos a preços adequados, pois de nada adianta a existência de reservas de alimentos, se as pessoas não podem adquiri-los<sup>99</sup>. Nos anos 90, a Agenda 21, como já mencionado, veio a relacionar a produção agrária com a segurança alimentar, estabelecendo a necessidade de diversificação das explorações agrícolas.

No ano de 2003, enfim, a FAO publicou o texto *Trade Reforms and Food Security*, em que ampliou novamente a definição, agora passando a abranger a sanidade alimentar e o equilíbrio nutricional<sup>100</sup> (o que é conhecido como *food safety*), afinal não basta a existência de reservas de alimentos e poder de compra, se esses alimentos não são saudáveis e não preenchem as necessidades nutricionais das pessoas. Nos programas alimentares do Brasil, contudo, consoante Roberto Grassi Neto, a ênfase está na autossuficiência alimentar e nas políticas de combate à fome, sem que a devida atenção seja dada à sanidade e a segurança nutricional<sup>101</sup>, ao contrário do que vem sendo a tendência mundial cada vez mais focada na qualidade do alimento do que na quantidade.

A produção agrária envolve-se nessa problemática porquanto deve se preocupar não só com a produção de alimentos, mas também com o maior acesso a estes, sua melhor nutrição e sua diversidade, consoante o último relatório da FAO<sup>102</sup>.

---

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 89-90.

<sup>97</sup> Com detalhes sobre todos os procedimentos, cf. SECRETARIAT OF THE JOINT FAO/WHO FOOD STANDARDS PROGRAMME. *Understanding the “Codex Alimentarius”*. 3. ed. Rome: WHO/FAO, 2006.

<sup>98</sup> JOINT FAO/WHO FOOD STANDARDS PROGRAMME. “*Codex Alimentarius*” *Comission Procedural Manual*. 21. ed. Rome: WHO/FAO, 2013. *Passim*.

<sup>99</sup> GRASSI NETO, R., *op. cit.*, p. 61-2.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>102</sup> FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The state of food and agriculture: food systems for better nutrition*. Rome: FAO, 2013. p. 26.

O Direito Agrário como um todo precisa estar atento a essa realidade, devendo tratar a produtividade agrária como um meio para o alcance também do direito fundamental à alimentação<sup>103</sup>. Nesse prisma, o Direito Agrário insere-se no mesmo contexto dos direitos humanos e passa, cada vez mais, pelo mesmo processo de internacionalização<sup>104</sup>.

É nesse prisma, portanto, que se insere a ideia de *controle de convencionalidade* em matéria agrária. Quando esta tocar o assunto dos direitos humanos – e não raro assim o fará, como é evidente na discussão da sustentabilidade e da segurança alimentar aqui exemplificadas –, os documentos internacionais pertinentes possuem *status* de norma constitucional, ante o que decorre do art. 5º, §2º, da Constituição Federal, e, portanto, constituem limite vertical que define a validade das leis internas do país. No procedimento de adequação dessas normas, surge o conceito de *controle de convencionalidade*, que pode e deve ser aplicado à temática da produção agrária<sup>105</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abertura material do ordenamento jurídico pode contribuir significativamente com o aprimoramento das atividades produtivas agrárias.

Essa abertura material é necessária quando se trata de atividades agrárias, eis que estas são uma preocupação universal, porque lidam com bens essenciais à sobrevivência humana. Por ser uma preocupação de toda a Humanidade, é imprescindível que haja certa harmonia entre os ordenamentos dos diversos países.

Isso pode ser instrumentalizado por diversas vias, tais quais o controle de convencionalidade, o controle de suprallegalidade e o diálogo das fontes, tudo em um contexto de cooperação internacional, que se mostra necessária também no tema da produção agrária.

O controle de suprallegalidade é aplicável aos tratados comuns, tais quais são aqueles que lidam com o comércio internacional e a integração econômica. Nesse instrumento, insere-se a necessidade de que o ordenamento pátrio seja compatibilizado com os tratados e demais documentos internacionais formulados, por exemplo, no âmbito da Organização Mundial do Comércio e do Mercosul (com destaque para o Acordo-Quadro sobre meio ambiente no âmbito deste último). Serve de exemplo aos processos de integração econômica, ainda que

---

<sup>103</sup> MANIGLIA, Elisabete. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. *Passim*.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>105</sup> A possibilidade de aplicação do controle de convencionalidade em matéria agrária já foi observada antes: LARA, Janette Castro. La posibilidad del control de convencionalidad en tribunales agrarios. *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, v. IX, n. 60, oct.-dez. 2012. p. 129-49.

não aplicável diretamente ao Brasil, a Política Agrícola Comum da União Europeia, uma vez que naquele bloco de integração, houve interessantes avanços no âmbito da produção agrária, tudo a partir da regulamentação internacional da atividade.

O controle de convencionalidade, por sua vez, aplica-se aos tratados internacionais relativos a direitos humanos e, da mesma forma, deve ser aplicável ao tema da produção agrária, eis que este se vincula com aqueles em vários temas, sendo a sustentabilidade (com seus pilares social e ambiental, principalmente) e a segurança alimentar alguns desses pontos de contato. É imperioso, portanto, que o ordenamento interno seja compatibilizado com as normas internacionais relativas ao meio ambiente e à segurança alimentar, principalmente no tocante à produção agrária.

Por fim, a noção de diálogo das fontes também deve ser considerada em todos esses instrumentos de abertura material, eis que nem sempre os conflitos entre normas jurídicas devem ser solucionados por critérios tradicionais, como o hierárquico ou o temporal. Assim, documentos como a Agenda 21, o *Codex Alimentarius* e a Declaração de Canela, em um contexto de diálogo de fontes, por mais que possam ser considerados *soft law* ou “normas não vinculantes”, precisam ser considerados em um procedimento de abertura material, de compatibilização e harmonização entre os mais diversos ordenamentos jurídicos, incluso o internacional.

Com o presente estudo, vislumbra-se a possibilidade de que diversas outras pesquisas possam ser realizadas, nas quais se poderá estudar em específico cada norma internacional que possa influir na produção agrária brasileira, a começar pelas normas referidas em todo esse artigo. Dessa maneira, pode-se aproximar cada vez mais a produção agrária (a mais essencial forma de produção) dos urgentes ideais de sustentabilidade e segurança alimentar.

## REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Comércio Internacional e a Proteção do Meio Ambiente*. São Paulo: Atlas, 2011.

AYALA, Patryck de Araújo. Mínimo existencial ecológico e transconstitucionalismo na experiência jurídica brasileira: uma primeira leitura de jurisprudência comparada. *Revista de Direito Ambiental*. v. 59. p. 312, jul. 2010.

BARROSO, Lucas Abreu. O sentido ambiental da propriedade agrária como substrato do Estado de Direito na contemporaneidade. *Revista de direito agrário, ambiental e da alimentação*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 17-29, jul./2004-jun./2005. p. 25-7.

- BLANCO, Montse. A Política Agrária da União Europeia após a Ronda Uruguai do GATT. In: PROENÇA, Alencar Mello. *Direito Agrário no cone sul*. Pelotas: EDUCAT, 1995. p. 373-86. p. 374.
- BOLLA, Giangastone. *Scritti di diritto agrario*. Milano: Dott. A. Giufrè, 1963.
- BORJA, Sérgio Augusto Pereira de. O direito agrário e a integração dos blocos econômicos. In: BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita [Orgs.] *Direito Agrário Contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 303-31.
- BOSELTMANN, Klaus. Human rights and the environment: the search for common ground. *Revista de Direito Ambiental*, v. 23, p. 35 et seq., jul. 2001.
- BROWNLIE, Ian. *Princípios de Direito Internacional Público*. Traduzido por Maria Manuela Farrajota et al. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1997.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.
- CARROZZA, Antonio; ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Teoría general e institutos de derecho agrario*. Buenos Aires: Astra de Alfredo y Ricardo Depalma, 1990.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural. *Livro verde sobre a qualidade dos produtos agrícolas: normas aplicáveis aos produtos, requisitos de produção agrícola e sistemas de qualidade*. Bruxelas, out. 2008. Versão oficial no idioma português.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*. Brussels, may 2001.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso “Cabrera García y Montiel Flores v. México”*. Secretário Pablo Saavedra Alessandri; Presidente Diego García-Sayán. San José, 26 nov. 2010.
- FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Tradução de Alexandre Salim et al. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The state of food and agriculture: food systems for better nutrition*. Rome: FAO, 2013.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- GILLI, Rosario Silva. El agro en la perspectiva de la integración. In: PROENÇA, Alencar Mello. *Direito Agrário no cone sul*. Pelotas: EDUCAT, 1995. p. 23-37.
- GRASSI NETO, Roberto. *Segurança alimentar: da produção agrária à proteção do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- JAYME, Erik. Identité Culturelle et Intégration: le Droit International privé postmoderne. *Recueil des Cours*. vol. 251, p. 9-267, 1995.

JOINT FAO/WHO FOOD STANDARDS PROGRAMME. “*Codex Alimentarius*” *Comission Procedural Manual*. 21. ed. Rome: WHO/FAO, 2013.

KLOEPFER, Michael. *Umweltschutzrecht*. 2. ed. München: C. H. Beck, 2011.

LARA, Janette Castro. La posibilidad del control de convencionalidad en tribunales agrários. *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, v. IX, n. 60, oct.-dez. 2012. p. 129-49.

LARANJEIRA, Raymundo. Visão agro-social do Mercosul. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, v. 25, n. 1, p. 93-112, jan.-abr. 1995.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18. ed. rev. atl. e amp. São Paulo: Malheiros, 2010.

MANIGLIA, Elisabete. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MATTOS NETO, Antonio José. *Estado de Direito Agroambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 7. ed. rev., atl. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

\_\_\_\_\_. *O Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis*. 2. ed. rev. atl. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Coleção direito e Ciências afins v. 4.

\_\_\_\_\_. *Tratados internacionais de direitos humanos e direito interno*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MERCOSUR. Secretaria Administrativa. *Medio Ambiente en el MERCOSUR*. Montevideo, año I, n. 3, jul. 2002. Serie Temática.

MONREAL, Eduardo Novoa. *El Derecho de Propiedad Privada*. Bogotá: Temis Librería, 1979.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTOS, Nivaldo dos; NASCIMENTO, Helca de Sousa. Política agrícola e Mercosul: uma análise acerca do grau de internalização das diretrizes do subgrupo n. 8 no ordenamento jurídico nacional. In: BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita [Orgs.] *Direito Agrário Contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 334-5.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente*. São Paulo: RT, 2011.

SCHMIDT, Reiner; KAHL, Wolfgang. *Umweltrecht*. 8. ed. München: C. H. Beck, 2010.

SECRETARIAT OF THE JOINT FAO/WHO FOOD STANDARDS PROGRAMME. *Understanding the “Codex Alimentarius”*. 3. ed. Rome: WHO/FAO, 2006.

SERRA, Maria Teresa. Por que uma Política Agrária na União Européia? In: PROENÇA, Alencar Mello. *Direito Agrário no cone sul*. Pelotas: EDUCAT, 1995. p. 353-72.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.

STEINBERG, Rudolf. *Der ökologische Verfassungsstaat*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998.

TRENTINI, Flavia. *Teoria Geral do Direito Agrário Contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2012.

TURNER, George; BÖTTGER, Ulrich; WÖLFLE, Andreas. *Agrarrecht: ein Grundriss*. 3. ed. Frankfurt am Main: DLG Verlag, 2006.

VIVANCO, Antonio C. *Teoria de Derecho Agrario*. La Plata: Librería Jurídica, 1967. Tomo I.

WINTER, Gerd. *Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia*. Tradução de Carol Manzoli Palma. Campinas (SP): Milenium, 2009.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Report "Our Common Future"*. Oslo, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2013.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *WTO analytical index: agreement on agriculture*. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/agriculture\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/agriculture_01_e.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2013.

ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Derecho Agrario Contemporáneo*. Curitiba: Juruá, 2009.

\_\_\_\_\_. *Estado del derecho agrario en el mundo contemporáneo*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2004. Cuaderno Técnico de Desarrollo Rural n. 29.