

O REGIME DE EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS

PAULO DE ASSIS RIBEIRO

Depois de formular as verdades básicas, hoje universalmente aceitas, com relação aos recursos naturais, o autor insiste em mostrar que êles devem ser entendidos numa conceituação nitidamente dinâmica, que lhes garanta a transformação, conservação e renovação, e nitidamente hierarquizada, que permita avaliar as possibilidades de desenvolvimento econômico do país. No Brasil, com relação ao regime de exploração dos recursos naturais, não se trata apenas de reformar o pouco que existe, mas sobretudo de criar um regime global e coordenado, à base de levantamentos e cadastros, cuja inexistência nem sequer permite ao Brasil saber o que é e o que pode realmente ser.

AS relações entre os recursos naturais, o poder e a riqueza das nações e o bem-estar dos povos são tão amplas e complexas, e envolvem questões de tão variados setores da ciência e da tecnologia, que não seria possível fazer uma síntese introdutória sobre o sentido e o alcance político e econômico da "conservação" dos recursos naturais.

Envolvendo, no entanto, êsse tema questões que não são muito familiares a todos, cremos que, para melhor situar a matéria, devemos recordar alguns tópicos que dizem respeito a verdades hoje universalmente admitidas como tais, sobre as relações a que nos referimos:

1. os recursos naturais constituem o fundamento da segurança e da opulência dos povos;

2. os *recursos* naturais não o são; tornam-se *recursos* e devem ser “conservados” pelo homem;

3. tornam-se recursos úteis justamente pela ação do homem, que, vencendo as resistências naturais, procura transformá-los em bens indispensáveis ao atendimento de suas necessidades sociais;

4. embora estas verdades sejam velhas como o próprio tempo, só neste século a humanidade vem tomando consciência delas;

5. o homem é, por isso mesmo, o recurso natural de mais alta hierarquia de uma nação, e o seu valor é tanto maior quanto maior é o aparelhamento cultural de que dispõe para transformar os demais recursos naturais em bens e riquezas;

6. tendo em vista princípios de ordem econômica e de ordem ética, cabe aos povos “conservar” os recursos naturais, para o maior proveito pelo maior tempo e para o benefício do maior número de indivíduos.

A ampla difusão dada à nova conceituação dos recursos naturais e ao “conservacionismo” criou, realmente, uma consciência universal do alto significado destas modernas noções para as economias nacionais e mundial.

Do conceito estático da noção dos recursos naturais passou-se, nos tempos modernos, a uma conceituação nitidamente dinâmica. A par dos recursos naturais de base material, os geógrafos e os economistas têm uma permanente preocupação em relacionar e estudar a interação destes com os recursos provenientes das condições que decorrem da saúde, da harmonia social, de uma política sábia, do conhecimento e da cultura, da liberdade, enfim, de outras formas imateriais de não pequeno valor na transformação, na conservação e na renovação daqueles recursos naturais.

Além de uma clara noção do sentido com que devem ser considerados os recursos da natureza, temos que levar em conta a forma pela qual eles se nos apresentam, e os cuidados que devemos ter na sua preservação e pesquisa, investigando, sobretudo, as condições das resistências naturais

que os envolvem, dificultando sua utilização. Mas, a forma de aproveitar os recursos, isto é, o seu uso, deve ser programada nos levantamentos que visam ao planejamento, após avaliações das *taxas de uso* de cada recurso, do seu *estado ótimo* de conservação, e das relações entre as taxas de uso e entre os recursos, para se conhecer previamente se são elas *complementares, competitivas* ou *independentes*, e, assim, garantir a eficiente e econômica utilização destes bens fundamentais à economia de uma região.

Da conceituação igualitarista fomos gradativamente conduzidos, do passado ao presente, a uma conceituação hierarquizada dos recursos na economia. Para clareza e boa inteligência desta noção, é necessário que não se confunda o hierarquizar para fins de classificação das categorias de centros de poder e de riqueza, com o subestimar o papel e o significado de quaisquer recursos no conjunto dos bens e riquezas de uma nação. Com efeito, a hierarquia dos recursos permite avaliar as possibilidades de desenvolvimento econômico de uma nação, para sua classificação como centro de poder econômico, porém dela não se conclui que determinados setores de hierarquia inferior possam merecer menores cuidados e atenção dos economistas, ou que a atrofia de um deles — além de certos limites — não represente o enfraquecimento daquele centro de poder.

O progresso industrial, a mecanização e, mais recentemente, a automação, enfim, os métodos científicos em geral e os modernos processos tecnológicos, aplicados às atividades econômicas e sociais, determinaram, progressivamente, a supremacia dos combustíveis, do aço e da energia em geral, na economia. O progresso da industrialização trouxe consigo o fortalecimento do poder e da riqueza das nações, nos casos em que o desenvolvimento da agricultura, paralelamente, se revelou suficiente para atender às necessidades da própria indústria e da população; no entanto, as atividades agrícolas, mesmo com o aperfeiçoamento da tecnologia neste setor, não puderam contribuir, por si sós, no mesmo sentido, pois seu desenvolvimento depende sempre — além de múltiplos equipamentos produzidos pela indústria —, de ritmos traçados pela própria natureza. Conseqüentemente, como a in-

dústria, o comércio, as finanças, as atividades de seguros, os serviços de educação e de saúde tendem, cada vez mais, a localizar-se nos centros urbanos, tendem êstes a concentrar a riqueza, enquanto a agricultura e os campos tendem a se tornar mais pobres. Os países que têm na agricultura sua principal fonte de riqueza podem, em certos períodos, acumular créditos com a exportação de seus produtos, créditos, no entanto, logo dissipados pelas importações para o atendimento das necessidades mínimas de industrialização e mecanização ou das necessidades que interessam à própria sobrevivência do povo.

Tal conjuntura determina, indisfarçavelmente, uma hierarquização dos recursos e o sentido de valor difere qualitativamente em cada um dêles. Por outro lado, as considerações acima nos levam a reconhecer a necessidade de cada nação caminhar decisivamente para a industrialização, se quiser passar da fase de subdesenvolvimento a um estado em que o padrão de vida de seu povo possa elevar-se a níveis normais dos povos mais desenvolvidos. No entanto, o crescimento do parque industrial exigirá um progresso proporcional da agricultura, não só para o atendimento das necessidades da própria indústria, como para garantir economicamente o abastecimento dos centros industriais, progresso êste que só será obtido por meio de aumento da produtividade agrícola, já que a industrialização e a conseqüente concentração urbana retiram, inelutavelmente, braços das zonas rurais em que se processa a produção agrícola.

Em síntese, podemos considerar três grandes categorias de recursos: básicos ou nucleares da economia; matérias-primas de origem agropecuária; e produtos de subsistência.

Na primeira categoria distinguiremos, numa escala de ponderação hierarquizada, cinco grupos principais.

No primeiro grupo se situa o somatório de conhecimentos — nos campos da filosofia, das artes, da técnica e da ciência — disponível para a perfeita e eficaz utilização de todos os demais recursos, e dependerá, assim, em cada nação, do sistema de educação existente.

No segundo grupo situam-se, além das reservas de energia, em estado potencial ou atual, em função das ocorrências

dos combustíveis de origem mineral e vegetal (inclusive os minerais atômicos) e das quedas d'água, ainda os minérios básicos para a mecanização industrial, entre os quais se salienta o de ferro.

No terceiro grupo, classificamos os minérios secundários para a mecanização industrial, salientando-se entre êles o cobre, o alumínio, o chumbo, o zinco, o estanho, o níquel, o cromo, e outros necessários à fabricação de ferro-ligas.

No quarto grupo aparecem os metais preciosos que constituem a base do sistema monetário circulante e, portanto, atua como agente facilitador das trocas, destacando-se, pois, neste grupo, os minérios de ouro e de prata.

No quinto grupo, finalmente, inclui-se o equipamento base, compreendendo as indústrias do aço, da energia, da construção civil, da fabricação de máquinas e ferramentas, do equipamento elétrico, das comunicações e dos transportes, e, complementarmente, o equipamento secundário, compreendendo as indústrias de transformação que, associadas às anteriores, produzem essencialmente bens de consumo, e subsidiariamente, coisas indispensáveis à indústria de base.

Na categoria de matérias-primas de origem agropecuária incluímos recursos que são provenientes da agricultura perene nos campos vegetal e animal, e que ora fornecem produtos que interessam à indústria manufatureira, ora se destinam a constituir matéria-prima para outras indústrias de base, ou participam mais com o caráter dos recursos de subsistência que predominam na categoria seguinte.

Na categoria dos produtos de subsistência predominam os recursos oriundos da agricultura ânua, especialmente a dos gêneros alimentícios e a de fibras têxteis, onde se salientam, respectivamente, o trigo, o centeio, a cevada, a aveia, o milho, o arroz, o feijão, a cana-de-açúcar, a banana, a batata, a carne e a banha de porco, e o algodão, a juta, o linho e o cânhamo. Êstes produtos podem ser utilizados em vários graus de beneficiamento e industrialização.

As características fundamentais dos *recursos naturais* são a permanência — inalterabilidade no tempo —, a naturalidade — independência da ação ou dos desejos do homem —, e a inamovibilidade — impossibilidade de serem

transportados de um para outro local —, que se apresentam em cada um dêles de maneira mais ou menos relativa, e quase nunca de forma absoluta, e que indicam as resistências naturais que encontramos para sua utilização e orientam sôbre a melhor forma de sua “conservação”.

Pelo grau de permanência, classificam-se os recursos em *inesgotáveis* (posição geográfica, topografia geral, conjunto paisagístico e clima); *auto-renováveis* (cursos d’água superficiais, bacias lacustres, águas subterrâneas, a caça e a pesca); *conserváveis* ou *renováveis* (revestimento florístico e solos para agricultura); e *não renováveis* (gases naturais e reservas minerais em estado líquido ou sólido). Êstes últimos se subdividem em *recuperáveis* (metais e pedras preciosas, materiais que se utilizam nas construções de máquinas ou em fins análogos, ou óleos lubrificantes e outros), e *irrecuperáveis* (gases naturais, óleos combustíveis, carvões e outros).

A simples enumeração dos recursos, de sua hierarquia e das suas características fundamentais evidencia o alto significado que tem um adequado sistema de educação na transformação dêles em riqueza e poder para as nações. Vimos que o somatório de conhecimentos disponível é, para qualquer povo, o recurso de mais alta hierarquia, porque é através dêle que as reservas potenciais de uma nação se tornam recursos úteis ao seu desenvolvimento. É evidente, pois, que êste somatório de conhecimentos deva ser acumulado, adequadamente, em função da posição, natureza e volume da ocorrência daquelas reservas e das resistências naturais que se apresentam em cada caso, matéria que constitui a “avaliação dos recursos naturais”, e deve ser, assim, a primeira das preocupações de uma nação, principalmente se se encontra em estágio de subdesenvolvimento.

Como é recente a consciência das relações que apontamos entre o bem-estar do homem e os recursos naturais, as legislações específicas ainda não se acham adequadamente codificadas na grande maioria das nações. Há mais de vinte séculos o homem luta pelo direito e neste período conseguiu definir e codificar os dispositivos e normas jurídicas que consideram o homem como tal e as suas relações com os outros homens, ou as coletividades humanas entre si e em

relação aos indivíduos; surgiram as constituições políticas e os códigos civis, penais, comerciais e da legislação do trabalho.

“Código” é entendido aqui não apenas como uma recompilação de leis esparsas sobre determinado campo de atividades humanas, mas sobretudo como um instituto legal no qual se reúnem as normas referentes àquele campo, precedidas da enumeração e definição de todos os *princípios gerais*, abrangendo todos os aspectos particulares que, nos códigos, devem ser inicialmente formulados.

No campo dos recursos naturais já existem, entre nós, leis normalizadoras de aspectos particulares como o do ar, o da água, o das minas, o das florestas, e os da caça e da pesca. Cuida-se de estabelecer uma legislação relativa ao solo, regulando o acesso à terra, a sua classificação, o seu desmembramento, o seu uso social e econômico, num código que se vem denominando de Reforma Agrária.

O Código de Recursos Naturais deveria, no entanto, agrupar estas leis harmônicamente, com base numa metodologia própria, pois dia a dia mais se evidencia que os recursos naturais *interdependem* entre si, isto é, o uso que fazemos de um deles afeta normalmente o uso que se poderá obter dos demais, e ainda o uso eficaz de cada *recurso natural* depende das condições verificadas em cada região com relação aos *recursos técnicos e econômicos*. O que se deve buscar são as regras jurídicas que presidam o uso da natureza para o bem do homem, harmonizada a ação do Estado e dos indivíduos. São evidentes estas interdependências, e não podemos nos alongar enumerando exemplos. No entanto, merece ainda referência a questão que deriva dos usos múltiplos de cada tipo de recurso, cuja coordenação é da maior importância ao serem discutidos os *princípios* que devem ser fixados nos Códigos de Recursos Naturais.

Os principais aspectos que devem ser considerados numa reforma de base de “Conservação” dos Recursos Naturais, relacionados pelo grande especialista argentino GUILLERMO J. CANO, são: princípios relativos ao uso dos recursos naturais; princípios básicos relativos à atividade do Estado, no campo dos recursos naturais; princípios sobre as

O REGIME DE EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS

reservas de recursos naturais de domínio estatal; princípios relativos às restrições ao domínio privado e ao uso dos recursos naturais de interesse público; princípios relativos ao uso por particulares dos recursos naturais do Estado, pelas várias modalidades, inclusive concessões, arrendamentos e outras.

Em suma, no Brasil o problema de reforma do regime de exploração dos recursos naturais se defronta com as seguintes tarefas: revisão dos códigos já existentes (de água, minas, florestas, caça e pesca, etc.); elaboração de um código do uso da terra e do uso dos demais recursos naturais não codificados; integração destes diversos códigos num instrumento único, como base operacional de um Ministério, como o de Minas e Energia.

Como se vê, no setor dos recursos naturais, mais do que reformar, a grande incumbência é criar. Criar os códigos que regulem o seu uso dentro dos grandes objetivos nacionais, e, tarefa não menos fundamental, fazer os levantamentos, cadastros e mapas geológicos que permitam ao Brasil, exatamente ao Brasil, conhecer o que é, o que pode ser, para que possa, assim, definir com segurança o que quer ser.

SEM TINTA !

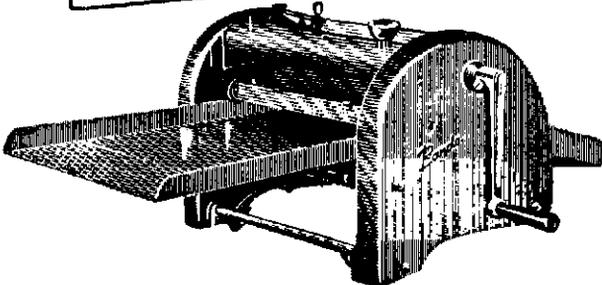
SEM STENCIL !

SEM GELATINA !

Banda

—duplica até 5 cores,
numa operação, pelo
método mais simples,
econômico e rápido.

**Duplicando com
BANDA duplicará
seus negócios**



ORGANIZAÇÃO *Ruf S. A.* Equipamento para Escritórios

Rio de Janeiro: Rua Debret, 79-A - loja - Tel. 32-6767