

Introdução

Elisabete Maniglia

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

MANIGLIA, E. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 277 p. ISBN 978-85-7983-014-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

INTRODUÇÃO

A proposta de se trabalhar com os temas Direito Agrário, direitos humanos e segurança alimentar nasce da experiência acadêmica e das ligações pessoais e profissionais com o meio agrário.

A maturidade profissional na pesquisa revela-se por leituras, experiências de vida, ensino, troca de posicionamentos ideológicos, conversas informais, participação em bancas, serviços de extensão e, acima de tudo, na construção diuturna do acreditar no que se pensa e no que se quer. Este trabalho, realizado na academia, reúne o apogeu de uma dedicada atividade, voltada para o meio agrário, na busca incessante de justiça para os que sofrem a humilhação da miséria e da fome que se desdobra em trabalho escravo, em trabalho degradante, dos que lutam pela terra para o sustento de suas famílias, dos que ambicionam por justiça, dos que têm sede de paz, dos que clamam por uma qualidade de vida e que encontram no Direito a última *ratio* para uma sociedade melhor.

Portanto, o material aqui reunido tem caráter científico, de pesquisa bibliográfica e descritiva, interessada em descobrir e observar fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los. Apresenta, também, o conhecimento advindo da alternatividade, da construção do pensamento pluralista, que emana dos sábios sem letras, dos letrados sem cultura, dos pensadores idealistas, dos juristas renomados, unindo a construção de defensores do meio rural, cuja importância é basilar na construção da eficácia dos direitos humanos.

A construção da pesquisa foi buscada em fontes formais e informais, em trabalhos nacionais e estrangeiros. Buscaram-se modelos europeus, fontes

econômicas, dados sociológicos, fontes do Estado, da sociedade civil e dos movimentos sociais, discussões nutricionais, posicionamentos médicos – foi encontrado, inclusive, um grupo de pesquisa de médicos socais. Pareceres de engenheiros florestais e agrônomos permearam alguns trechos. A multidisciplinaridade foi uma constante. O entrelaçamento dos ramos jurídicos aparece a todo o momento, porém mais acentuado nas questões agrárias, ambientais e de direitos humanos, por ser este o nicho do trabalho.

Questionou-se o que já foi feito e o que se deixou de fazer pelo campo brasileiro. Os trabalhos editados pela pesquisadora voltaram-se para área rural, *in totum*. Cada tempo de vida foi aproveitado para conhecer, sentir a rotina agrária. As leituras de revistas agrárias, dos jornais voltados para o campo, os programas de televisão, os debates intermináveis entre os opositores do Movimento dos Sem Terra (MST) e da União Democrática Ruralista (UDR) foram analisados. Os reais e os pseudodiscursos de humanistas e até os processos internacionais de efetivação desses direitos constituíram-se fontes para a pesquisa.

A construção final do pensamento exposto é derivada do método dedutivo, que partiu do que foi proposto em modelos preexistentes, legais ou não, mas firmou-se na vida desta pesquisadora que sempre esteve, na prática, no convívio com o meio rural e com os que nele labutam.

O trabalho científico aqui elaborado foi buscado não apenas em doutrinadores (buscaram-se conhecimentos), mas também objetivou criar uma nova concepção jurídica para o tema escolhido, cujo centro é a segurança alimentar, que já havia sido tratada à luz de diferentes institutos, mas não à luz do Direito Agrário.

A escolha do tema está amplamente justificada pela trajetória de toda pesquisa, construída em vinte anos de carreira. Seguindo os ensinamentos de Angel (1980, p.1), a pesquisa ambicionou a investigação denominada sociojurídica, cujo propósito é a capacidade de poder questionar o Direito em termos políticos e com fundamentos empíricos, para que se aprenda a formular hipóteses normativas encaminhadas a produzir a troca de que necessita a sociedade. Parte-se do suposto caráter normativo do Direito como instrumento para produzir certos efeitos, dentro da realidade social: a investigação inclui a valoração do fim da norma e sua evolução, em termos de suficiência e adequação para alcançar os fins propostos, tendo em conta os elementos condicionantes da realidade social.

Assim, o tema “segurança alimentar” é tratado partindo-se do princípio do direito à alimentação adequada, norma de direitos humanos, para sua análise na realidade brasileira, em face do Direito Agrário, responsável pelo controle da atividade agrária no País. A hipótese apresentada é que, embora o tema exponha interfaces naturais e indissolúveis, na prática, os interesses políticos e econômicos tornam a segurança alimentar prejudicada, desprezando conceitos jurídicos que garantem as necessidades fundamentais do homem.

As fontes formais foram utilizadas com base no fundamento do dever ser e também para se questionar seu fundamento, bem como as informais que brotam na realidade social, independentemente de haver quem as conheça. No entanto, quando existe um observador, a percepção que se tem desse fato passa a interessar sob diferentes pontos de vista. Nesse raciocínio, a segurança alimentar tornou-se o tema da pesquisa à luz do Direito Agrário e dos direitos humanos, com enfoque social amplo, por se acreditar que o direito não deve e não pode se limitar aos estudos meramente normativos legais.

A sustentação da hipótese da íntima relação entre o Direito Agrário e os direitos humanos, ao ser demonstrada, confirmará que a dignidade de uma vida humana se constrói com democracia e que esta se realiza por intermédio dos direitos a alimentação, educação, saúde, trabalho, moradia, meio ambiente saudável e, sobretudo, com paz e respeito pela diversidade cultural. Enfim, quem opta em viver no meio agrário, ou dele fazer sua atividade principal, faz jus a todos os direitos nele inerentes. No Brasil, onde muitos foram despejados de suas terras por um modelo perverso capitalista ou expulsos por um sistema escravocrata, monocultural, politicamente defensor do latifúndio, ou por razões de ordem de modelos firmados pelo mercado exportador, o da Revolução Verde, que até hoje perdura, forma sem dúvida, uma população sem acesso aos direitos humanos básicos, firmados em tratados ou convenções. Sem esses direitos, não há que se falar em democracia, em Estado de Direito, em paz social.

O desenrolar da pesquisa decorre da colaboração e orientação de trabalhos de iniciação científica e de mestrado, do convívio com a diversidade rural/urbano e, com certeza, dessa dialética, que muitos insistem em construir e que não deveria existir. Pode-se afirmar que o primeiro, o campo, sempre esteve em desvantagem, até na academia. Não foram poucas as ba-

talhas para se impor um Direito Agrário num país rural. Difícil falar em Direito Agrário, como expressão da realidade quando muitos insistem em não aceitar a ciência jurídica agrária, porque ela incomoda institutos clássicos, como a propriedade.

É complicadíssimo discutir direitos humanos, uma vez que estes são processos em construção contínua, variando de realidade para realidade. No Brasil, entre a má interpretação de seu conteúdo até a má destinação orçamentária de recursos públicos para sua efetivação, o estudo dos direitos humanos oscila entre muitas versões. Nos trabalhos de extensão, foram observados discursos errôneos sobre esse tema e, pior, mesmo dentro do ensino jurídico. Há, ainda, os que se equivocam em falar sobre direitos humanos e também há os que acreditam que a implementação destes deva ser tarefa exclusiva do Estado, sem o comprometimento da sociedade civil. Vencida essa etapa, parte-se para a segunda meta: estabelecer o que o Direito Agrário pode fazer para a efetivação de direitos no Brasil.

O propósito do Direito Agrário é realizar a justiça social, que propiciará a certeza do alimento, o acesso ao trabalho agrário, quando este for a opção do cidadão e a responsabilidade em assegurar um meio ambiente saudável, que acarretará a responsabilidade da certeza da sustentabilidade para as futuras gerações. Nesse diapasão, constrói-se a linha da pesquisa que aborda o impacto que o Direito se propõe a gerar, em termos humanísticos e agrários, na teoria, o que ocorre na prática e o que pode mudar, se os operadores se propuserem a transformar o meio rural.

O Direito Agrário ganha novos rumos no mundo e transforma-se em peça fundamental na Europa para garantir mercados, sobrevivência e segurança alimentar. A consolidação da União Europeia traz contornos novos para a ciência agrária que, consubstancialmente, converte-se, com o Direito Ambiental, em mola propulsora para a dignidade do cidadão. Os Estados Unidos apoiam a agricultura e, ante seus desastres ecológicos, preocuparam-se em criar políticas econômicas e mecanismos de defesa em face dos órgãos internacionais, a fim de garantir sua alimentação com leis protecionistas. Os países de Terceiro Mundo buscam sua sobrevivência, procurando produzir e vender cada vez mais, e são desejosos por leis agrárias de incentivo, crédito rural e pesquisa. Outra parte da população mundial, deixada de fora dos mercados competitivos, vivendo abaixo da linha da pobreza, fica com os restos dos demais e, orientada – ou não – por organizações

não governamentais (ONG) e movimentos sociais luta para garantir seu direito básico à vida, e, para tanto, necessita de leis que a assegurem para continuar vivendo.

Neste conciso quadro, tenta-se, por meio do presente trabalho, demonstrar que o Direito Agrário não se exclui em qualquer parte do globo. Está presente, positivado ou não, como realidade humana de direito fundamental e, portanto, deve ser conhecido em sua construção teórica e aplicada.

O primeiro capítulo cuida de apresentar esse Direito em seus princípios, formulações e institutos, tanto no direito estrangeiro como no brasileiro. Obviamente, a ênfase reside na construção crítica, numa postura dialética, chamando a atenção, inclusive, para o desprezo que lhe é deferido, com o intuito de que esse Direito, voltado para a justiça social, não incomode a elaboração de planos econômicos das classes produtoras tradicionais, as quais, dentro de seu egoísmo, ambicionam somente seu bem-estar. O Direito Agrário que, muitas vezes, nem sequer é estudado dentro das universidades deveria ser ciência obrigatória na vida dos cidadãos, fundamentalmente pela situação humanista que dele decorre, em clamar por dignidade de vida, de trabalho e de meio ambiente, em sentido amplo. As atividades agrárias, aqui expostas, transmitem o quão grande é o universo rural, possibilitando funções diversas a serem exercidas, geradoras de capacitação profissional para diversos setores.

A responsabilidade social, decorrente do Direito Agrário, entrelaça-se com a efetividade da garantia da vida, por meio da terra para se plantar, da dignidade do trabalho rural, da manutenção do meio ambiente e dos cuidados que devem ser mantidos, para que a natureza continue na sua missão de vida planetária. Não haverá meio ambiente saudável, se não existir agricultura responsável. Não existirá vida digna, se não houver alimento e meios para obter essa produção em quantidade suficiente para todos.

O capítulo seguinte dedica-se à análise dos direitos humanos e de sua implementação na realidade hodierna. Conceituam-se os direitos humanos, trabalha-se com sua evolução, com as políticas de sua efetividade e sua legalidade, composta de princípios constitucionais básicos. No entanto, o trabalho volta-se mais especialmente para a preocupação em torno de suas violações e suas decorrentes consequências, em níveis nacional e estrangeiro. Particularmente, no Brasil, o meio rural é o campeão em violações a direitos humanos. A grande concentração fundiária, a tradição escravocrata,

a manutenção de políticas favoráveis aos grandes dominadores de terras, o desrespeito às normas legais agrárias, a grilagem de terras, a política depredadora do meio ambiente e as violações aos direitos trabalhistas revelam que o campo é palco das maiores atrocidades em pleno século XXI, gerando o paradoxo de que aquele que garante a vida é o que mais sofre com a desqualificação desta. O entrelaçamento entre o Direito Agrário e os direitos humanos se edifica na pesquisa, avaliando-se a realidade rural, com todos os seus acontecimentos, como omissões, a insensatez dos governantes ante os princípios da função social, que traz a discussão da questão econômica, trabalhista e ambiental. Assim, divide-se o segundo capítulo em subtítulos específicos, referentes à luta pela terra, pelo meio ambiente saudável, pelo trabalho digno e pela segurança alimentar. A paz no meio rural é discutida perante os conflitos surgidos da disputa pela terra, de forma velada e explícita. A paz mundial, dentro das rodadas da Organização Mundial do Comércio (OMC), mostra-se de forma intimidada quando se discute a questão dos protecionismos agrícolas, e, mais do que nunca, a paz mundial estará ameaçada quando o uso da água passar a ser controlado. O desemprego gerado no meio rural traz reflexos econômicos que geram violência; o trabalho escravo cria barreiras alfandegárias e inserções estrangeiras na economia local; organismos internacionais policiam o Brasil quanto às condições de trabalho nas lavouras de cana-de-açúcar; tarifas e rejeições de exportações são diuturnamente aplicadas aos produtos rurais brasileiros, por descumprimento dos padrões de segurança alimentar; a economia gira em torno das exportações agrárias, do Produto Interno Bruto (PIB), do poder de compra da população; a democracia concretiza-se por meio do acesso aos direitos e às garantias fundamentais; e a agricultura é uma mola propulsora para a melhoria das condições de vida e para a concretização da paz mundial. Dessa feita, a discussão perpassa pelos direitos humanos econômicos, sociais, ambientais e de solidariedade.

O terceiro capítulo trata da segurança alimentar, iniciando com a discussão do papel do Estado contemporâneo perante a fome e miséria. Discutem-se as políticas públicas voltadas para o atendimento dos mais carentes, a democracia, a pressão dos grandes grupos econômicos e suas estratégias para os mercados consumidores. Discutem-se o consumo exacerbado e as diferentes formas de sustentabilidade social, econômica e ambiental, trazendo-se a lume as variantes que recaem sobre a discussão acerca da relação

entre produção e segurança alimentar. Em seguida, abordam-se a questão dos alimentos, dentro da esfera internacional, e sua importância à luz dos Estados de Primeiro Mundo, em particular da União Europeia, uma das mais afeitas a promover a segurança alimentar. É apresentado o histórico dos órgãos que cuidam do assunto: as reuniões, os tratados, as medidas legais para se discutir o tema e seus efeitos no mundo. A segurança alimentar passa a ser apresentada no Brasil, discorrendo-se sobre a insegurança alimentar, para, em seguida, discutirem-se as políticas públicas dos programas Fome Zero e Bolsa Família, as situações frágeis das regiões pobres e os novos objetivos do Direito, comentando-se a nova legislação.

O quarto capítulo retoma a discussão dos temas anteriormente descritos, buscando o inter-relacionamento dos direitos, numa visão conjunta dos direitos humanos, do Direito Agrário e de suas conexões com a segurança alimentar. O meio rural passa a ser abordado, realçando sua importância para a vida humana e para o Brasil, em especial, por ser o responsável pelo superávit da balança comercial. Mas, ao mesmo tempo, questiona-se a pobreza e a miséria nele existentes, analisando suas causas e os fundamentos da desigualdade. Sob a égide da democracia, busca-se verificar a história do campo, em face do desenvolvimento e dos índices de crescimento, em consonância com os direitos que garantem aos cidadãos a busca da dignidade. Destacam-se o papel das políticas públicas voltadas para o setor agrícola e os múltiplos deveres do Estado para favorecer a produção e atingir a segurança alimentar.

Os setores do meio rural são divididos, e demonstra-se que os grandes proprietários são sempre senhores de direitos maiores que os demais. Discutem-se a questão agrária e as políticas essenciais ao bom resultado do meio rural, e abordam-se o agronegócio e a reforma agrária, a agricultura familiar, o apoio às novas atividades rurais, como o turismo rural, as ocupações de fim de semana, os novos empregos gerados. Além disso, há questões referentes à migração, aos índios, aos quilombolas e povos excluídos, que padecem com a gravidade da fome e da miséria. Analisa-se o papel do MST e dos assentados na luta pela segurança alimentar, e, finalmente, é apresentada uma ampla discussão sobre o meio ambiente e seus desdobramentos vinculados à preservação da sustentabilidade da vida humana.

As conclusões são delineadas, mas não definitivas, uma vez que o tema ganha alterações a cada momento em que a realidade se altera. A segurança

alimentar, à luz do Direito Agrário, é vista como um profundo estudo de políticas públicas que deverão ser realizadas e não somente por assistências, distribuídas nos locais mais pobres, que garantem o almoço malservido às famílias miseráveis. A importância dos programas governamentais é reconhecida como um paliativo, mas muito tem de ser alterado, estabelecendo-se um rearranjo de alta complexidade social. Muita boa vontade terá de ser demonstrada pelos Estados, e a luta pela democracia plena é o maior remédio para o mal da fome e da miséria.

A pesquisa na universidade propõe questionamentos, levanta dados, faz críticas e sugere mudanças. Entretanto, o cerne do trabalho efetiva-se quando a pesquisa, aqui demonstrada, ultrapassa o perfil individualista e ganha noções de grupo. Esta foi e continua sendo a proposta desta autora: clamar para o conhecimento agrário estudantes universitários de graduação, em princípio, e, em seguida, os de pós-graduação, com o intuito de estimular o estudo do Direito Agrário e dos direitos humanos, juntamente com o Direito Ambiental. A busca de um direito à alimentação adequada deve ocupar os bancos dos cursos de Direito, com discussões que façam crescer o sentimento de que, se existem pessoas com fome, é porque não há justiça; e se não há justiça, o direito nada, ou pouco, fez, e sua validade é questionada.

O sonho de um mundo melhor não tem idade e precisa ser passado de geração a geração, e a produção científica, em ensino jurídico, deve ser construída por meio da reflexão e da crítica, levando o aluno a conhecer a realidade para nela adentrar.

Aqui repousa o nosso propósito.

1

O DIREITO AGRÁRIO E SUA RESPONSABILIDADE SOCIAL

Considerações introdutórias

É altamente prático lembrar que todos os ramos jurídicos clamam por justiça, e o sentido social está implícito em todos eles. Todavia, quando se fala em Direito Agrário, relembram-se a questão alimentar, a preocupação com a produção e a melhoria da qualidade dos produtos. Em seguida, associa-se a questão ambiental que impera na atividade rural, e passa-se a analisar os fatos diante da realidade mundial. Milhares de pessoas passam fome. Outros tantos morrem de desnutrição. Há crianças que não atingem um ano de vida por falta de alimentos. Há doenças crônicas causadas pela má alimentação. Grande parte da população está abaixo da linha da pobreza e alimenta-se uma única vez por dia. Há esgotos a céu aberto, água contaminada, problemas no ar que se respira, e a destruição de florestas, matas e fauna agrava-se dia a dia. Os últimos relatórios mundiais acerca do meio ambiente são assustadores. Diante de um cenário dramático, pergunta-se, de pronto, qual e a finalidade do Direito Agrário diante destes conflitos e qual é a sua contribuição em face dos problemas derivados do meio rural.

Se os propósitos do Direito Agrário pudessem ser aplicados automaticamente, sem manuseios de interesses políticos e de expedientes outros de favorecimentos pessoais, ou, ainda, sem a finalidade de atender a grupos privilegiados que desfrutam da terra como reserva de valor, o Direito Agrário seria, sem dúvida, um grande alento para questões sociais em geral e, especialmente, para aquelas relativas à fome, ao meio ambiente e à garantia,

em parte, de direitos humanos tidos como essenciais, firmadores das necessidades básicas. Javier de Lucas (1998, p.12) comenta a importância de se discutir o conceito de necessidades, no raciocínio sobre justiça, tratando de oferecer uma fundamentação dos direitos humanos, desde as necessidades básicas. Roig (1994, p.12) também comunga dessa ideia, estabelecendo que existe um caminho que foi dos direitos às necessidades, para, hoje, retornar aos direitos. Assim, não há que se falar em direitos, sem se falar em necessidades; a comunhão entre eles se conecta por meio da justiça, que é, à luz do pensamento de Javier de Lucas (1998, p.14-5), inseparável da satisfação de necessidades tão vitais, como as de alimentação e moradia, o que basta para se prevenir que uma matéria não pode ser examinada num ambiente alheio a valores, sob a luz exclusiva de ordenamentos jurídicos interpretados de maneira puramente silogística do tipo hipótese-sanção.

Jacques Tavares Alfonsin (2003, p.59) defende que

[...] as necessidades vitais têm poder normativo capaz de se impor como indiscutível, sob todo o risco que essa palavra comporta, mesmo para garantir os efeitos jurídicos decorrentes dos direitos humanos fundamentais que lhes servem de conteúdo, é a de que sem a satisfação delas não há como se considerar garantidos o direito à vida e o direito à liberdade.

Assim, torna-se fundamental que o estudo jurídico de temas vinculados a direitos humanos, como aqui tratados, seja analisado sob a concepção de necessidades para se assegurar a busca da justiça. Neste ensaio, os institutos postos em discussão são a garantia da vida por meio de alimento em quantidade suficiente e de qualidade. Fator este que implica a discussão de direitos vitais, de direitos ambientais e da máxima discussão do Direito Agrário, gerador do estudo da atividade agrária controladora da produção, do meio ambiente rural e das condições sociais, daqueles que se envolvem na labuta da terra, com efeitos desencadeadores no meio urbano. Os temas agrário, ambiental, direitos humanos e segurança alimentar são a espinha dorsal de uma discussão que anseia provar que o Direito Agrário, desde que bem norteado e fiel aos seus anseios, é a grande solução para conflitos de fome, meio ambiente e vida mais justa.

Na concepção doutrinária, o Direito Agrário, conforme Sodero (1968, p.37), traz leis que são elaboradas por juristas especializados na matéria,

visando fornecer meios legais para a administração pública planejar e executar programas em longo, médio e curto prazos para as atividades rurais. Programas que se fundamentem de maneira efetiva e justa, com vistas à elevação do nível de vida do homem rural e ao aumento da produtividade agropecuária. Essas leis são as que constroem o Direito Agrário e recaem sobre os mais diferentes institutos, sendo todos voltados para a melhoria da vida rural, abrangendo a política fundiária, mecanismos de acesso à terra e à política agrícola, instrumentos que garantem ao homem o manejo e uso do solo de maneira sustentável.

A responsabilidade social, dessa feita, fundamenta-se no princípio da função social da propriedade. Dessa premissa parte toda a teoria que estrutura o ramo jurídico em estudo, fazendo deste o princípio maior do Direito Agrário, que, aliado a outros princípios, tais como planejamento, inovação, justiça social, constitui seu grande objetivo, conforme Sans Jarque (1985, p.3):

A normativa agrária se encerra numa profunda força renovadora e criadora causal não abstrata, em especial a serviço da justiça e das necessidades humanas especiais e muito particulares dos homens. Em síntese, seu objetivo final é contribuir com justiça e dignificar os que vivem da terra do setor agrário, os profissionais da agricultura, cada vez mais deprimidos em relação à vida dos demais setores econômicos, garantir alimentação suficiente em quantidade e qualidade para todos os homens e assegurar o *habitat* e o equilíbrio ecológico da natureza em que vivemos e em que hão de viver as próximas gerações.

Como aqui demonstrado, o bem comum é parte integrante do uso da terra. O interesse social tem de estar demonstrado para garantir a proteção jurídica da terra. Mas não se centra a função social somente na propriedade, ela está ligada à atividade agrária que pode ser exercida na propriedade, na posse, no contrato de arrendamento ou na parceria. Deve-se ressaltar que o Direito Agrário brasileiro ainda trabalha com a divisão de terras e a reforma agrária, a ocupação e a disputa dos solos. De forma geral, o Direito Agrário europeu, norte-americano e de outros países, como Japão e Austrália, versa seus objetos de estudo para institutos de produção, segurança alimentar, proteção ambiental, crédito rural e cooperativismo, institutos hoje também contemplados pelos agraristas brasileiros, em parceria com os institutos vinculados ao uso e à distribuição da terra.

A dimensão social do Direito Agrário, todavia, está presente em qualquer vertente estudada, e as atribuições dos proprietários ou de usuários da terra estão reguladas como obrigação, hoje, no Brasil, de caráter constitucional.

Toda atividade deve ter uma dimensão de produção racional e adequada, explorando-a racionalmente de acordo, com a técnica regional, respeitando as normas trabalhistas e ambientais juntamente com o Estado, que ao exigir esta obrigação do empresário rural deve permitir que ele tenha acesso, aos mecanismos de facilidades para o cumprimento da função social. Deve portanto fornecer crédito rural, armazenagem, vias de acesso ao escoamento da produção com boa qualidade (estradas), apoio técnico, incentivo a pesquisas, dispor de controle dos preços dos produtos condizentes com os gastos, estabelecer sempre que necessário preços justos e corretos para que o consumidor não seja lesado, disciplinando com isto o mercado produtor e consumidor. E permitindo ao empresário rural o desenvolvimento normal de sua atividade, o atendimento das legislações trabalhistas e ambientais, fiscais e outras. (Sodero, 1968, p.34)

Assim, o Direito Agrário adquire perfis diferenciados, porque, em sua essência, traz, conforme Ballesterio Hernandez (1990, p.31), características que constituem o elemento típico do moderno Direito Agrário: a defesa dos economicamente mais débeis, a salvaguarda dos interesses gerais, o respeito às tradições e aos costumes, e, por último, a proteção da empresa agrária. Em consequência, o Direito Agrário adquire um caráter econômico, porque sua finalidade consiste em regular e ordenar a produção agrária, sistematicamente, seguindo as determinações do mercado e da justiça social, incrementando o constante nível de vida do meio rural. Percebe-se que o centro de preocupações se firma na técnica, no ofício e na arte de cultivar a terra, incluindo-se, aqui, todas as formas de atividade agrária, como agricultura, a pecuária, o reflorestamento, o extrativismo, a agroindústria, a hortifruticultura, em todas as suas modalidades e, ainda, quem sabe, o turismo rural.

Acresce-se a esse lado de responsabilidade social o sentido nacional do Direito Agrário, em que todo um país deve se unir, em princípios comuns, por meio de órgãos nacionais com políticas uniformes, considerando a atividade agrária como um serviço público. A melhoria das condições devem se filiar à produção agrária, à atividade industrial agrícola e à relação comércio-consumo.

O caráter social e a responsabilidade do Direito Agrário são, como afirma Ballesterio Hernandez (1990, p.32), de projeção supranacional, sem que se oponha ao sentido nacional. Todos os organismos internacionais devem se voltar para a preocupação, com fins de paz e melhoria de vida dos povos. Nessa visão, Weber (apud Henandez, 1990, p.33), economista espanhol, afirma que o Direito Agrário deverá ser um direito mundial; daí a necessidade de se impor uma cooperação efetiva internacional que alcance todos não numa visão utópica, mas numa unidade econômica, para que se corrijam os injustos desequilíbrios econômicos entre países pobres e ricos.

No Brasil, as atividades agrárias e o Direito Agrário passam, por vezes, despercebidos, numa política que faz crer que, se possível, o Direito Agrário deveria ser esquecido. Associam-se a ele políticas de reforma agrária, pressões de movimentos sociais, políticas de demandas sociais, que fazem que as elites conservadoras clamem por seu fim, não enxergando, nessa vital ciência, a importância que ela representa.

Nessa linha de conduta, comandada pela tradicional elite rural que domina a política brasileira, quer explicitamente, quer na camuflagem, construíram-se raízes profundas de preconceito para com aqueles que lutam por melhorias no campo. As leis agrárias foram construídas por pressões sociais, mas muito pouco do ambicionado foi cumprido. As leis existem, mas os poderes, poucas vezes, fazem valer esses preceitos. Por exemplo, há de se fazer valer o que a lei traz sobre a grilagem de terras, considerando criminosa essa prática; todavia, os jornais noticiam, diuturnamente, esse expediente. Certamente, alguém, inclusive dos Poderes (e, aqui, digam-se os três Poderes), beneficia-se com essas práticas. O recente caso da irmã Dorothy é um exemplo de luta pela terra, pelo meio ambiente, contra a grilagem.¹ Teve repercussão internacional e causou constrangimento ao governo brasileiro. Tornou-se um caso de violação de direitos humanos em amplitude internacional. Trata-se de um dos muitos e muitos casos de violação penal, civil, agrária, ambiental, fiscal, trabalhista; uma violação grave de desrespeito aos direitos humanos, envolvendo a máfia do desmatamento, do uso indevido de terra devolutas, do tráfico ilegal de madeiras, do trabalho es-

1 Irmã Dorothy Stang, de origem americana, naturalizada brasileira, foi assassinada no Pará, em 2005, por um grupo de assassinos profissionais, a mando de um consórcio de grileiros de terras, exploradores de madeira clandestina, chefiado pelo fazendeiro Vitalmiro Bastos de Moura, o Bida, que foi condenado a 30 anos de prisão.

cravo e da destruição ambiental. Revelam-se, assim, as contradições entre o real e o legal.

A origem do descumprimento do aparato legal traz a marca da nossa história, em que a oligarquia rural sempre fraudou o sistema vigente ou criou normas que a beneficiasse, mas que, num primeiro momento, se constituíam em marcas de paternalismo para os pobres do campo que, até certo ponto, acreditavam que os senhores da terra os protegiam e queriam o seu bem. Sérgio Buarque de Holanda (2005, p.160) lembra que os movimentos reformadores, aparentemente, partiram quase sempre de cima para baixo, e a grande massa recebeu essas mudanças com displicência ou hostilidade, pois, no fundo, não foram eles os agentes de mudanças, e estas não satisfaziam suas ideias. Neste erro de crença de que as leis resolvem conflitos, incorreram os políticos e demagogos que chamam a atenção, frequentemente, para as plataformas, os programas, as instituições, como únicas realidades verdadeiramente dignas de respeito. Acreditam que da sabedoria e da coerência das leis depende diretamente a perfeição dos povos e dos governos.

Desconhecem que as leis são norteadores e que as leis todas, sem exceção, devem ser cumpridas para que se garanta o respeito a elas. Entretanto, até hoje, no Brasil, exige-se dos pobres e dos oprimidos a obrigação de se cumprir as leis, mas o Estado ou mesmo os poderosos podem esquecê-las ou alegar artifícios para o seu não cumprimento. No meio rural, são milhares de exemplos que se somam a esse quadro, desqualificando a responsabilidade social do Direito em estabelecer normas de validade pública que melhoram e aprimoram a vida social.

Nesse pacto, vislumbra-se a análise do Direito Agrário como agente social de mudanças e transformações.

Conceitos e conteúdo agrarista

A história da agricultura, como lembra Del Vecchio (apud Gischkow, 1988, p.11), se não é contemporânea ao homem, será à civilização humana. Quando se fala em agricultura, remonta-se ao Direito Agrário porque não há como negar a vinculação de um ao outro. A produção de um bem agrícola traz, em seu teor, agregações econômicas, sociais e jurídicas. Porquanto o Direito Agrário, mesmo não sistematizado como ciência, existe

como realidade, desde os primórdios, e, como leciona Artur Pio dos Santos Netto (1986), mesmo que não seja tratado de modo especial, constitui-se ele, sem dúvida, na maior parte de um direito sempre atual, desde as épocas mais remotas. Como todo ramo da ciência social aplicada, ele só pode ser compreendido num contexto histórico-cultural-político, diante de uma realidade em que se contextualiza não só a essência da atividade agrária, mas tudo o que influencia, provoca, determina e executa essa função vital para a manutenção da sobrevivência humana.

A discussão entre o nascer e o renascer do Direito Agrário, que ocupou grandes espaços intelectuais, quando a primeira revista dessa área foi lançada na Europa, ainda gera polêmicas, pois muitos civilistas atribuem o nascimento do Direito Agrário ao século XX, enquanto grande parte dos estudiosos agraristas (os mais tradicionais) defende que esse ramo sempre existiu, já que está ligado estreitamente à sobrevivência do homem. É sabido que o Código de Hamurabi, datado aproximadamente do século XVII a.C., trazia em seu bojo normas agrárias bem definidas.² Previa ele, dentre outras normas, o cultivo do campo, e assim rezava seu artigo 43, conforme descreve Miranda (1989, p.38): “Se ele não cultivou o campo e o deixou árido, dará ao seu proprietário o grão correspondente à produção de seu vizinho, e, além disto afofará a terra e destorroará a terra que deixou baldia e devolverá ao proprietário do campo”.

Torna-se nítida a preocupação com a função social da terra aí descrita, o que marcou o primeiro documento a falar das coisas do campo. Outros artigos, contidos no Código de Hamurabi, também se preocupavam com o trabalho rural e com o homem que exercia essa função e com o meio ambiente, recomendando que quem cortasse uma árvore deveria plantar dez; dessa forma, esse documento foi o primeiro Código Agrário da humanidade.

A legislação Mosaica de 1400 a.C., no Velho Testamento, faz profundas remissões à terra e demonstra, desde então, a íntima e constante relação entre a religião e as questões agrárias, presentes até o momento hodierno. A passagem bíblica é precisa e revela a importância da propriedade da terra: “A justiça seguirás, para que vivas e possuas a terra que te dará o Senhor teu Deus”.

2 O Código de Hamurabi traz diversas passagens que se ligam às questões de reforma agrária, função social da propriedade e defesa ambiental.

O direito romano foi propulsor de leis agrárias. Por exemplo, consta na Tábua Oitava, 4: “Se urgem divergências entre possuidores de campos vizinhos que o pretor nomeie três árbitros para estabelecerem os limites respectivos”.

As Ordenações do reino de Portugal obrigavam os proprietários rurais a explorar suas terras, sendo desse instrumento legal a definição das sesmarias, estabelecidas no Título 43, do Livro IV: “Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casas e pardieiros que foram ou são de alguns senhorios e, que já em outros tempos foram lavradas e aproveitadas e agora o não são”.³

Dessa forma, pode-se afirmar que as normas legais vertentes sobre o campo encontravam-se codificadas muito antes de o Direito Agrário vir a ser reconhecido como ramo jurídico. Na prática, também o Direito Agrário sempre foi uma constante, pois a primeira relação do homem é com a terra, pela garantia da sobrevivência. A caça, a pesca e a busca por frutos silvestres foram atividades sempre reguladas quer na Idade Primitiva, quer nos demais momentos em que imperaram as legislações supracitadas, e até mesmo na Idade Média, marcada pelas relações entre senhores, vassalos e Igreja, quando a terra se constituía no elo principal, sem, no entanto, haver normas codificadas. Como preleciona Ismael Marinho Falcão (2000, p.3), “a história do Direito Agrário remonta a história da humanidade e está continuamente ligada à agricultura”. Dessa forma, embora haja ainda quem negue a existência daquele (são poucos os desatualizados), pode-se afirmar que, como fato, o Direito Agrário inicia-se com a realidade humana, e, como ciência, seu nascimento se dá no ano de 1922, na Itália, quando todo material foi ordenado por Giangastone Bolla, que fundou a *Rivista di Diritto Agrario*, impulsionando esse Direito para o caminho de ciência autônoma, aprimorando sua existência ao longo de sua trajetória.⁴

O Direito Agrário sempre foi questionado como ciência autônoma. Foi altamente combatido, principalmente pelos civilistas que não encontravam sua razão de ser, porque, no raciocínio destes, as atividades agrárias acon-

3 As Ordenações traziam também em seu bojo, outras preocupações com a terra, inclusive de ordem ambiental, porém, no Brasil, não foram aplicadas, a não ser o instituto das sesmarias e, assim mesmo, de forma desvirtuada.

4 Bolla foi considerado o fundador do Direito Agrário. Embora tenha sido um marco histórico sua compilação, compartilhamos do pensamento de que o Direito Agrário sempre existiu de fato e que, apenas como ciência, passou a existir a partir de então.

tecem na propriedade, na posse, ou por meio de contratos, e estes institutos são próprios do Direito Civil, sendo esse ramo o mais importante do Direito, por ser altamente abrangente, podendo plenamente dispensar a função jurídica agrária. Também as questões públicas, num raciocínio simplista, poderiam ser resolvidas pelo Direito Administrativo; enquanto as trabalhistas, pelo Direito do Trabalho; outras, pelo Comercial; tantas mais, pelo Internacional, podendo, totalmente, ser eliminado este Direito voltado para o meio rural.

Partindo dessa posição, a corrente civilista atribuiu ao Direito Agrário a condição de braço do Direito Civil, sem autonomia, sem cientificidade própria, o que implicaria o fato de ele nunca existir como ramo jurídico. Porém, esse fato já se encontra superado atualmente, pois, em muitos estudos, prova-se que o Direito Agrário é muito mais público que privado, portanto não se trata de ramo do Direito Civil e nem do grupo do qual faz parte. Segundo Delgado de Miguel (1996, p.33):

O progressivo intervencionismo do direito público na fixação dos preços agrários, na orientação dos cultivos segundo as necessidades dos mercados até como garantia de funcionamento da atividade agrária, na normativa comunitária, na política de subvenções, no abandono de terras e nas limitações da produção, vem separando cada vez mais o agricultor do controle de seu produto, produzindo uma desvinculação entre agricultor e o resultado de sua atividade.

Isso, na prática, representa que a livre iniciativa está em declínio para determinadas atividades agrárias e, em certos países, a maioria de Primeiro Mundo, que o Estado passa a ser o senhor de muitas deliberações e intervenções, a fim de construir o interesse público, hoje, já de caráter global. Argumenta-se ainda que o Direito Agrário, responsável pela segurança alimentar do mundo, não pode ser tratado como ente privado e, se assim o for, deverá ter o Estado regulamentando sua produção e distribuição, desde que este opte por produzir para o bem geral, de forma democrática, atendendo aos anseios e às necessidades do povo.

Não há mais que se falar em Direito Agrário como braço do Direito Civil; essa superação é de caráter oficial em todo o mundo; a autonomia do ramo agrário e sua postulação como ciência são demonstradas no âmbito acadêmico, didático e pragmático de si mesmo. Hernandez Gil (apud Sanz

Jarque, 1985, p.52) esclarece que o Direito Agrário, assim como outros ramos jurídicos, se entrelaça com institutos de outros Direitos e cita como exemplo o estudo da propriedade rural, que precisa de ser vista na ótica do direito real de propriedade, com origens no Direito Civil e, ao mesmo tempo, é objeto do Agrário, com a visão especialíssima deste ramo.

Fábio Maria De Mattia (1992, p.110) tem a visão certa de que a presença do fundo rústico não pode ser considerada fundamental para o exercício da atividade agrária, pois basta asseverar que o cultivo sem terra para certos vegetais é o único tecnicamente possível e o único conveniente economicamente. Nesse mesmo sentido, Carozza (1975, p.278) recorda as culturas hidropônicas ou aeropônicas e muitas outras cultivadas em ambientes especiais, como estufas e similares. Para esse agrarista italiano, pode-se observar uma crise da concepção fundiária da agricultura, a qual, muitas vezes, confundia o Direito Agrário com o Direito Civil. De Mattia (1992, p.107) observa que, na base da especialidade do Direito Agrário, se encontra sempre a ideia da possibilidade teórica e da conveniência prática de se separar a matéria fundiária, que corresponde ao Direito Civil, e a matéria agrária propriamente dita. Antonio José de Mattos Netto (1988, p.13) afirma categoricamente que o fenômeno agrário não deve ser estudado somente sobre a égide de normas civis, mas principalmente pelas normas de Direito Agrário.

Sanz Jarque (1985, p.51) conclui que o Direito, na verdade, é único, e falar em autonomia concebida em sentido único, para cada ramo jurídico, não tem sentido. O que deve ser respeitado é a sua especialidade e a matéria pertinente aos seus estudos e aos seus métodos, que são distintos, com peculiar conteúdo, fazendo dessa ciência a busca da ordem, do bem comum e da justiça, funcionando em cada país, adaptado à realidade e às necessidades locais.

Por conseguinte, o que estava por trás de ser o Direito Agrário um braço do Civil, ou não ser autônomo, era um conteúdo ideológico de defesa da propriedade, de não preocupação com o social e de fazer valer as questões econômicas, em detrimento dos ditames de interesse público e de defesa do coletivo. Há que se observar que as relações agrárias trazem em seu bojo o conteúdo da dominação e, portanto, sempre foram tomadas como defesa da propriedade em geral, independentemente das relações sociais advindas desse instituto.

A resistência só foi rompida com a evolução histórica dos direitos humanos, com a importância de se valorizar o social, até mesmo para benefício de uma elite que poderia ceder parte de seus direitos para obter em troca uma série de benesses, como a tranquilidade de uma vida sem perturbações violentas, a defesa de um meio ambiente mais saudável, de uma qualidade melhor de alimentos, de uma paz firmada na evolução das comunidades. Obviamente, esse apogeu só é vivido em países que se qualificam de primeiríssimo mundo, como Suíça, Suécia, Holanda e Dinamarca, onde os povos optam em valorizar o social, clamam por altos índices de melhoria de vida e, com certeza, embutem a preocupação com seus alimentos por meio de suas produções ou priorizando as importações destes, como essenciais para a sociedade como um todo. Há de citar, como ilustração, que a Dinamarca só adquire madeiras brasileiras com certificado de produção sustentável.

Outros estágios do Direito Agrário são estudados, conforme a realidade local e seu nível de preocupação com o coletivo e com a qualidade de vida dos seus membros. Pode-se observar que a Comunidade Europeia, como um todo, volta-se para um estudo de Direito Agrário firmado na seguridade alimentar, na qualidade da produção, nas condições de quem produz e nos custos dessa produção e no meio ambiente onde ele é produzido. As regras jurídicas estão voltadas a regulamentar esses dispositivos. Os Estados Unidos também, em parte, equiparam-se aos objetivos europeus, diferenciando-se com a quase inexistência de uma preocupação ambiental. Outros países comungam dessas ideias, como Japão, Canadá, México, Austrália e Israel.

Muitos trazem, em sua base jurídica, um Direito Agrário dual: em estágio evoluído, preocupado com produção, tecnologia, agronegócio, mas sem conteúdo social, convivendo com uma realidade de luta por terra, conflitos constantes, preocupado ainda em realizar reforma agrária. O Brasil encontra-se nessa fase, assim como outros países latinos.

Há também países em situações piores, como grande parte dos africanos, outros como Haiti, onde a fome, a miséria, a exclusão agrária formam a dura realidade da vergonha mundial de admitir diante da explosiva produção de alimentos a morte de milhares de pessoas, que nunca conseguiram ser cidadãos, porque a vida lhes foi ceifada, em decorrência da falta de comida ou de meios econômicos para obtê-la.

Desse modo, o Direito Agrário ocupa-se em tratar das questões agrárias em face da realidade sociojurídica de cada país, permeadas por prioridades políticas e seus objetivos. Esse é o Direito Agrário efetivado pela realidade.

Por outras linhas, há o Direito Agrário científico, autônomo, didático, e esses pontos merecem consideração *in separado*. Sob o ponto de vista da autonomia, não há mais que se discutir se o Direito Agrário é dependente ou não. Sua autonomia já foi exaustivamente tratada no direito estrangeiro e nacional. Segundo Evaristo de Moraes Filho (1969, p.22), “o conceito de autonomia de um ramo jurídico [...] quer significar somente a presença de um direito especial”; em virtude disso, também são especiais os seus princípios, a sua doutrina, os seus desígnios, os seus métodos. “A especialidade jurídica agrária no Brasil surgiu pouco a pouco a partir da elaboração de leis singulares sobre fenômenos agrários que faziam parte, secularmente, do arcabouço do Direito Civil e do Direito Administrativo.”

Laranjeira (1999, p.251), no mesmo raciocínio, afirma que:

[...] a necessidade de se colocar num sistema próprio e coeso a legislação fragmentada sobre o mundo rural, que se esparzia noutras órbitas legais, terminou fazendo eclodir a autonomia legislativa do Direito Agrário, o que ocorreu com a Emenda n. 10, de 10 de novembro de 1964, à Constituição de Federal de 1946, ao dar competência à União para legislar sobre o citado ramo jurídico.

A autonomia didática veio dez anos mais tarde quando o ministro da Educação, por ato administrativo, colocou o Direito Agrário como objeto do ensino-aprendizagem nos cursos de Direito. Realce deve ser dado à Universidade de São Paulo que, em seu curso de pós-graduação em Direito, iniciou as aulas de Agrário, antecipadamente, com a presença do Prof. Sodero, que, mais tarde, consolidou a disciplina, inclusive na graduação.⁵

5 Na Universidade de São Paulo, precisamente no curso de Direito do Largo de São Francisco, nas aulas de pós-graduação, deram-se os primeiros ensinamentos de Direito Agrário. Passaram por essa cátedra nobres professores, como os saudosos Fernando Sodero, Paulo Guilherme de Almeida, Olavo Acyr Lima Rocha (que participou no doutorado desta autora), e ainda presentes naquela escola: Fábio Maria de Mattia (único professor titular de Direito Agrário do Brasil), Giselda Hironaka (todos foram docentes desta agrarista), Fernando Scaff (livre-docente da USP) e o jovem Gustavo Rezek, todos com formação uspiana. Passaram ainda pela USP, como alunos, Antonio José de Mathos e Maria Cecília de Almeida, agraristas atuantes e companheiros na Academia Brasileira de Letras Agrárias (Abla) e na Associação

Hoje, pode-se dizer que grande parte das faculdades tem, em suas estruturas curriculares, a disciplina de Direito Agrário. No entanto, muitos Estados não incentivam esse estudo por falta de docentes especializados ou por questões ideológicas. Há divergências sobre o seu conteúdo, e já se observou, em muitos locais, que o Direito Agrário, por não constar no rol das disciplinas obrigatórias dos cursos jurídicos, integra a graduação num curto período de seis meses, estabelece-se como disciplina optativa, ou, ainda, seu programa se restringe à parte contratual e à defesa da propriedade rural. O Ministério da Educação tem trabalhado muito com a tese da vinculação do conteúdo programático à realidade local do curso. Dessa forma, na maioria das cidades com características rurais, as escolas que apresentam propostas para abertura de cursos jurídicos, com a expectativa da aprovação, acabam por incluir a disciplina agrária, embora não entendam, algumas vezes, seu conteúdo ou objeto.

Felizmente, as universidades, em sua maioria públicas, optam por estudar o Direito Agrário no tempo de um ano, transmitindo um conteúdo crítico e detalhado, que perpassa por todos institutos agrários, permitindo que o profissional do Direito esteja apto a atuar em vários setores jurídicos, de forma convincente e justa. Hoje, também os concursos públicos, principalmente os da esfera federal, apresentam em seus conteúdos a disciplina agrária como parte de suas exigências, o que acaba por ocasionar o interesse pela matéria.

Por iniciativa da Associação Brasileira de Direito Agrário (Abda),⁶ está sendo motivado o ensino do Direito Agrário ao longo de um ano, ao menos

Brasileira de Direito Agrário (Abda). Na Unesp, muitos mestrands e pesquisadores orientados por esta professora têm seguido a carreira agrária, divulgando esse ramo jurídico. São eles: Dimas Scardoelli, Juliana Xavier, Jéferson Celos, Marcos Rogério de Souza, todos mestres com trabalhos na área do Direito Agrário; além de Marcos Pereira de Castro, premiado duas vezes em suas pesquisas de iniciação científica e também como melhor trabalho nacional na referência mestrando pela Abda, e Taísa Cintra Dosso, mestrands, e outros tantos pesquisadores da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e do Programa Institucional de Iniciação Científica (Pibic) que se dedicaram ao estudo do Direito Agrário com afinco na sua graduação.

6 A Associação Brasileira de Direito Agrário (Abda), com sede em Goiânia, promove esse Direito por meio de congressos e reuniões, e conta com o apoio imensurável de Maria Célia dos Reis, procuradora do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e uma batalhadora das causas agrárias, em conjunto com Helio Novoa, outro grande agrarista e também procurador desse instituto. Em Goiânia, está presente o mestrado da Universidade Federal de Goiânia (UFG) que formou inúmeros mestres em Direito Agrário.

na graduação, com amplo programa que trata das questões públicas e privadas de tal ciência. Junto aos cursos de pós-graduação, tem crescido a procura por pesquisas na área rural, com vertentes aos movimentos sociais e também ao Direito Ambiental, contudo há registro de muitos trabalhos que pesquisam exclusivamente o Direito Agrário nas mais diferentes questões.

A questão ideológica se faz presente no item didático, uma vez que muitos docentes ou discentes se envolvem com a divisão de terras no Brasil, associando as questões das lutas dos movimentos sociais sobre a ocupação do solo brasileiro e suas reivindicações constitucionais. Nesse diapasão, incluem-se dados sociológicos justos que motivam e orientam uma melhor postura do direito diante das questões agrárias. Entende-se que essas ocupações, protestos, lutas⁷ devem, sim, se constituir como institutos do Direito Agrário, uma vez que todos eles clamam por efetivação de direitos, negados por séculos. Afirma-se essa postura declarando a importância deste estudo como ilícito civil? Como assunto sociojurídico? Como direito negado à maioria dos povos brasileiros? Como direito de protesto? Como crime? Enfim, este capítulo novo, mas tão antigo em sua essência, integra o novo programa de Direito Agrário sim, apesar de alguns agraristas quererem ignorar as pressões e lutas. Essas situações têm como fim a justiça, e os que trabalham com esta devem estar preparados para agir nessas lides.

A autonomia científica consolidou-se com os trabalhos dos juristas envolvidos nas pesquisas, com análise histórica da evolução dos conceitos, teorias e institutos agrários. Há trabalhos dos estudiosos, com ideologias arcaicas, tradicionais, fiéis às oligarquias rurais que acreditam fielmente na propriedade absoluta e na manutenção do direito da defesa do latifúndio, da monocultura e da economia de exportação. Como há também os pensadores agraristas com viés social, preocupados com injustiças seculares, em defesa dos que trabalham a terra, dos que a valorizam como meio de sobrevivência, de luta pela erradicação da fome, viabilizando produção de alimentos. Uma nova bandeira integra essa luta, a dos que ambicionam um Direito Agrário mesclado com o Direito Ambiental, na busca pela preservação das matas, do solo, das florestas, organizando um direito sustentável. Uma si-

7 O Movimento dos Sem Terra (MST), apesar de hoje estar numa posição, em parte, criticável, é um grande responsável na luta pela terra. Conseguiu grandes modificações na estrutura jurídica e faz pensar o direito plural.

tuação está ligada à outra. A cientificidade cresce com luta e obstáculos, mas ganha posturas de ciência jurídica. A criação da Academia Brasileira de Letras Agrárias (Abla)⁸ é a manifestação real da preocupação dos agraristas em divulgar seus trabalhos e trocar experiências entre regiões. O Direito Agrário cresce como doutrina e pesquisa, ampliando seus horizontes.

Pontes de Miranda (1983, p.248) descrevia em sua obra que “a ciência do direito é o todo de conceitos e enunciados com que pode o jurista apañhar o sentido histórico das regras e das instituições, sentido atual e toda natureza da categoria jurídica ou da regra, no quadro científico”.

Assim, ver ciência é mais que enxergar uma parte, requer toda uma estrutura de investigação e conhecimento do ordenamento do próprio direito positivo. É conhecer um todo de realidade, costumes, normas, aspirações de uma comunidade – no caso em tela, a rural. Porquanto, faz-se valer do pluralismo jurídico para uma melhor compreensão e eficácia. Entende-se como pluralismo a oposição ao unitarismo determinista do materialismo e do idealismo moderno, pois advoga a independência e a inter-relação entre realidades e princípios diversos. Parte-se do princípio de que existem muitas fontes ou fatores causais para explicar não só os fenômenos naturais e cosmológicos, mas igualmente as condições de historicidade que cercam a própria vida humana (Wolkmer, 2001, p.172).

Nesse sentido, o Direito Agrário deve ser constituído de uma visão com base na tolerância, em que há conflitos de interesse, diversidade cultural, religiosa, histórica, costumeira, em que se nega que o Estado seja a única fonte exclusiva de todo o Direito. Como ensina Wolkmer (2001, p.183), trata-se de uma visão antidogmática e interdisciplinar que advoga a supremacia de fundamentos ético-sociológicos sobre critérios tecnoformais. Assim, minimiza-se ou exclui-se a legislação formal do Estado e prioriza-se a produção normativa multiforme de conteúdo concreto, gerada por instâncias, corpos ou movimentos organizados semiautônomos que compõem a vida social.

Vale afirmar essa importância do pluralismo jurídico para todos os ramos do Direito, mas em especial aqui para o Agrário, onde as culturas re-

8 A Abla foi uma criação dos agraristas, por iniciativa de Alcir Gursen, Altir Maia, Darcy Zibetti, Lucas Barroso, Elisabete Maniglia. Reúne agraristas de todo o Brasil, e cada membro tem um patrono, e o desta autora é José Gomes da Silva.

gionais e os costumes se interpõem, fazendo comunidades rurais das mais diferentes espécies. Vale lembrar os movimentos sociais que ditam soluções, de grupos ambientalistas que lutam, de ONG, de associações, de participações civis em órgãos públicos e outros tantos setores que intercedem pelo Direito Agrário, construindo uma gama de relações jurídicas nem um pouco desprezível.

A conceituação de Direito Agrário não pode ser estática, urge por mudanças na sua aplicação, mas seu conteúdo vem com a visão clássica de autores célebres, como Sodero (1968, p.32) que assim explicita sobre esse ramo: “Conjunto de princípio e normas de Direito público e privado que visa disciplinar as relações emergentes da atividade rural com base na função social da terra”.

Segundo Raymundo Laranjeira (1981, p.58): “Direito Agrário é o conjunto de princípios e normas que, visando imprimir a função social à terra, regulam relações afeitas a sua pertença e uso e disciplinam a prática das explorações agrárias”.

De acordo com Ballarin Marcial (1975, p.441):

O Direito Agrário é o sistema de normas, tanto de Direito privado como de Direito público, especialmente destinadas a regular o estatuto do empresário, sua atividade, o uso e a tendência da terra, a unidade de exploração e a produção agrária em seu conjunto, segundo princípios gerais peculiares a esse ramo.

Segundo Rodolfo Carrera (1978, p.5):

O Direito Agrário é a ciência jurídica que contém os princípios e as normas que regulam as relações emergentes da atividade agrária, a fim de que a terra seja objeto de uma eficiente exploração, alcançando uma maior e melhor produção, assim como uma mais justa distribuição da riqueza em benefício dos que nela trabalham e da comunidade nacional.

Daí, pode-se afirmar que os conceitos, embora variáveis, refletem a tendência para o cumprimento da função social, para o bem-estar do homem do campo, para o aumento da produção por meio de leis, princípios e normas, realidade social, de natureza pública e privada, tendo como objeto a atividade agrária.

O espaço rural é o centro aglutinador de toda atividade agrária, de seus sujeitos, do agricultor, de seus elementos materiais, exploração e produto agrário, e de sua atividade comercial, incluindo o mercado agrário, os frutos e os alimentos como elementos de intercâmbio desse mercado.

Essa nova abordagem que inclui a atividade agrária como principal centro do Direito Agrário, sendo acompanhada das atividades acessórias que se interligam a esse ramo, justifica a nova faceta do Direito Agrário da Comunidade Europeia, que reflete um novo dinamismo crescente desse ramo do Direito, atento à real situação da agricultura, à sua exploração, à empresa, à agroalimentação voltada para explorações eficientes, por meio de métodos de produção e cultivo com respeito ao meio ambiente, que compreende cultivo vegetal e animal.

A nova tendência dos mercados, voltada para a produção de produtos orgânicos, também clama por tendências legais diferenciadas e por formas de abastecimento regulamentadas. Há de se considerar que o Direito Agrário deve estar atento a todas as formas de atividades agrárias e que a função social da propriedade poderia até ter, muitas vezes, um aspecto mais moral do que jurídico; mas, hoje, essa posição está realmente combatida e superada, pois, segundo Marcial (1991, p.67), a moderna teoria da função social é eminentemente jurídica, pois trata de conseguir um sistema de normas que obriga os proprietários a empregar sua riqueza de forma que não prejudique os interesses da coletividade. Essa obrigação vincula-se logicamente a tipos determinados de bens, aqueles que estão ligados ao bem comum.

Delgado de Miguel (1993, p.45) aponta que a nova vertente do Direito Agrário confirma um dinamismo que se converte na multiplicidade e variedade da norma jurídica agrária, que deve estar atenta sempre à necessidade real e às configurações de situações. Para tanto, o espaço rural converte-se no centro aglutinador de toda atividade agrária de seus sujeitos, do agricultor, de seus elementos materiais, de exploração e do produto agrário diante do mercado agrário, dos frutos e alimentos, como elementos desse intercâmbio. Assim, mais que produzir, é necessário estar atento ao sistema produtivo para atender a todas as demandas do consumidor e à qualidade que é exigida. Para tanto, é necessário formar um empresário agrário profissional, coerente com as modalidades ambientais, disposto a enfrentar desafios que não prejudiquem os interesses da coletividade.

A empresa agrária, para Scaff (1997, p.46), é a atividade organizada profissionalmente em um estabelecimento adequado ao cultivo de vegetais ou

à criação de animais, desenvolvida com o objetivo de produção de bens de consumo. De Mattia (1995, p.51) lembra que

[...] para ser empresário agrário não necessita ser proprietário produtivo, pode ser empresário o possuidor, o usufrutuário, o arrendatário, o concessionário de terra, o parceiro outorgado. Ocupa hoje a empresa agrária um lugar de destaque no horizonte rural, pois ela está adstrita à função social e tem um sentido muito mais amplo que o definido no Estatuto da Terra no seu artigo 4, inciso VI.

Há de se falar, hoje, que a empresa agrária reúne o estabelecimento agrário, o empresário agrário e a atividade agrária. Constitui-se no objeto central do Direito Agrário, porque nela se fundem a atividade agrária, as pessoas e os bens envolvidos na prática dessa atividade. Com base nesse ponto de vista, a empresa agrária pode ser integrada pela pequena propriedade, pela média e pela grande propriedade, independentemente de seu capital ou de sua constituição jurídica.

Princípios e características do Direito Agrário

Como observado, a atividade agrária constitui-se no cerne do Direito Agrário. Não são a propriedade rural, a reforma agrária ou os contratos o seu objeto de estudo. Estes últimos são estudados pelo Direito Agrário, porque contemplam a atividade agrária de uma forma direta ou indireta. Outros autores apontam a importância da atividade agrária para o funcionamento da empresa agrária, devendo, apenas nesse contexto, ser considerada. Como a atividade agrária é exercida ou onde ela tem criação é elemento importante para o Direito Agrário, assim como a política agrícola que permite o sucesso dessa atividade e toda a infraestrutura que lhe dá condição. Esse é conteúdo pleno do Direito Agrário, e a atividade agrária orienta seu estudo.

Para caracterizar uma atividade como agrária, recorre-se a estudos preteritos estrangeiros que, no Brasil, foram denominados por Giselda Hiro-naka (1997) como teorias clássicas da caracterização da atividade rural.

Carrera (1978, p.6) elaborou a teoria denominada “agrobiológica”, fazendo, em linhas gerais, uma coesão entre o agrônômico e o jurídico, asso-

ciando a terra e a vida como fatores diferenciadores da atividade rural, em relação às demais atividades humanas. A atividade agrária existe, a seu ver, quando se realiza na terra, quando o homem explora a terra para fazê-la produzir, por meio de um processo agrobiológico, os frutos destinados para seu consumo direto. Nesse entender, o homem é elemento essencial para a produção e, conseqüentemente, para a atividade agrária.

Carrozza (1988, p.80), por sua vez, defendeu a teoria da agrariedade, em que afirmou existir uma noção extrajurídica que caracteriza qualquer instituto jurídico como agrário. Dá a introdução da noção de risco na ideia do processo agrobiológico, defendido por Carrera. Seria agrária toda atividade cujo ciclo biológico estivesse sujeito às intempéries da natureza, que escapam ao controle humano. Segundo essa teoria, mesmo que haja um ciclo biológico na terra, mas totalmente controlado pelo homem, essa atividade não será caracterizada como agrária. Onde incidisse o controle do homem com calor, luz, técnicas artificiais, essas não seriam consideradas atividades agrárias.

A terceira teoria tida como clássica é a teoria da acessoriedade, de Vivanco (1967, p.20-1), que entende como agrárias, além da atividade típica de produção rural, aquelas decorrentes de índole econômico-social. Sua principal intenção foi verificar quando a atividade industrial ou comercial está sob o manto da atividade agrária e quando são independentes dela. Nesse sentido, estabeleceu alguns critérios para tal distinção, como necessidade, relevância, autonomia, normalidade, ruralidade e acessoriedade. Pelo critério da necessidade, é agrária toda atividade imprescindível ao cultivo do solo e à criação de animais, de maneira que abarca todas as atividades de transformação e venda de produtos, pois são necessárias às atividades produtivas. O critério da prevalência nasce como uma crítica ao da necessidade, à medida que a transformação e a venda, ao assumirem a predominância sobre a atividade de cultivo e criação, passam a se revestir da natureza de atividade industrial e comercial, respectivamente.

Já o critério da autonomia determina que uma atividade é industrial ou comercial quando os atos de transformar e vender puderem se realizar de forma autônoma à atividade de cultivo e à criação de animais.

Por sua vez, o critério da normalidade disciplina que a atividade agrária é aquela realizada normalmente no cotidiano agrário. Noutra linha, o critério da ruralidade apregoa que a atividade é agrária quando se relaciona à vida e ao trabalho agrícola, determinada com base na localização do imóvel.

Por fim, destacou o critério da acessoriedade, que dá nome à teoria, segundo o qual a transformação e a venda serão atividades agrárias quando forem complementares às atividades de cultivo e criação (produtiva).

Vivanco (1967, p.21) apresentou sua classificação das atividades agrárias:

- Próprias: produtiva, conservativa e preservativa.
- Acessórias: extrativa e capturativa.
- Conexas: manufatureira, transportadora, processadora, lucrativa e a consuntiva e atividades agrárias vinculadas às demais, que se inter-relacionam.

No que tange à análise das teorias, pode-se considerar que cada teoria apresenta um pouco de verdade, mas não há prevalência de uma sobre a outra, nas adaptações à realidade de cada país. Olavo Acyr Lima Rocha (1999, p.42-3) considera que

[...] as teorias clássicas, devem ser analisadas tendo-se presente, outrossim, a evolução histórico-científica e legislativa de cada país com suas condições próprias de tempo e lugar, bem como a constante evolução técnica e tecnológica do Direito e das ciências afins.

Helio Roberto Novoa da Costa (2001, p.40) considera que a prevalência deve ser atribuída à teoria de Vivanco (1967, p.20-1), abraçando o critério da acessoriedade, pois, no Brasil, há a carência de um critério ou de uma teoria tipicamente brasileira.

No Brasil, a atividade agrária vem delineada em diferentes diplomas legais e torna-se motivo de controvérsia quando apreciada por jus agraristas. O Estatuto da Terra trata de dizer, em várias oportunidades, da exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, a saber: artigos 1º, 4º, 5º, 10º, 25, 47, 75 e 92.

Conforme Dimas Scardoelli (2004, p.30), o Estatuto da Terra utilizou-se da noção de atividade agrária na determinação de muitos outros institutos, embora não tenha definido legalmente o instituto jurídico da atividade agrária. Na mesma linha, o autor diz que outros diplomas legais elencam atividades tidas como rurais, sem defini-las. São os casos da Instrução Especial Incra nº 5, de 1973, e de algumas leis que versam sobre tributos relacionados à atividade rural.

A primeira, em seu artigo 3º, apregoa que os tipos de exploração rural no Brasil são enquadrados nas classes de hortifrutigranjeiros, lavoura permanente ou temporária, pecuária e florestal. A Lei nº 8.629/93, em seu artigo 4º, reza sobre exploração agrícola, pecuária extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial. No âmbito tributário, o artigo 2º considera atividade rural a agricultura, a pecuária, a extração e a exploração vegetal e animal, a apicultura, avicultura, cunicultura, suinocultura, sericicultura, piscicultura e outras culturas animais. Ainda, a transformação de produtos decorrentes da atividade rural, sem que haja alteração da composição e das características do produto, o cultivo de florestas que se destinem ao corte para comercialização, consumo ou industrialização. O decreto tributário nº 4.382/2002 versa sobre Imposto Territorial Rural (ITR), e seu artigo 18 descreve as mesmas atividades agrárias já mencionadas, o que faz afirmar que os dispositivos não são conflitantes quanto à eleição de atividades tidas como rurais.

Na realidade brasileira, outras dúvidas surgem quanto à criação de animais para esporte, prestação de serviços de equoterapia, aprimoramento genético, serviços de coleta de sêmen. Animais para esporte e lazer, jardinagem, sementes para plantio, culturas hidropônicas e agroturismo. Seriam essas atividades agrárias? Todas elas vinculam-se ao aspecto agrário, mas não são tratadas como tais para fins de tributação e outras considerações jurídicas. No entanto, trazem a característica do meio rural, o que, dentro das teorias, faria que pudessem ser consideradas atividades agrárias acessórias, e o Direito Agrário poderia incidir sobre elas, conforme entendimento hodierno. Nesse entendimento, uma vez ampliado o leque das atividades agrárias, o meio ambiente, principalmente, estaria mais bem protegido, assim como estar-se-ia diante de outras opções de frentes de trabalho rural, valorizando, dessa feita, o que José Graziano da Silva (1996) sempre defendeu como uma reforma agrária não essencialmente agrícola.⁹

Quanto ao turismo rural, Maniglia (1999), em outros trabalhos, defende a ideia de que este deverá ser incluído no rol das atividades agrárias, pois reflete um compromisso com o local, os costumes rurais, a natureza e a paisagem rural, reflete, enfim, o caráter agrário em seu âmbito (Scardoelli, 2004,

9 Esse trabalho será reapreciado ao longo deste livro. Consiste em equacionar a questão do nosso excedente populacional com uma reforma agrária que permita a combinação de atividades agrícolas e não agrícolas, com a vantagem de usar menos terra e mais opções de emprego.

p.30). Ademais, o turismo rural é encontrado em qualquer ponto do Brasil, e essa atividade movimentou o social, o econômico e o ambiental, motiva o comércio de animais em geral, estimulando a atividade agrária como fonte de emprego e atração sustentável, fomentando a permanência, inclusive do homem, no campo e atraindo outros para esse local.

Descrito o cerne do Direito Agrário, é de se considerar que as características que motivam o Direito Agrário vêm por meio da política agrária, que deve ser uma atividade ideológica, motivada pelo bem-estar da coletividade, uma atividade ordenadora da vida social, pela qual um grupo de pessoas e instituições influi ou direciona as demais para novas formas de conduta. Deve ser eminentemente prática, com tendência teológica para atingir fins. É instável porque sofre com as mudanças permanentes de caráter histórico, tecnológico e social, mas seus fins são os mesmos.

Os meios para desenvolver seus objetivos são múltiplos. O sistema estatal deverá estar sempre atento aos ditames constitucionais dispostos nos princípios jurídicos gerais de cada Estado. O Brasil traz a marca da constitucionalização do Direito Agrário e das políticas de reforma agrária, política agrícola e agrária. Portanto, as fontes são as leis, os costumes, a jurisprudência, a dogmática, os clamores sociais, as praxes hegemônicas, e tudo mais que refletir nos anseios sociais.

No que tange aos princípios, recorre-se aos ensinamentos de Laranjeira (1981, p.169) que elenca, na doutrina nacional, os seguintes princípios fundamentais:

- a) princípio do aumento da produção e dos níveis de produtividade;
- b) princípio do asseguramento de justiça social;
- c) princípio da privatização das terras nacionais;
- d) princípio da proteção à propriedade familiar camponesa;
- e) princípio do dimensionamento eficaz das áreas exploráveis;
- f) princípio do estímulo à produção cooperativista;
- g) princípio do fortalecimento da empresa agrária;
- h) princípio da proteção à propriedade consorcial indígena.

Sodero (1968, p.14) e Paulo Torminn Borges (1998, p.7) destacam, como princípio fundamental, a função social da propriedade, e o segundo autor enfatiza o progresso econômico e social do rurícola, o combate aos mercenários da terra, à exploração predatória e ao desenvolvimento do sen-

timento de liberdade e de igualdade com implantação de justiça distributiva. Na doutrina estrangeira, vale lembrar que os princípios de cooperação e de organização profissional são vistos por Jacques Audier (2002, p.3-4) como fundamentais para vencer as barreiras impostas pelo mundo rural, que se apresenta diferente, heterogêneo e sob mutações. Ademais, o Direito Agrário, na Europa, traz a marca da conformidade comunitária que, para o autor citado, visa à modernização e ao desenvolvimento da agricultura, à adaptação ao contexto comunitário e internacional, à adaptação ao mercado competitivo capaz de exportar regramento e desenvolvimento do território, ao equilíbrio dos espaços rurais, à proteção do meio ambiente e à participação na luta contra a fome do mundo.

Em nível nacional, acredita-se que a função social da propriedade, por tratar dos elementos econômicos, sociais e ambientais, seja a tônica do Direito Agrário, pois a exigência desse cumprimento implica a perda da propriedade que não respeita – ao menos sob o ponto de vista constitucional (art. 184, Constituição Federal – CF) – esse dispositivo, que consolida grande parte dos princípios aqui descritos. Há de se considerar, ainda, que outros ditames constitucionais devem ser observados quando se trata de princípios agrários, como os objetivos do Estado, as garantias fundamentais, as metas para a iniciativa privada, as propostas ambientais, tributárias e empresariais, sem deixar de levar em conta os anseios sociais manifestos nas lutas da sociedade civil.

Rafael Mendonça de Lima (1997, p.45), apoiado nas lições de Vivanco (1967, p.184), afirma que o Direito Agrário é dependente da política agrária, que seria uma ação de planejamento do poder público. A política agrária tem de ter um fundamento jurídico, e, nesse caso, o fundamento jurídico é extraído do Direito Agrário positivo que é elaborado para atender a essa política. Conclui, pois, que a formação dos princípios do Direito Agrário tem íntima relação com a política agrária e esta com os dados da sociologia rural, da agronomia e de todas as ciências que importam à atividade agrária.

Umberto Machado de Oliveira (2004, p.135), em sua obra recente, discorda do pensamento desses juristas e justifica:

Com a devida vênia que o autor merece e está muito bem acompanhado dissentimos de seu pensamento por uma convicção simples: não admitimos que os princípios agrários sejam frutos da Política Agrária, mas sim que a Política

Agrária seja elaborada em respeito e observância aos princípios do Direito Agrário. Sabido é que o substrato jurídico – uma lei ordinária é indispensável para implementação, pelo Poder Executivo, da Política Agrária, a qual está sujeita a influências momentâneas de caráter ideológico. Não podemos admitir, pois, que os princípios de Direito Agrário encontrem sua origem na Política Agrária ou que o Direito Agrário incorpore os princípios nela eventualmente inseridos.

Comunga-se, neste trabalho, com o referido pensamento, com a ressalva de que, sob o ponto de vista teórico e científico, nada mais coerente do que o proposto pelo autor; todavia, na prática, muitos países desprezam os princípios do Direito Agrário quando firmam suas políticas agrícolas, favorecendo os grupos econômicos, as políticas internacionais neoliberais, ou, ainda, elaboram leis coerentes com os princípios agrários, mas as ignoram.

Em se tratando de Direito Agrário europeu, há que respeitar as normas comunitárias que dão outras características a esse ramo, que estabelece preocupações múltiplas com o meio ambiente, a organização profissional e a segurança alimentar do mundo. Elementos estes que, no fundo, em nada diferem dos elementos constitutivos da função social brasileira, descrita no artigo 186, da Constituição Federal pátria, com a diferença de que, lá, são rigorosamente cumpridos e, aqui, ainda se encontram na luta para sua efetivação.

Conclui-se, então, que o Direito Agrário, hoje, é um ramo autônomo, didático e cientificamente independente, com princípios bem delineados, tendo por base o estudo da atividade agrária, com características específicas do meio rural, trazendo a marca da agrariedade e tendo como meta o estudo de múltiplos institutos, a saber: atividade agrária, reforma agrária, contratos agrários, propriedade rural e suas intercorrências, cooperativismo agrário, crédito rural, lutas sociais por terra, movimentos sociais pela melhoria do homem do campo, trabalho rural, meio ambiente agrário, seguridade alimentar, qualidade de produção e todos os reclamos que nutrem a questão jurídica agrária. Os institutos variam de país para país, respeitando as exigências territoriais e as necessidades locais, sem, todavia, deixar de ambicionar os ditames internacionais de padrão de qualidade e quantidade de alimentos e os meios para sua produção, organização e comercialização dos produtos agrários. No Brasil, seu estudo é abrangente, tomando em conta a preocupação fundiária e a política agrícola, reunindo, assim, mais institutos que os demais países, uma vez que ainda não superou sua fase de ocupação democrática do solo.

A função social do imóvel rural na legislação brasileira

A Constituição de 1988 na visão agrarista

A Constituição de 1988 trouxe esperanças e promessas de liberdades e direitos sociais coletivos bem definidos, e criou perspectivas da construção de uma sociedade que, ao menos, ansiava por metas solidárias e maior igualdade. Indubitavelmente, a Carta Magna de 1988 deixou, em princípio, a certeza de que a democracia, a dignidade da pessoa humana e a construção de uma cidadania estariam sendo metas prioritárias. Em razão disso, pode-se confirmar na construção do artigo 3º que, categoricamente, afirma serem objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa, solidária, seguida da erradicação da pobreza e da marginalização, com redução das desigualdades sociais.

Mas não foi só; outros avanços democráticos podem ser vislumbrados na construção dos direitos fundamentais, na definição das políticas públicas relativas à saúde, à educação, à previdência, à assistência social, aos direitos coletivos, à definição das políticas públicas e na conceituação da função social da propriedade como garantia coletiva. Na lição de Miguel Baldez (1998, p.161):

[...] deve ser entendido que os princípios adotados pela Constituição constituem fundamentos e, por serem fundamentos, deles decorrem, além dos direitos individuais, os novos direitos sociais, os do regime relativo ao trabalho e, os direitos sociais coletivos como saúde, educação, previdência social, exigindo-se por outro lado do Estado para a concepção desses ditos direitos coletivos sociais a adoção de políticas públicas adequadas.

Dessa feita, não basta criar intenções; fundamental é criar metas e atitudes, para que se efetive a boa vontade, proclamada no texto constitucional, o que passa a ser exigido nas legislações infraconstitucionais e na construção de normas, decretos, portarias, consubstanciando a manifestação política para o cumprimento das metas determinadas no texto legal. Mas, se, em sua maioria, o texto constitucional de 1988 efetivamente ganhou avanços democráticos, pode-se apontar, como grande exceção e como uma das vitórias mais desprezíveis do setor oligárquico, a questão da reforma agrária

que, impedida de entrar com força total, trouxe em seu bojo o artifício da produtividade, demonstração da força dos setores dominantes e atrasados, contrariando a democratização da terra e a eliminação das desigualdades rurais (Maniglia, 2005, p.27).

Com sabedoria, Fachin & Silva (1990, p.58) assim explanaram, acerca da Constituição de 1988, no que tange à reforma agrária:

Pode-se afirmar, em breve resumo, que a Constituição Federal de 1988 (CF) no tocante à questão agrária, avançou na forma e recuou no conteúdo. De fato, pela primeira vez na história das sete Constituições brasileiras o setor agrícola mereceu um tratamento diferenciado, compondo capítulo próprio, o III, do título VII, da Ordem Econômica e Financeira. Trata-se, contudo de mera embalagem, escondendo mercadoria de baixa qualidade. Já que no mérito a Nova Carta contrariou a tendência histórica que vinha aperfeiçoando sucessivamente os instrumentos impositivos da Função Social da Propriedade Rural e os mecanismos de redistribuição fundiária retornando ao patamar da CF de 1946. Não foi preciso sequer o *day after* para se saber que os trabalhadores rurais e os sem terra em particular, pagaram os avanços que a CF de 88 consagrou em benefício de outros segmentos da sociedade brasileira.

A partir da constitucionalização da questão agrária, pode-se dizer que uma nova etapa rural se iniciou. Polêmica difícil de ser resolvida em matéria jurídica, mas compreensível em termos históricos sociais, no que tange à elaboração das leis agrárias.

Num rápido passeio histórico, há de se observar que as leis agrárias sempre foram, em sua maioria, discriminatórias, favorecendo o segmento patronal. A Lei de Terras de 1850 se, por um lado, criou a propriedade rural, protegendo-a, por outro, impediu o acesso à terra aos negros e aos pobres, quando obrigou que as terras públicas, doravante essa data, fossem somente vendidas.¹⁰ A abolição da escravatura, em 1888, foi um ato leviano, da maneira como foi celebrada, obrigando os ex-escravos a trabalharem por

10 Sobre o assunto, ver Laranjeira (1984, p.42) e Abinagem (1996, p.24). No dizer de ambos, e com a concordância desta autora, a Lei de Terras foi uma cilada preparada pela oligarquia rural para evitar que os escravos libertos pudessem ter acesso à terra e não se constituíssem como mão de obra barata para os senhores do café. José Graziano da Silva (1990, p.24), com relação ao tema, afirma o seguinte: “terra livre não combinava com homem livre”.

salários vis e de forma degradante, o que reflete em nossa realidade hodierna.¹¹ A Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) de 1943,¹² em seu preâmbulo, deixou explícito que os trabalhadores rurais estavam excluídos da proteção trabalhista então instituída. Além disso, a inexistência de um Código Rural, por séculos, foi a grande manifestação de que o silêncio reforça a dominação e, ainda, de que, quando as elites elaboram as leis, estas, em sua maioria, são emitidas para não serem cumpridas. José de Sousa Martins (1999, p.70), ao tratar da questão, deixa claro que o jogo político na elaboração das leis, envolvendo questões opostas, responde pelo modo contido como as reformas sociais e políticas são concretizadas no Brasil:

[...] que além de tudo seus executores são quase sempre seus inimigos. O que talvez explique por que decisões políticas fundamentais ganhem forma legal até sem grandes dificuldades, mas emperrem justamente na sua aplicação, vitimadas e esvaziadas pela conduta conspirativa de uma burocracia pública que ainda age predominantemente a partir de orientações pessoais dos chefes políticos e não a partir da impessoalidade pressuposta no cumprimento formal da lei por parte do empregado público.

A questão, portanto, não é de aprovar leis avançadas, mas assegurar que elas não serão executadas contra os interesse dos que as aprovaram.

Sob essa análise, percebe-se que o texto constitucional traz em seu bojo legislação avançada quando trata da função social, com ênfase em diversas passagens, inclusive no âmbito dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, XXII e XIII), quando deixa claro que a propriedade é protegida, mas que terá de cumprir sua função social. Todavia, no texto agrário, embaraça a questão e cria uma antinomia ao, inicialmente, determinar que toda propriedade que não cumprir a função social será desapropriada (art. 184), para, em seguida, vetar a desapropriação nas terras produtivas, pequenas e médias. Reafirma-se, dessa forma, que o legislador avançou, criando uma

11 A má ocupação do solo brasileiro começou com as sesmarias, mas agravou-se com a Lei de Terras, pela discriminação proposta por ela, cerceando o acesso dos pobres à terra, prática ainda existente no Brasil e motivo da luta dos movimentos sociais.

12 A exclusão dos trabalhadores rurais foi uma traição do Estado. Esses trabalhadores só foram regulamentados em lei, na prática, em 1973, pois o Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963, não entrou em vigor.

expectativa de cumprimento de função social, mas, em seguida, arrependido, preocupado em desagradar grupos aliados, veta, de forma bastante parcial, o que seria o interesse da maioria.

Revela-se que, na questão agrária, pioradamente à opinião de Martins (1999, p.71), o legislador deu a esperança (função social a ser cumprida) e, ao mesmo tempo, a retirou, criando a artimanha da propriedade produtiva, para não ser aplicada a integridade da função social àqueles que haviam celebrado a benesse de legalizar constitucionalmente a propriedade com o dever de cumprir função social. Observa-se e torna-se necessário esclarecer que, na maioria das vezes, assim como foi na Constituinte, os que aprovaram as leis tinham interesse direto e pessoal, haja vista a pressão feita pelos deputados da ala da União Democrática Ruralista (UDR), responsáveis pela inclusão das terras produtivas no texto constitucional, obstruindo, assim, a reforma agrária ampla, participativa e cidadã.

Por sua vez, os poucos defensores dos trabalhadores rurais e sem terra, num esforço conjunto de luta social, ganharam no novo texto a inclusão do artigo 186, que descreve, de forma quase repetitiva, o que já havia sido explanado no Estatuto da Terra, no que se refere ao cumprimento da função social da propriedade rural, mas colocando em primeiro plano a produtividade, seguida dos elementos ambientais e sociais. A função social, como expressada no texto constitucional, sem conexão com os demais artigos, fica solta no sentido de se definir se ela deve ser cumprida na íntegra, por todas as propriedades ou se, independentemente de seu cumprimento, a propriedade produtiva, a pequena e a média não serão desapropriadas. Do modo confuso como foi expresso (ao que tudo indica, de forma dolosa), a propriedade que não cumprir função social, no que se refere à questão ambiental ou aos direitos trabalhistas, poderá estar livre de desapropriação se for produtiva, jogando, assim, por terra toda a ideologia da obrigação, derivada da ideologia da função social, ideologia esta aceita e contida em todas as legislações modernas. Isso permite que absurdos, como o trabalho escravo, sejam flagrados em uma propriedade ou que uma devastação ambiental seja cometida, mas, se ambos os ilícitos ocorrerem em propriedades produtivas, estas não serão desapropriadas. Fatos esses rotineiramente flagrados e sem processos desapropriatórios, fundamentados no princípio constitucional. O resultado de sua obrigação somente advém se utilizadas técnicas de hermenêutica, a partir das quais fique demonstrado que o ordenamento jurídi-

co é um todo; portanto, ao se proceder à leitura dos direitos e das garantias individuais, estes deverão ser aplicados em todo o corpo constitucional, o que nos faz concluir que a propriedade rural deverá cumprir o descrito no artigo 186, com o detalhe básico da exigência de simultaneidade para todos os itens, o que ficará demonstrado ao longo desta pesquisa, que esta foi outra falácia do operador legal. Pode e deve o Poder Judiciário executar essa obrigação, porém, na maioria dos casos, o que acontece é o desrespeito aos demais itens da função social, privilegiando o item econômico.

Entretanto, nem só de desacertos foi elaborado o texto agrário. Seria de uma injustiça similar à dos constituintes proceder o jus agrarista somente com críticas ao texto constitucional. Há de se lembrar que, apesar dos desencontros, a elaboração de um capítulo destinado à questão agrária na Constituição (Título IV, da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I, arts. 184 a 191) ao menos demonstrou um tratamento diferenciado para os problemas rurais, bem como um vislumbre do estudo agrário para os estudantes que, muitas vezes, lamentavelmente, se limitam, por força curricular (não possuem a disciplina Direito Agrário na organização curricular), a estudar as leis agrárias via Constituição Federal.

Outro bom fundamento constitucional foi definir a função social para o imóvel rural (art. 186, CF). Embora essa definição não seja cumprida da maneira correta, o esclarecimento norteia os que lutam para seu cumprimento e sua efetivação no texto legal contemporâneo, já que sua postura constitucional coloca, ao menos, o Brasil em pé de igualdade com constituições estrangeiras, que, além de adotarem o procedimento desde 1919, perpetuam, na cultura jurídica de seus povos, a cultura da propriedade rural com função social, enterrando como um todo o sentido absolutista da propriedade.

A instituição do processo expropriatório para as glebas que cultivam plantas psicotrópicas (art. 243, CF) externou a vontade do legislador em cooperar com o fim do tráfico internacional e, de maneira mediata, colaborou com a questão agrária, permitindo o acesso de famílias para assentamentos em regiões que cultivavam folhas vistas como tóxicas. Sob o ponto de vista jurídico, é de se frisar que, embora a propriedade seja passível de garantias, neste caso, exclusivamente, o expropriado não receberá nenhuma indenização, conforme o determinado posteriormente na Lei nº 8.257/1991, regulamentada pelo Decreto nº 577/92.

Interessante também, pela primeira vez, o emprego correto da expressão “expropriação”, uma vez que esse instituto significa a retirada do bem sem indenização e que, no Brasil, foi e continua sendo empregado como sinônimo de desapropriação, inclusive no processo desapropriatório – Lei Complementar nº 76/93 que, ao se referir ao desapropriado, neste caso, passível de recebimento de indenização, o qualifica como expropriado, como se assim fosse sujeito praticante de delito de plantio de drogas. Por mais que o erro tenha sido mantido, o momento da expropriação qualificou o significado correto do instituto, permitindo um melhor entendimento da questão.

A demarcação das terras indígenas dentro de cinco anos (art. 231), a partir do texto da Magna Carta, foi repleta de boas intenções e merece aqui o aplauso que, de início, pareceu reparar o erro histórico do débito para com os índios. Mas, com o passar dos anos, essa demarcação não se consolidou, gerando os problemas vigentes. Os poucos índios restantes, excluídos da exterminação sofrida, rebelam-se pela devolução de suas terras, transformando o que era uma simples obrigação de fazer, numa luta entre poder local, poder federal, luta política, manipulação de inverdades, que, mais uma vez, demonstram o quão dura é a luta pela terra neste País.

Em que pesem os comentários de boas intenções sobre a Constituição, na questão agrária, há de se concluir que o dano da propriedade produtiva, constante na Constituição Federal, introduziu, na prática, a inviabilidade do cumprimento pleno da função social da propriedade rural, sem contar que as dificuldades de ordem legal, agrônômica e operacional inviabilizam a recuperação e a efetivação plena dos direitos humanos no campo. Enquanto o mundo pede paz, o campo brasileiro vivencia uma guerrilha interminável, contabilizando mortes, conflitos, disputas judiciais sem sentido para um país rico em terras e produtor de uma safra de grãos recorde. A aplicabilidade real da função social da propriedade carece do apoio da Justiça e da sociedade como um todo, para que, ao fim, esta não pereça diante do desemprego, da fome e dos danos à natureza.

A função social da propriedade

Trabalhar com a ideologia deste fundamento – função social da propriedade, que tem suas origens em 1789 como princípio, mas que remonta ao instituto da propriedade já trabalhado anteriormente por Aristóteles que

contestava a ideia de Platão – é viajar no tempo, em busca de um verdadeiro sentido para a propriedade e até para sua própria existência. De acordo com Rosalina Pereira (1993, p.105):

Para Platão, na sua obra *A República*, este defendia uma forma de organização social comunista em que os bens de uma sociedade pertencessem a todos os membros dessa sociedade, enquanto Aristóteles, na *Política*, defendia que os bens existiam para a satisfação das necessidades dos homens, contudo, a maneira mais eficaz de se assegurar a destinação social dos bens é através da apropriação pessoal. Para ele, era preferível que os bens pertencessem aos particulares que o usariam de maneira a satisfazer às necessidades da comunidade, ou seja, os homens têm o direito de usar os bens não só para sua própria manutenção, como para satisfazer a coletividade.

A contraposição sobre o instituto da propriedade caminhou em discussão, mas o que prevaleceu foi, durante tempos, a ideia da propriedade privada absoluta, marcada pelo direito romano. Na evolução histórica, o feudalismo marca a propriedade sem caráter exclusivista, conforme Rosalina Pereira (1993, p.106): “o domínio se reparte em domínio eminente (Estado) e domínio direto (Senhor) e domínio útil (vassalo)”. No entanto, segundo Arnaldo Wald (1991, p.15), “houve quebra da exclusividade do domínio, mas o poder político manteve-se ligado a ela, com exploração do homem trabalhador”.

Surge o pensamento de Santo Thomaz de Aquino que, em sua obra *Summa theologiae*, afirma:

O Homem para garantir as sua própria sobrevivência tem um direito natural ao apossamento dos bens materiais, logo o direito de propriedade resulta desse direito natural de apropriação dos bens, na luta pela sobrevivência, contudo esse direito de propriedade é limitado pelo bem comum, é limitado pelo direito que têm todos os homens de viver condignamente. (apud Pereira, 1993, p.107)

Ao fim do sistema feudal, em face das insatisfações do intervencionismo estatal aliado à desigualdade social, à intolerância religiosa, à política mercantilista e aos privilégios ditados pela política, surge a revolução liberal, marcada pelos pensadores iluministas que se posicionaram novamente em

situações dialéticas diante do instituto da propriedade. Segundo Ferreira Filho (1982, p.32):

Locke, como Rousseau, afirmaram que a propriedade é o mais sagrado dos direitos, porque estavam vendo na propriedade o fruto principal da liberdade humana. Nesse raciocínio é que a declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789 tenha insistido duas vezes sobre a propriedade, como pressuposto de liberdade, igualdade e fraternidade. Todavia, se a propriedade foi vista como a razão de ser da sociedade, foi também vista como origem da desigualdade e dos males sociais. Rousseau defendia essa tese, que foi desdobrada posteriormente pelos socialistas com destaque para Proudhon, que condena a propriedade como fonte de desigualdade e conseqüentemente de males sociais. A crítica mais importante e mais conhecida à propriedade privada é devida a Marx, para este, a propriedade privada é fonte de alienação e, na verdade, todos os males sociais em resumo, derivam dessa situação de alienação que sente o produto frente ao bem produzido e a solução seria a eliminação da propriedade, o que ocasionaria a eliminação das classes e a reconciliação do homem com o homem, permitindo uma sociedade sem Estado, na qual simplesmente houvesse uma coordenação das atividades sociais.

No antagonismo do liberalismo, que defende a propriedade como razão de ser da sociedade, em face ao socialismo, que vê a solução dos males no seu fim, surge a posição doutrinária da Igreja que recupera os estudos de Santo Tomás de Aquino, seguida pelos estudos dos positivistas, na figura maior de Comte e na célebre encíclica de Leão XIII, *Rerum Novarum*, cujo raciocínio afirma que a propriedade é um direito natural, inclusive a propriedade dos bens de produção, mas que esta não pode se destinar a satisfazer os interesses do proprietário, a trazer-lhes benefício, significando, também, uma maneira de atender às necessidades de toda a sociedade. Isso faz concluir que o exercício da responsabilidade do proprietário constitui uma das condições das liberdades civis e ainda que a propriedade passa a ser um direito do proprietário, associada ao dever simultâneo do cumprimento da função social. Daí decorre o que Ferreira Filho (1982, p.33) afirma:

A função social tem um efeito positivo de atribuir obrigações sociais ao proprietário: é a associação da função social ao sentido jurídico da propriedade. E

o sentido negativo que não se admite mais propriedade absoluta. Nega-se por completo esta concepção.

Essa ideologia social pertinente à mudança dos tempos repercutiu no Direito Constitucional e foi incluída na Constituição do México, em 1917, pela primeira vez num diploma jurídico. E, em 1919, na Constituição de Weimar, na Alemanha, fixando a partir de então um novo padrão para as declarações de direitos, no que respeita ao direito da propriedade. Interessante é que, a partir de então, a propriedade vista somente do lado privado passa com sabedoria, no dizer de Bandeira de Mello (1984, p.39), a

[...] integrar o direito público e desde logo o constitucional, pois dependendo do tratamento dispensado ao direito de propriedade um estado será socialista ou capitalista, com todas as implicações daí decorrentes. Trata-se, portanto, de um direito modular à caracterização político social do Estado e, por isso de todo o quadro jurídico da sociedade: logo um direito público, por excelência.

O Brasil trouxe a discussão da função social da propriedade, pela primeira vez, na Constituição de 1934 e, de uma forma muito tímida, no artigo 113, estatui ser garantido o direito de propriedade que não pode ser exercido contra o interesse social ou coletivo. A Carta de 1937 é silente e a de 1946 enseja a manifestação da possibilidade da desapropriação pelo interesse social (art. 141) e, ainda, que a propriedade será condicionada ao bem-estar social (art. 147) e que a lei poderá, com observância ao disposto no artigo 146, promover com igual oportunidade para todos a justa distribuição da propriedade. Nas Cartas de 1967 e 1969, a evolução na linguagem normativa e, finalmente, ao dispor sobre o pagamento da desapropriação para imóveis rurais, ambas tratam da função social da propriedade. Mas o verdadeiro coroamento da função social da propriedade se dá na Constituição de 1988, manifesta em seu artigo 5º, XII e XVIII, como cláusula pétrea, alinhavando a propriedade como um direito e a função social como dever inerente a ela. Ainda classifica a Carta Magna, em seu artigo 170, II e III, a propriedade privada e sua função social, como princípios da ordem econômica, impondo sanções para o caso de não ser observado, principalmente, em relação a propriedades imóveis urbanas e rurais (arts. 182 a 191).

Mas, na realidade, a função social instituída constitucionalmente visa, no dizer de Lessa Giordani (1991, p.50),

Fazer com que a propriedade seja utilizada de maneira normal, cumprindo o fim a que ela se destina, o que não gera contraposição entre os interesses individuais e coletivos. Ao contrário, compatibiliza-os e representa, outrossim, uma harmonização da instituição com os fins legítimos da sociedade.

Vê-se, claramente, que a propriedade continua garantida como expressão de direito. Cabe, no entanto, um dever para seu proprietário, dever esse vinculado a um elemento econômico, a um elemento social e a um outro ambiental, pois estes foram os tópicos desenhados no artigo 186 para expressar o cumprimento da função social da propriedade rural. Para tanto, será necessário qualificar o imóvel rural, o que se fará doravante.

Imóvel rural

Há de se observar que, no transcorrer deste trabalho, sempre foi usada a expressão “agrário” e, neste momento, fala-se em imóvel “rural”. Expressão esta usada pela Constituição e por tantas leis agrárias que usam os termos como sinônimos, para uns, com diferenças sutis, para outros, ou ainda percebem suas diferenças, mas não dão a elas importância jurídica ou pensam que essa confusão de termos não pode permanecer. Gustavo Rezek (2007, p. 45), em recente trabalho, assim se posiciona:

No moderno direito agrário não se pode aceitar tal mistura, aquilo que se diz rural será aceito e estudado no Direito Agrário só enquanto instrumento para a realização da atividade agrária, objeto de nossa disciplina. Para o agrarista não podem se encontrar no mesmo patamar o rural e o agrário, o *rus* e o *ager*. O primeiro é garantidor do segundo e sua importância é fundamental.

Seguindo esse raciocínio, o autor continua em defesa de sua tese, dizendo que o imóvel, chamado rural pela legislação agrária, é precisamente o imóvel agrário que encontra seu conceito legal no Estatuto da Terra e na Lei nº 8629/93 que regulamenta a Constituição.

Para Laranjeira (1975, p.68), as expressões “rural” e “agrário” vão formar dois universos paralelos de uma só realidade; diversificando seus pró-

prios significados, terminam por mostrar os dois aspectos fundamentais que são a razão de ser da própria disciplina jurídica estudada. Outros autores, como Octávio Alvarenga (1985, p.9), Olavo Acyr Lima Rocha (1992, p.79) e o próprio Rezek (2007, p.48), optam por separar os termos, destinando “rural” para a localização do imóvel fora da área urbana, na zona rural; e o termo “agrário”, para os imóveis que se destinam à atividade agrária. Rezek (2007, p.49) cita, como exemplo, que a localização na zona rural não é essencial para a caracterização do imóvel agrário. Um hotel-fazenda será rural, mas não agrário. Um terreno urbano, onde se plantam hortaliças que serão vendidas no mercado, será agrário, mas não rural. Ruralidade e agrariedade são campos distintos que, quase sempre, cruzam-se e convivem num mesmo imóvel. Olavo Acyr Lima Rocha (1992, p.80) lembra que a maioria dos imóveis agrários está situada na zona rural, e os que permanecem na zona urbana, com destinação agrária, tornam-se, com o tempo, antieconômicos por não poderem exercer sua função agrária.

A discussão entre “agrário” e “rural” fica um pouco sem sentido, já que o Direito se denomina Agrário, inclusive por normatização internacional, porém parte da legislação usada pelo Direito Agrário tem em seu corpo a expressão “rural”. Também os múltiplos recursos sociológicos despendidos pelo Direito Agrário falam em “rural”, o que leva a concluir que a separação dos termos, ou sua utilização, deve ser desenhada com os cuidados devidos, principalmente com o bom senso. De nada vale dizer que apenas deve se referir a “agrário”, quando a legislação fala em imóvel “rural”, propriedade “rural”. Com esse raciocínio, entende-se que a postura de Laranjeira (1975, p.70) é a mais certa, principalmente quando defende que se deve manter o termo “agrário”, repelindo-se o “rural” sempre que possível.

No âmbito legislativo, existe um conflito entre os critérios atribuídos pelo Direito Tributário e pelo Direito Agrário, para caracterização do imóvel como rural ou urbano. O primeiro contempla a localização para definir o pagamento do tributo, ou seja, se sobre o imóvel deverá incidir o IPTU (imposto urbano) ou o ITR (imposto rural). Já o Direito Agrário estabelece como critério diferenciador entre um imóvel urbano e um rural a destinação de cada um. Desprezando toda a polêmica ocorrida nos anos 60, quando houve diversas bitributações, decorrentes dos conceitos diversos sobre o mesmo bem, chega-se, hoje, ao consenso de que as prefeituras deverão delimitar a zona urbana e a zona rural de cada município, conforme

o disposto no Estatuto da Cidade e, na ausência deste, em sua lei de zoneamento urbano, verificando seu planejamento urbanístico. Obviamente que o bom senso e a racionalidade deverão ser elementos indispensáveis nesse planejamento, pois não se pode admitir que uma área de terras produtiva se localize em zona urbana e pague IPTU, em decorrência de a cidade ter se acercado dela. São casos cada vez mais raros, mas que clamam pelo bom senso. Como já dito alhures, esses imóveis acabam perdendo sua função agrária pela impossibilidade de continuar exercendo suas funções e acabam se transformando em loteamentos urbanos, pois, ficando circundados por bairros periféricos, enfrentam problemas de toda ordem.

Delimitar o urbano e o rural torna-se imprescindível para fins legais, pois, da definição de imóvel rural, advirão consequências típicas deste.

[...] a importância fundamental é a que advém dos efeitos da incidência de direitos e obrigações tais como: fins tributários, para a elaboração de contratos agrários, para fins de desapropriação por interesse social para, usucapião constitucional, para normas de fracionamento do imóvel rural, para determinação do rito processual, para fins de empréstimo rural e para não incidência de penhora por pequena propriedade rural. (Luz, 1993, p.25)

Particularmente, aqui interessa a ligação do imóvel rural com o cumprimento da função social da propriedade, o que implica o cumprimento do princípio para que esse imóvel não sofra a desapropriação. É específico o texto constitucional, no artigo 184, ao dispor que será passível de desapropriação o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social para fins agrários. Nesse contexto, vale a definição de imóvel rural determinada pela Lei nº 8.629, no artigo 4º, que o conceitua como “[...] o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial”.

Para Otávio Mello Alvarenga (1977, p.64), a descrição do imóvel rural implica dizer que:

Inicialmente, o termo prédio rústico é reminiscência romancista, que não poderia ter sido repetida e a questão da localização deriva das correntes que, de uma forma ou outra, sempre estiveram contra a reforma agrária, essas apegam

a quaisquer argumentos – lógicos ou ilógicos, para eximirem as terras do raio da ação dos órgãos governamentais. A questão da localização é uma delas. Ora, é sabido que conseguir que determinada gleba se inspire no perímetro urbano, ou rural fica na dependência da boa vontade de prefeitos, muitas vezes, ligados aos proprietários de terras.

Assim, pode-se afirmar que a função social do prédio rural recai sobre propriedades tidas como rurais, que, no fundo, são agrárias por exercerem a atividade agrária e que, em decorrência desse fato, prescindem de cadastro rural, feito junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), e de pagamento de imposto territorial rural, lançado pela Secretaria da Receita Federal. Esses dois elementos integram a conceituação do imóvel rural e obrigam, por consequência, que este cumpra a função social da propriedade e, caso não atenda a esse princípio, fica passível da desapropriação para fins de reforma agrária. Muito embora, na concepção jus agrarista, o termo rural seja visto como algo estático, como já discutido (na moderna visão, é mais apropriado o termo agrário, ligado ao dinamismo), prepondera a conotação de imóvel rural na legislação, inclusive constitucional.

Nesses termos, ficam excluídos da reforma agrária os imóveis que não atendam aos requisitos supracitados: cadastro e ITR lançado, bem como aqueles imóveis que, mesmo na zona rural, não têm destinação agrária: sítios de recreio, de lazer, com finalidade turística, imóveis estes que a prefeitura local optou por considerar bens urbanos. Toda essa discussão será de suma importância quando se verificar que o imóvel rural, passível de reforma agrária, terá como meta a produção familiar, que será mecanismo para a segurança alimentar. Outrossim, somente os imóveis rurais (legislação) ou agrários (nova concepção) poderão ser cobrados para a produção de alimentos ou para qualquer atividade agrária, ou ainda para outras discussões tratadas neste trabalho.

O atendimento da função social pelo imóvel rural: o elemento econômico, social e ambiental

Ao se adentrar na questão maior do atendimento da função social pelo imóvel rural, constata-se que a simples leitura legal pouco diz, tanto no texto constitucional (art. 186), como no art. 9º, da Lei nº 8.629/93. No plano

teórico, muito embora o texto da lei infraconstitucional tenha se esmerado em criar definições claras em seus incisos, na prática inviabiliza-se o controle desse cumprimento, uma vez que o Incra, em sua vistoria, determinada em lei, emite um laudo centrado apenas na produtividade do imóvel, medindo índices de GDU (graus de utilização da terra, que devem atingir até 80% das terras economicamente aproveitáveis) e do GDE (graus de eficiência, igual ou superior a 100%), desprezando os demais itens constantes na definição da função social. Conclui-se que, no atual momento histórico, legal e prático, a função social da propriedade do imóvel rural fica reduzida, para fins de desapropriação para reforma agrária, à análise do fator econômico, que permite fazer uma leitura (errônea) de que, num primeiro momento, a função social é atendimento à produtividade.

Percebe-se, todavia, que o esforço da lei em determinar, simultaneamente, para todos os itens dispostos no artigo 186, e em colocar e definir, nos incisos do artigo 9º, da Lei nº 8.629, como se deve fazer para atingir o cumprimento desse propósito, não surtiu o efeito desejado. Na prática, os outros elementos da função social são desprezados, mantendo-se como ícone o cumprimento da produtividade. Fala-se muito em meio ambiente, em direitos sociais, nos discursos acadêmicos e mesmo políticos, mas, estes, no momento vital de serem exigidos, são levados à bancarrota, sendo preferencialmente preteridos pelo elemento econômico da produtividade, com aval do próprio Estado.

Raízes, para tal feito, não repousam em fatos atuais ou em pressões da UDR, ou de políticos defensores dos segmentos monoculturais, ou agroindustriais do País. São fatos decorrentes de uma história jurídica intimamente vinculada ao poder do senhor de terras. O reconhecimento de tais dados para análise requer consideração deste elemento do passado, de relevância irrefutável para o Direito. Melhor para este momento é lembrar Castanheira Neves (1967, p.906) que afirma: “O Direito é essencialmente histórico. E isto porque é ele mesmo historicidade e faz história . Ele é histórico não porque seu tempo é o passado, mas porque o seu tempo é o futuro a precipitar-se e a moldar o presente”.

No Brasil, há de se observar que as leis foram, e ainda o são, muitas vezes, palavras ao vento. Foi assim com diversos textos legais, e, principalmente, na área rural, o elemento econômico foi preponderante, desde a colonização. Da terra tira-se tudo; a terra deve ser explorada e não cultivada.

A terra é meio exclusivo de se obter lucro. Os recursos da terra são inesgotáveis. O homem ganhará seu sustento com o suor do seu rosto; o escravo não tem direitos e outras tantas inverdades constituíram-se em frases-realidade e motivaram, sem dúvida, o desprezo ao homem, como ser vivente e dependente da terra, que deve ser tratada com desvelo para garantir as demais gerações.

No ensaio histórico, observa-se, no entanto, que a produtividade representa um elemento essencial, inclusive para alimentar a população, e não pode ser negado; porém, deve ser visto como meio e não como fim de poder, de dominação, e não pode ser desfrutado por um grupo seletivo de pessoas.

O Brasil pouco evoluiu nesse raciocínio econômico-jurídico. A terra foi sempre da minoria, e esta sobre ela ditou as regras e impôs o seu poder. Gilberto Freyre (2003, p.38) descreve com sapiência:

A casa grande venceu, no Brasil, a igreja nos impulsionou que esta a princípio manifestou para ser a dona da terra. Vencido o jesuíta, o senhor do engenho ficou dominando a colônia quase que sozinho O verdadeiro dono do Brasil. A força concentrou-se nas mãos dos senhores rurais. Donos das terras. Dono dos homens. Dono das mulheres [...] O irônico, porém, é que por falta de potencial humano, toda essa solidez arrogante de forma e de material foi muitas vezes inútil, na terceira ou quarta geração [...] No fim de contas, as igrejas é que têm sobrevivido às casas-grandes.

O texto escrito, no início do século passado, descreve com precisão o poder do senhor da terra que, mesmo não sendo, em muitos casos (como na região de Ribeirão Preto, SP), proprietário, mas arrendatário, domina a política, a economia, a lei e o destino dos pobres. São esses senhores que, sob o pretexto de produzirem e de serem vitais para a economia brasileira (na verdade passam a ser, tendo em conta as políticas agrícolas adotadas), determinam como deve ser o cumprimento da lei: Produziu? Atingiu índices de produtividade? Está previsto no GDU e GDE? É o que basta! O homem que labuta nessa produtividade não importa, e o meio ambiente onde a produtividade é manifesta não tem valor. Racional e adequado é produzir, criar divisas, fazer reais tornarem-se dólares ou euros. Como afirma Freyre (2003, p.96): “A pressão monocultural é histórica e nada mais é tão perturbador para a natureza como o cultivo de uma planta só”.

A monocultura não só deteriora a natureza, como também cria a atual dispersão social do meio agrário. Imóveis rurais com grandes extensões monoculturais, como a soja, a cana e a laranja, empurram o trabalhador para uma vida miserável, destroem seus direitos sociais e desnutrem as populações locais, pois os preços desses alimentos sobem à medida que ganham altas taxas nos mercados de exportação. A título de ilustração, pode-se verificar que o Brasil, o maior produtor de soja do mundo, mantém uma cesta básica de alto custo, onde o óleo de soja está sempre oscilante no mercado internacional. Produzir mais soja não significa função social, bem-estar para população. Com certeza, representa preços mais altos do óleo desse produto na mesa do brasileiro. O mesmo acontece com o açúcar, com a carne bovina, com o frango e tantos outros produtos. Portanto, conclui-se, mais uma vez, que a política agrícola emanada da lei favorece os grandes proprietários e a balança comercial brasileira, não atingindo o cumprimento da produtividade no âmbito social. Não há que se falar que esse tipo de produtividade preserva o meio ambiente ou favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais; dos primeiros, com certeza, o que obviamente provoca tensão social e conflitos, não atingindo o proposto pela lei.

Ademais, em recente manifestação, o superintendente do Incra de São Paulo criticou severamente os critérios de produtividade determinados pelo órgão federal. Segundo Raimundo Silva (2004):

Os entraves dos critérios adotados na avaliação do índice de produtividade são intensos, pois estes datam da década de 70 e que os avanços tecnológicos permitem cobrar muito mais do que se exige. Conclui o procurador que as terras boas e produtivas ficam fora da reforma agrária e o que sobra para os assentamentos são áreas degradadas e pobres e o ônus da recuperação fica por conta dos assentados.

Numa visão realista, pode-se afirmar que, num futuro próximo, desses assentados serão exigidos, certamente, o GDU e GDE, e o seu não cumprimento implicará a crítica perversa sobre os assentados, que, provavelmente, serão qualificados como marginais, bandidos sórdidos e desdentados, que não querem e não possuem vocação para o trabalho rural. São esses os argumentos que a imprensa, a serviço do poder rural, usa para desmerecer a classe trabalhadora agrária que luta pelos seus direitos.

Sob o prisma legal dos incisos sociais, é degradante ter afirmar o total desrespeito pelos direitos humanos no meio rural. Os recentes dados estimam que existam, no Brasil, 25 mil escravos, nas condições assim descritas:

Os escravos do novo milênio trabalham até 20 horas por dia sem folgas nos fins de semana, dividem a água que bebem com vacas e bezerros, moram em senzalas de lona no meio da floresta, são obrigados a pagar pelo transporte até o local de trabalho, pelas enxadas e foices que utilizam e também pelo que comem. Muitas vezes são vigiados por jagunços armados que os impedem de se movimentar livremente, têm que comprar tudo o que precisam em armazéns pertencentes ao próprio empregador que cobra preços extorsivos. O salário sempre irrisório, acaba sendo utilizado apenas para amortizar uma dívida que não para de crescer e nunca poderá ser quitada. (Reis, 2004, p.11)

Esse relato cala qualquer pretensão de dizer que, no Brasil, se atende à função social nos itens que almejam o cumprimento da legislação trabalhista e o bem-estar dos trabalhadores. Outros desatinos também são cometidos, como o trabalho degradante, a falta de atendimento aos dissídios individuais e coletivos aliada à entrada desordenada das máquinas, que retiram o trabalho de milhares de boias-frias, jogando-os à marginália. Outros tantos trabalham sem previdência, sem atendimento de saúde, sem acesso às escolas e, portanto, sem condições de sair do ciclo da miséria. Por seu turno, o governo federal não dispõe de equipamentos, fiscalização, veículos, diárias e leis duras para o combate a essa vergonha nacional. O sociólogo norte-americano Kevin Bales, citado por Francisco Reis (2004, p.12), em entrevista no Brasil, sugeriu ao governo federal algumas medidas para combater o trabalho escravo no País:

1. Formar força tarefa nacional contra a escravidão e o tráfico humano, liderada por alguém enérgico, com poder e recursos.
2. Reformar a lei para permitir, em nível federal, processar traficantes e donos de escravos.
3. Reformar a lei, de forma a permitir que a investigação “siga o dinheiro” para encontrar quem se beneficia das fazendas, minas, carvoarias, que se utilizam do trabalho escravo.

4. Aumentar o número de equipes especiais de combate ao trabalho forçado para, pelo menos, 20.
5. Punir severamente a corrupção policial e de funcionários públicos.
6. Deslocar recursos significativos para erradicar a escravidão e preveni-la, por meio de educação pública.

Esses remédios propostos poderão, sem dúvida, frear o trabalho escravo, bem como propiciar, em parte, a efetivação do atendimento da função social, no que estabelece o respeito ao trabalhador e à sua dignidade. No que tange à paz e à ausência de conflitos, somente uma melhor redistribuição e democratização da terra garantirá o equilíbrio social no meio rural.

Por fim, quanto ao item que abarca a questão do uso adequado dos recursos naturais disponíveis, é de se lembrar a lição de Nobre Júnior (2000, p.136):

[...] qualifica esta mensagem legislativa como sendo a exploração do proprietário, em compasso com a vocação natural da terra, com vistas a preservar o seu potencial produtivo. Acredita o autor que a busca elevada do fator de produção também não deverá ser nociva ao ecossistema. Uma boa produtividade não compensa a degradação do meio ambiente. No ditamento da Lei 8.629/93, a conservação do meio ambiente refere-se à manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais na medida necessária para se assegurar a continuidade do equilíbrio ecológico e da saúde da propriedade e vida das comunidades vizinhas.

Nesse diapasão, há de se compreender que o atendimento da função social, na questão ecológica, perfaz-se na certeza de que a natureza irá se firmar e corresponder aos anseios do homem quando for tratada com respeito, prudência, inteligência e previsão saudável. Ao que parece, o Brasil vem caminhando em passos ainda lentos para efetivação desse princípio. O pronunciamento de uma série de leis tratando da questão tem colaborado para a manutenção sistemática de uma luta pelo equilíbrio ecológico. As dificuldades esbarram na mentalidade pouco desenvolvida dos cidadãos, no processo de conscientização de um desenvolvimento harmônico e equilibrado de um meio rural preservado em suas origens e tendências. Vários empecilhos econômicos advindos da exploração da madeira, do uso

de agrotóxicos, de adubos proibidos, da queimada da cana, da pulverização aérea da soja, de corte rasante de florestas, das monoculturas devassadoras, do desrespeito a áreas de preservação permanente e, talvez, da dúvida dos transgênicos são problemas ainda a serem vencidos. Todavia, os projetos de agricultura familiar organizada, as cooperativas de orgânicos e, até como lembra Ballesterero Hernandez (1990, p.233), “a produção de produtos agrários limpos consumidos em restaurantes da moda contribuem para um resultado positivo para favorecer o cumprimento de uma preservação ambiental”. Não descarta o autor espanhol as metas de turismo rural, que devem contar com a colaboração maior da sociedade para motivar o tombamento de áreas verdes preservadas com finalidade econômica, porém bem cuidadas e mantidas no entorno agrário ambiental, fortalecendo, dessa maneira, a preservação natural do local.

Muito mais promissoras são as oportunidades de o meio ambiente ser preservado, do que o próprio ser humano, uma vez que sobre ele recai não só uma preocupação internacional, mas também o trunfo de cuidados necessários para garantir uma boa produtividade no futuro.

Finalmente, à guisa de conclusões deste capítulo, lembramos que, à frente, nos próximos itens, serão abordados, com maior riqueza de detalhes, os tópicos referentes aos direitos humanos e ao meio ambiente, relacionados à segurança alimentar. Aqui, somente se tratou, em rápidas pinceladas, das questões social e ambiental, com o intuito de demonstrar que a função social dificilmente é cumprida no Brasil. As raízes para tal feito derivam da desigualdade social no campo, da concentração de terras e dos fatos históricos que engessaram as mudanças na condução das políticas agrárias. O texto legal é suficiente para coibir grande parte dos desacertos, porém a qualificadora da propriedade produtiva torna-se um entrave para o andamento das questões judiciais. A mentalidade da propriedade absoluta ainda é reinante na oligarquia rural. A conscientização social nas faculdades de Direito e o estudo jurídico crítico e reflexivo devem ser aguçados nos bancos acadêmico com o propósito de construir novos juristas preocupados com o Direito que faz justiça.

O item produtividade deve continuar a ser exigido, porém com a função social de produzir alimentos seguros e com acesso a todos da sociedade, e não a um só mercado exportador. Os pequenos agricultores deverão produzir com racionalidade e, para tanto, devem receber incentivos e não somente os grandes produtores, detentores de produtividade premiada.

O item ambiental deve ser aprimorado dia a dia, partindo-se da conscientização da sociedade que deve exigir produtos de qualidade e com preços acessíveis. As áreas de preservação ambiental e as reservas devem ser exploradas com sustentabilidade, e as metas públicas devem atingir um trabalho conjunto que favoreça os programas de sucesso ambiental.

O inciso social, este sim, deve ser repensado *in totum*, com políticas governamentais eficazes, priorizando os anseios de democracia plena e participativa, com respeito ao cidadão e à sua dignidade. Mister é o pronunciamento de Nova Monreal (1979, p.62):

Por meio da função social da propriedade é que as constituições e as legislações modernas tratam de resolver a questão social e alcançar uma forma de organização jurídico-institucional, que lhes permita solucionar as múltiplas contradições econômico-sociais em que vive boa parte das sociedades de hoje.

Tudo será em vão se o homem não for respeitado. O desenvolvimento só será pleno se as liberdades individuais forem garantidas em sua totalidade. As sociedades com menos desigualdades são as que tendem a crescer com mais rapidez. O atendimento à função social, previsto na Constituição de 1988, foi uma meta para o campo mudar, crescer e prosperar. Outra alternativa, contrária a essa, torna-se por demais obsoleta. Forçoso é o seu cumprimento, e a luta para tal torna-se um compromisso gravado no pensamento do jurista hodierno, compromissado com a justiça social.