

**Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

**A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL: ASPECTO SÓCIO-JURÍDICO**

**ANTONIO JOSÉ DE MATTOS NETO**

**Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo . Especialista em Direito Privado pela Universidade Federal do Pará. Professor de Direito Agrário nos Cursos de Pós-Graduação da Universidade Federal do Pará e Universidade da Amazônia (UNAMA). Membro da União Mundial de Agraristas Universitários -UMAU - com sede em Pisa (Itália). Membro Fundador da Academia Paraense de Letras Jurídicas. Membro Fundador da Academia Brasileira de Letras Agrárias. Advogado. Procurador da Fazenda Nacional.**

## **1. POSIÇÃO DA QUESTÃO**

O estudo sobre a questão agrária no Brasil sempre foi tema de interesse da área econômica, tomando força e vigor a partir da década de 80.

Isto porque a chamada modernização ou industrialização da agricultura brasileira ocorreu na década anterior, vindo influir no processo de transformação capitalista no campo.

Mas o que é a modernização ou industrialização da agricultura? Em termos simples, pode-se dizer que consiste na mecanização (utilização de maquinário como tratores, colheitadeiras) da agricultura, uso de insumos da indústria química (adubos e agrotóxicos), bem como a predominância da produção destinada à exportação, o sistema de criação de animais confinados, e outros aspectos que significam um modelo agrícola não tradicional na realidade agrária brasileira. O resultado foi a transformação nas relações capitalistas no campo, onde, por exemplo, o colono transfigurou-se em bóia-fria, agravou-se o conflito entre posseiros, grileiros, proprietários, índios e quilombolas, etc.

Estes aspectos foram objeto de preocupação e análise pelos economistas brasileiros na década de 70, fundamentados em pensamentos econômicos anteriores, como os de Roberto Simonsen, Caio Prado Júnior, Ignácio Rangel, Alberto Passos Guimarães, entre tantos, que discutiram amplamente o tema.

Mas o jurista não se preocupou em estudar a matéria. Daí haver um vazio. Diante disso, no presente trabalho tentaremos erigir um enfoque jurídico, não sem antes definir o que seja questão agrária, tanto em seu aspecto econômico, tradicionalmente visto, quanto jurídico.

## **2. CONCEITUAÇÃO DE QUESTÃO AGRÁRIA**

Economicamente, questão agrária está ligada às transformações nas relações de produção, ou seja, como produzir, de que forma produzir. Tal equação econômica aponta para indicadores como a maneira que se organiza o trabalho e a produção, o nível de renda e emprego dos trabalhadores rurais, a produtividade das pessoas ocupadas no campo, etc.

Estes aspectos estão intimamente ligados a outros voltados para a produtividade numericamente crescente dentro da lógica de produção capitalista industrial.

A partir da década de 1950, na economia pós-guerra, o desenvolvimento de técnicas que possibilitassem maior aproveitamento e produtividade da terra para a produção de alimentos levou à adoção de um novo sistema agrícola que privilegiasse a padronização da produção alimentar, a motorização e mecanização do cultivo, utilização de produtos químicos nas atividades agrárias, enfim que iniciasse o processo de industrialização da agricultura. Esse modelo ficou conhecido como “Revolução Verde”<sup>1</sup>.

No Brasil, esse fenômeno iniciou-se a partir dos anos 70 com a utilização de fertilizantes e defensivos agrícolas, tratores e colheitadeiras no campo e uma série de outros insumos, apetrechos e instrumentos na tentativa de criar condições artificiais para aumentar a produtividade por unidade de superfície e de trabalho. Assim, aumentava-se a produtividade da terra e da força de trabalho.

Um exemplo bastante ilustrativo, que nos transmite a modificação que esse sistema provoca, é fornecido por José Graziano da Silva:

---

<sup>1</sup> GUIMARÃES, Alberto Passos. *A crise agrária*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979, p. 222 e segs.

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

“Antigamente as galinhas, e os galos também, eram criados soltos nas fazendas e sítios. Ciscavam, comiam minhocas, restos de alimentos e às vezes até mesmo um pouco de milho. Punham uma certa quantidade de ovos – uma ninhada de doze, quinze – e depois iam chocá-los durante semanas seguidas. Mesmo que os ovos fossem retirados, periodicamente as galinhas paravam de botar, obedecendo ao instinto biológico da procriação, e punham-se “em choco”.

Mas logo descobriu-se que essa parte do processo de procriação das aves podia ser feita pela incubadora (ou chocadeira) elétrica. E com maior eficiência que a própria galinha, uma vez que permitia controlar melhor a temperatura e evitar quebra dos ovos. Tornou-se necessário então fabricar uma galinha que não perdesse tempo chocando, isto é, que se limitasse a produzir ovos todo o tempo de sua vida útil. Evidentemente, uma produção assim mais intensiva não era possível ser conseguida com galinhas que ciscassem e se alimentassem à base de engolir minhocas e restos de comida. Foi preciso fabricar uma nova alimentação para essas galinhas – as rações – que possibilitassem sustentar essa postura. Além de melhor alimentação, as aves foram confinadas em pequenos cubículos metálicos, para que não desperdiçassem energia ciscando. Estava constituída uma verdadeira “fábrica avícola”: de um lado entra ração, a matéria prima; do outro saem ovos, o produto. Tudo padronizado, lado a lado umas das outras nas suas prisões. Nessas alturas os galos que não botavam ovos e só faziam barulho e arrumavam encrenca...É claro que alguns poucos – será que privilegiados? – foram preservados para a procriação. Mas esta atividade passou a ser um outro ramo distinto: a produção de ovos se separou da produção de pintinhos. E a avicultura se tornou tão especializada que a produção de matrizes – quer dizer, dos pais e das mães dos pintinhos – passou a ser um outro ramo também especializado. Quer dizer que: quem produz pintinhos, compra as matrizes.

Mas por que uma galinha que não choca, presa numa gaiola, comendo ração, é mais adequada ao sistema capitalista que a outra, que ciscava no terreno das fazendas à procura de minhocas ? Ora, além de produzir mais ovos que a outra durante a sua vida útil, a galinha que não choca dá lucros também ao produtor de ração, ao que fabrica as gaiolas, ao dono da chocadeira elétrica, ao que vende os pintinhos, etc. Ou seja, a produção de ovos com essa “fábrica avícola” criou mercado para a indústria de ração, de gaiolas, de chocadeiras, de pintinhos, de matrizes. Por sua vez, a indústria de ração dá lucros para o fabricante de medicamentos, ao comerciante de milho; a indústria de gaiolas, ao fabricante de arame galvanizado e chapas metálicas; e assim sucessivamente.

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

Tudo isso porque uma galinha come minhocas e a outra não. E, seria o caso de se perguntar, quem ganha com isso? A resposta é óbvia: os donos das indústrias de ração, de gaiolas, de chocadeiras... O pequeno produtor, que cria os pintinhos e vende os ovos, esse não. Ele tem que comprar ração, gaiolas, medicamentos, pintinhos, tudo de grandes companhias. Então, é lógico que ele paga caro por essas coisas, porque o seu poder de barganha é nulo frente a essas grandes empresas. Na hora de vender, é a mesma coisa: são grandes compradores e há muitos ovos (lembre-se que essas galinhas só fazem botar ovos). Então o preço é baixo, tão baixo que ele precisa cuidar de milhares de galinhas para conseguir garantir a sua sobrevivência como pequeno produtor. Em resumo, ele trabalha mais e ganha relativamente menos.”<sup>2</sup>

Veja-se que a questão da produtividade, sua elevação quantitativa, as técnicas de melhoramento, enfim, uma série de fatores que são voltados para o enfoque econômico molduram o quadro do que se chama tradicionalmente questão agrária.

Entretanto, temos a proposta de estudar a questão agrária sob o ângulo jurídico. O que seria a questão agrária hoje, sob o enfoque sócio-jurídico?

Juridicamente, questão agrária vem ser a situação da realidade agrária nacional carente de solução, ou ainda que haja equação jurídica, mas os poderes institucionais competentes descumram a adequada satisfação da matéria, deixando de promover o bem estar social e a paz no meio rural.

No Brasil hodierno, a questão agrária, sob o aspecto jurídico, está centrada no direito de propriedade imobiliária rural, vindo desde sua formação colonial, passando pela modificação da estrutura agrária até chegar aos problemas ambientais umbilicalmente a ele vinculados.

Eis nosso mister a partir de agora.

### **3. FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE AGRÁRIA NO BRASIL**

Na formação histórica da propriedade territorial brasileira, pode-se identificar as seguintes fases : período pré-sesmarial, período sesmarial, regime de posses, regime da Lei de terras nº 601/1850, sistema jurídico do Código Civil de 1916, sistema legal do Estatuto da Terra e regime fundiário a partir da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>2</sup> SILVA, José Graziano da. *O que é questão agrária*. Brasiliense, São Paulo, 1980, p. 14-17

Vejam as fases evolutivas:

### **3.1. PERÍODO PRÉ-SESMARIAL**

Foi devido o furor mercantilista português, à partir da Casa de Aviz, que os primeiros conquistadores ibéricos chegaram à América tropical. A expansão ultramarina do comércio português, através da conquista de novos mercados colonizadores, dirigiu o português à terra nativa brasileira.

Aqui aportando, Cabral, em nome da Coroa Portuguesa, garantiu a conquista da terra tropical, mas desmerecendo durante as três primeiras décadas, o início de uma colonização efetiva, pois o mercado das especiarias orientais era mais lucrativo e proveitoso.

De qualquer modo, Portugal tratou de alguma maneira fincar a sua bandeira de conquista no novo território e, devido a situação deficitária dos cofres públicos reinóis, encontrou como forma de realizar aquele intento a concessão à particulares da exploração da terra conquistada.

Assim, logo em 1501, foi realizada a primeira concessão reinol ao cristão-novo Fernão de Noronha, com o fim de explorar extrativamente a primeira riqueza da nova terra: o pau-brasil.

A Coroa Portuguesa adotou o sistema de feitorias para extrair o pau-brasil. Consistiu a feitorização em exploração extrativista desorganizada, tendo resultado em fracasso, inclusive por não evitar a incursão de corsários na então recente Colônia. Por isso, a Metrópole portuguesa implementou outra política de colonização, desta feita mais organizada, pela qual enviou às novas terras, em novembro de 1530, uma expedição com tríplice finalidade: guarda-costa, exploradora e colonizadora. Era a de Martin Afonso de Souza (1530-1532) . A nova empreitada teve como suporte basilar para a formação da sociedade colonial duas instituições: a sesmaria e o engenho.

### **3.2. PERÍODO SESMARIAL**

A implementação da política sesmarial no Brasil deveu-se a duas ordens de fatores: a) a Coroa visou usufruir mais as riquezas econômicas coloniais, não se restringindo à exploração extrativa do pau-brasil; e, b) assegurar para a Metrópole a conquista na nova terra, protegendo-a contra os piratas franceses, espanhóis, holandeses, que arranharam a costa atlântica brasileira.

Devido às dificuldades financeiras pelas quais passava Portugal à época, o governo reinol resolveu conceder à iniciativa particular as terras brasileiras para promover a colonização, a exploração econômica e o policiamento do litoral brasileiro.

Os beneficiários da concessão de terras foram os amigos do Rei - os nobres - cuja classe estava arruinada economicamente em face à desagregação do feudalismo mas que iriam “reviver aqui os tempos áureos do feudalismo clássico, reintegrar-se no domínio absoluto de latifúndios intermináveis como nunca houvera, com vassalos e servos a produzirem, com suas mãos e seus próprios instrumentos de trabalho, tudo o que ao senhor proporcionasse riqueza e poderio”.<sup>3</sup>

Como os fidalgos estavam arrasados financeiramente, a colonização foi financiada não só pela Coroa Portuguesa como também por banqueiros portugueses e estrangeiros.

Ao lado dos nobres decaídos, a Metrópole concedeu terras à classe emergente formada pelos plebeus enriquecidos pela mercância e usura – os novos-ricos.

Assim, os beneficiários das concessões sesmariais foram os **homens de qualidade** e os **homens de posses** .

Interessante assinalar a discussão bastante acirrada quanto ao regime econômico da empresa colonizadora. Debate-se se feudal ou capitalista o regime econômico colonial.

---

<sup>3</sup> GUIMARÃES, Alberto Passos. Quatro séculos de latifúndio. 4ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, p.23

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

Raymundo Faoro entende que o feudalismo europeu medieval foi regionalizado aos moldes verde-amarelo, pois os **homens de qualidade** e os **homens de posses** tornavam-se verdadeiros aristocratas feudais, através do enriquecimento rápido, constituindo uma classe nobre, rica, opulenta e liberal nos gastos e que, posteriormente, passou a reivindicar o poder político.<sup>4</sup>

Por esse aspecto, a propriedade agrária feudal do Brasil-colônia tinha na terra o principal e o mais importante meio de produção. Alberto Passos Guimarães vai mais longe e afirma que até hoje encontra-se profundamente arraigado em nosso modo de produção as características feudo-coloniais.<sup>5</sup>

Do outro lado da polêmica, encontram-se os que defendem um modelo econômico capitalista da colonização.<sup>6</sup>

No Brasil colonial, a presença do comércio mercantilista das riquezas naturais exploradas pela Coroa visava a acumulação de capital, caracterizando o sistema econômico de produção da época como capitalista.

A nosso ver, o regime econômico da colonização brasileira traz em si um caráter mercantilista acentuado, sendo a terra sua base produtiva. O processo mercantilista português do século XVI tinha por fim acumular riquezas, centradas principalmente nas mãos do Rei, mas também distribuídas entre as classes beneficiárias das concessões de terras.

### **3.2.1. A LEGISLAÇÃO SESMARIAL**

A origem da legislação sesmarial está em Portugal, quando D. Fernando I, em 26 de junho de 1375, mandou promulgar uma lei que compelia todos os proprietários a cultivarem suas terras, sob pena de cederem-nas àqueles que desejassem lavrar.

Esta medida tinha por finalidade salvar a agricultura portuguesa decadente, fazendo com que as terras incultas por negligência de seus proprietários, fossem cultivadas por braços sedentos do trabalho agrícola.

---

<sup>4</sup> FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 4ª ed. Porto Alegre, Globo, 1977, p. 128

<sup>5</sup> GUIMARÃES, Alberto Passos. op. cit., p. 38

<sup>6</sup> SIMONSEN, Roberto C. História Econômica do Brasil ; 1500-1820. Tomo I. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1937.

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

Na linguagem das ordenações, tanto Manuelinas (1514) como Filipinas (1603), “sesmarias são propriamente as dadas de terras, casaes, ou são de alguns senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são”<sup>7</sup>.

Assim, na definição das Ordenações, o regime de sesmarias era uma medida providencial para as terras inaproveitadas, e que transplantadas para o caso brasileiro seriam, essas terras, transfiguradas pelas terras virgens e inexploradas, tanto assim que originalmente o termo *sesmeiro* é designado ao funcionário doador das terras, aqui trocado para o titular da doação, o colonizador.

As concessões sesmarias, em alguns casos excessivamente latifundiária, inexistindo mesmo delimitação, gerou para a Metrópole insatisfação em termos econômicos, dada sua improdutividade.

No final do seiscentismo e início do setecentismo, Ordens Reais tornavam cada vez mais complexa a efetiva concessão de terras, tais como confirmação, demarcação, medição, sempre objetivando maior produtividade agrícola através da exigência da cultura da terra, tanto que o Alvará de 05 de janeiro de 1785 estabeleceu que o cultivo da gleba de terra seria condição “**sine qua non**” para a concessão de sesmarias.

### **3.2.2. O LATIFÚNDIO SESMARIAL**

O regime sesmarial português nos legou o latifúndio no Brasil. Inicialmente, serviu para a exploração da cana-de-açúcar. Os engenhos de açúcar, representados pela casa grande e senzala, imprimiram à economia brasileira a monocultura para a exportação e formou a sociedade escravocrata.

Nos engenhos, posteriormente, passou a criar-se o gado que servia não só para o transporte da cana como também para abastecer a população. A partir de então o gado passou a ser um novo produto da economia colonial que muito contribuiu para a expansão das fronteiras interiores do país e veio formar o segundo latifúndio brasileiro – as fazendas de gado.

---

<sup>7</sup> Ord. Man., Liv. IV, tit. 67, princ.; Ord. Filip. Liv. IV, Tit. 43, princ., apud LIMA, Ruy Cirne. Pequena história territorial do Brasil. 2ª ed. Porto Alegre, Sulina, 1954, p. 21



## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

As relações de trabalho nas fazendas de gado não eram tão rígidas quanto as dos engenhos de açúcar. Encerravam trabalho livre, através do qual o vaqueiro, depois de 5 anos de serviço, recebia um quarto das crias. Com esta porção (capital) que recebia de uma só vez e formada de um grande número de cabeças de gado, em geral, o vaqueiro se estabelecia por conta própria, comumente, através do arrendamento.

Dessa maneira, a criação de gado possibilitou a participação à propriedade da terra a uma parte da população nativa mais pobre, o que vem significar uma primeira brecha no monopólio da propriedade fundiária.

Os engenhos de açúcar e as fazendas de gado eram concentradas em toda a sua pujança no Nordeste e no Norte brasileiros.

No Centro-Sul, a propriedade latifundiária era voltada significativamente para a atividade cafeeira.

A rigidez monocultora açucareira foi quebrada no planalto paulista, através da verificação de um esboço de policultura, mormente da triticultura, “onde o sucesso apenas compensador, da cultura da cana, fez que se desviasse para outras culturas o esforço agrícola dos provadores, esboçando-se assim como tendência salutar para a policultura; tentou-se no primeiro século de colonização e logrou relativo êxito o plantio regular do trigo. Tivesse sido o êxito completo e maior a policultura, apenas esboçado, e teriam resultado esses dois fatos em profunda diferenciação de vida e de tipo regional”.

No que pertine ao sistema de produção, o ciclo cafeeiro gerou um retrocesso, pois voltou a economia a ser apoiada pelo trabalho puramente escravo, uma vez que havia evoluído para a forma livre de trabalho nas fazendas de gado. Contudo, numa fase ulterior da produção cafeeira, o trabalho voltou a ser livre, mas a produção permaneceu voltada para a exportação.

Na Amazônia, a concessão de sesmarias se dava em função do extrativismo vegetal, tendo como produtos principais a castanha-do-pará e a borracha. A pujança da realidade natural fez criar na economia regional uma forma típica de escravidão econômica chamada aviamento, segundo a qual o trabalhador, recrutado em pontos distantes da extração da castanha e do látex, chegava ao destino de trabalho já devendo ao patrão, pois este lhe cobrava o deslocamento de onde foi recrutado até o destino, e durante o período de trabalho, cobrava alimentação, moradia e demais despesas e víveres. O empregador patrocinava, como se fosse um adiantamento de sua remuneração, o meio de trabalho ao caboclo. A prestação de contas era feita periodicamente para dar conhecimento de seu crédito/débito, sendo que resultava em contínuo e permanente saldo devedor para o trabalhador. E assim este se tornava um verdadeiro escravo por dívida.

### **3.3. REGIME DE POSSES**

Do limiar do século XIX até o final de sua primeira metade, prosperou, no Brasil, o regime de posse ou ocupação à terra, que já há muito começara a ser praticada pelos lavradores sem vez à concessão sesmarial.

A terra pelo sistema sesmarial era concedida apenas aos amigos do Rei - fidalgos arruinados e plebeus enriquecidos - os homens rústicos e pobres, por sua vez, não tinham outra solução senão apoderar-se fisicamente de qualquer pedaço de terra remota e distante dos núcleos de povoamento e zonas populosas.

A entrada do imigrante europeu no Sul em muito contribuiu para a intensificação, naquela região, da pequena propriedade, garantida exclusivamente pela posse.

O imigrante europeu, vindo aventurar um pedaço de terra, não era merecedor de glebas sesmarias, passando, então, a ocupar terras livres.

O lavrador brasileiro que também estava em situação semelhante, com poucos haveres ou quase nenhum, e contando apenas com sua família, passou a agir de igual modo: morar e cultivar pouca terra, ou melhor, o tanto de terra suficiente que pudesse ser absorvido pelo trabalho familiar.

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

Com a suspensão de concessão de sesmarias, promovida pela Resolução Imperial de 17 de julho de 1822, efetivamente, tinha chegado a oportunidade do pequeno colono, do lavrador de poucos recursos que jamais teriam acesso a uma gleba de terra através da concessão do poder público.

A posse, diferentemente das sesmarias latifundiárias, originou a pequena propriedade agrícola, “criada pela necessidade na ausência de providência administrativa sobre a sorte do colono livre, e vitoriosamente firmada pela ocupação”<sup>8</sup>.

A partir da suspensão do regime sesmarial, em 1822, até a edição da Lei nº 601, de 1850, o acesso à terra passou a ser feito através da posse. Por isso, tal período convencionou-se chamar historicamente período áureo da posse.

Após 1822, já no Brasil independente, não foi promulgada nenhuma lei regulando a problemática agrária nacional.

Inexistindo lei expressa que instituísse a “**posse com cultura efetiva**” como meio de aquisição do domínio da terra, somente tendo como fonte jurídica o costume poderia vingar tal procedimento, pois “a aquisição de terras devolutas pela ‘**posse com cultura efetiva**’, se tornou verdadeiro costume jurídico, com foros de cidade no nosso direito positivo”<sup>9</sup>.

Nesse sentido, o costume passou a ser, nesse período, a fonte jurídica de consolidação da posse no patrimônio colono

### **3.4. REGIME DA LEI DE TERRAS Nº 601/1850**

“A Lei de terras de 1850 é, antes de tudo, uma errata, aposta à legislação de sesmarias.

Quem percorre, referindo-lhe os dispositivos aos princípios antes vigentes, tem a impressão de ser bruscamente advertido: - onde se lê ... leia-se ...”<sup>10</sup>.

No entanto, a despeito de tantos elogios sobre a lei das terras é forçoso reconhecer que um de seus objetivos maiores foi garantir o monopólio dos meios de produção, através da propriedade latifundiária.

---

<sup>8</sup> Id. Ibid., p. 47.

<sup>9</sup> LIMA, Ruy Cirne. Pequena história territorial do Brasil. op. cit., p.53.

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

Tínhamos que a abolição da escravatura havia abalado as relações escravagistas de trabalho.

Com isto, necessitava o governo de mão-de-obra para garantir a estrutura fundiária baseada na grande propriedade. Criou-se, então, mecanismos jurídicos, através da lei nº601, como por exemplo, o alto preço na venda das terras ou a importação de colonos, a fim de assegurar o monopólio do maior dos meios de produção da época, a terra.

A Lei nº 601/1850 inspirou-se em modelo não democrático de acesso à propriedade fundiária ao adotar como único meio de aquisição da terra pública imperial a compra e venda, pois seu art. 1º enunciava que ficavam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra. Excetuando tal princípio, seu art. 14 regulava que o governo imperial tinha autorização para vender as terras públicas também em hasta pública.

Complementando o mecanismo de dificultar o acesso à propriedade agrária, a Lei imperial tratou da colonização, indo buscar subsídios nos postulados teóricos do inglês E.G. Wakefield.

A “**colonização sistemática**” de Wakefield consistia em estabelecer um preço “suficientemente alto” para a terra, a fim de dificultar o acesso a ela das populações pobres, objetivando, em última instância, a fartura de mão-de-obra para os grandes proprietários. A política de imigração brasileira, consentânea com esta orientação, atraía o imigrante “**oferecendo**” terras através da alimentação. Aqui chegando, o colono se via na circunstância de alugar sua mão-de-obra aos latifundiários, porque o preço da terra era bastante alto para suas precárias condições. Somente depois de determinado tempo é que vinha obter meios suficientes de se fazer proprietário.

Em resumo, o colono imigrante, através do trabalho livre, vinha substituir os braços negros, no trabalho da lavoura, garantindo, por conseguinte, o monopólio da propriedade da terra.

Nesse sentido, dispôs a Lei que o governo imperial deveria importar anualmente colonos livres, para, em determinado tempo, servirem de mão-de-obra em estabelecimento agrícola ou a trabalhos dirigidos pela administração pública para a formação de colônias (art.18).

---

<sup>10</sup> Id. Ibid., p.60.

Assim, de acordo com os princípios da lei fundiária imperial, o direito de propriedade agrária permanecia nas mãos de poucos, alimentando o sistema econômico de produção capitalista, despido de qualquer preocupação de cunho social.

### **3.5. SISTEMA JURÍDICO DO CÓDIGO CIVIL DE 1916**

A estrutura fundiária mantida pela Lei nº 601 continuou a reger todo o complexo de relação de propriedade da terra que tradicional e historicamente era garantida entre nós.

Assim, a monopolização da propriedade agrária continuou a ser calcada no latifúndio, sendo proprietários os “**coronéis**” e a mão-de-obra era garantida pela importação de colonos, além das relações escravagistas remanescentes.

Todo esse processo manteve a concentração fundiária.

Na Segunda metade do século XIX e início do século XX, a aristocracia rural “**elegia**” de seu próprio seio os representantes do Executivo e Legislativo para elaborarem todo um arcabouço jurídico visando os interesses da própria classe, amarrando, por todos os meios, a manutenção do “**status quo**”.

Assim, em 1891, a classe latifundiária dominante, sobejamente representada pelos “**barões do café**”, consagrou, na Constituição Republicana, o direito de propriedade em toda a sua plenitude.

O Código Civil de 1916, tendo orientação do Código Napoleão de 1804, ideologicamente foi impregnado de princípios privatístico, liberal e individualista que vinham em concerto, entoando harmonicamente, com os fins e objetivos da classe latifundiária monopolista da época. Por isso, foi o Código Civil, juntamente com outros fatores, um dos motivos da subdivisão excessiva da propriedade.

O direito sucessório do Código Civil partilhava o imóvel rural, indiscriminadamente, em tantas partes necessárias quanto fosse o número de herdeiros. A divisão da propriedade imóvel não obedecia a normas de maior alcance social. Os plenos poderes da propriedade imobiliária afastavam qualquer cogitação em limitar a divisão territorial em prol da função social da propriedade.

No século XX, a propriedade latifundiária perdeu sua hegemonia, e houve a proliferação da pequena propriedade, principalmente no Sul e Centro Sul do país.

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

Para a verificação desse fenômeno, além da doutrina pregada pelo Código Civil de 1916, vários outros fatores concorreram, tais como: o loteamento indiscriminado de terras públicas e particulares em São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso do Sul; o *crack* da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, porquanto as fazendas de café, com a produção voltada para o mercado externo, entraram em decadência, face o esvaziamento do mercado internacional, o que veio gerar a subdivisão da propriedade cafeeira; o processo de industrialização do país que veio enfraquecer o poder agrícola.

Caio Prado Jr. nos diz que “muitos estabelecimentos agrícolas dedicados à agricultura comercial foram divididos e subdivididos, passando a produzir basicamente gêneros alimentícios, através da utilização quase que exclusivamente da força de trabalho familiar”.<sup>11</sup>

### **3.6. SISTEMA LEGAL DO ESTATUTO DA TERRA**

A Lei nº4.504, de 30 de novembro de 1964 - o Estatuto da Terra - tem como princípio fundamental o da função social da propriedade, segundo o qual a propriedade agrária deve ser imprimida exploração econômica adequada e racional, sem depredar os recursos naturais, gerando bem estar econômico e social do proprietário, trabalhadores e sociedade em geral.

O Estatuto da Terra visa não só a produtividade econômica e a estabilidade das relações sociais entre proprietários e não-proprietários, mas também o maior acesso à propriedade rural.

Para tais efeitos, o Estatuto consignou uma tipologia de imóveis rurais para enquadrar as propriedades agrárias do país. Trouxe um catálogo de imóveis rurais, definindo tecnicamente cada um tipo no rol que criou, a saber: propriedade familiar, módulo rural, minifúndio, latifúndio por exploração, latifúndio por dimensão e empresa rural.

---

<sup>11</sup>PRADO JÚNIOR, Caio. Contribuições para análise da questão agrária no Brasil. In: \_\_\_\_ et alli. Agricultura Subdesenvolvida. Petrópolis, Vozes. 1969, p.9-22

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

O Estatuto da terra foi exemplarmente técnico no trato da questão agrária. Para enquadrar o imóvel rural em um dos tipos, o órgão fundiário responsável se baseava em critérios e índices técnicos, com a finalidade que montar um cadastro de imóveis rurais suscetíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e assim distribuir a terra com justiça social.

Apesar do espírito da lei ser voltado para a reforma agrária e desenvolvimento rural, a sua aplicabilidade tem sido insatisfatória para os fins a que vieram.

Pode-se, mesmo, dizer que a insipiente aplicação do Estatuto gerou maior concentração de propriedade agrária, conforme atestam os índices dos órgãos oficiais e os jornais diários ao retratarem a luta armada e mortes pela posse da terra.

Os princípios técnicos definidores dos institutos agrários criados a partir do Estatuto da Terra tiveram plena vigência até a promulgação da Constituição Federal de 88.

### **3.7. REGIME FUNDIÁRIO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

A Constituição da República editada em 5 de outubro de 1988 inovou quanto à tipologia da propriedade agrária conhecida pela Estatuto da Terra.

A Constituição Federal trouxe nova nomenclatura definidora de tipos de imóveis rurais elencados no art.185, a saber : a pequena e média propriedade rural e a propriedade produtiva. Esses os novos modelos a serem catalogados pelos órgãos oficiais, a partir de 88.

Os novos tipos revogaram os do Estatuto da Terra e um novo catálogo passou a servir aos órgãos estatais para definir os imóveis rurais que estão exercendo a função social da propriedade.

Em obediência ao mandamento constitucional, veio a lei ordinária nº 8.629, de 25/02/1993, que em seu art. 4º, inciso I, define como pequena propriedade agrária o imóvel rural que tenha área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; e média propriedade, o imóvel rural de dimensão superior a 4 (quatro) até 15 (quinze) módulos fiscais.

Por propriedade produtiva diz a lei que é "aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente"(art.6º).

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

Explicita a norma que o grau de utilização econômica deve ser igual ou superior a 80%, calculada pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel; já o grau de eficiência na exploração da terra deve ser igual ou superior a 100% e é obtido de acordo com a sistemática que refere em lei (art. 6º, §§1º e 2º).

A Constituição da República, no art. 185 torna tais categorias imobiliárias insuscetíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Com o novo disciplinamento, a Constituição Federal desprezou o elemento produtividade econômica que traçava o fio condutor da tipologia de imóveis rurais no regime originário do Estatuto da Terra e, mesmo, dos princípios do Direito Agrário. De acordo com o Estatuto da Terra, conforme visto, a maior ou menor produtividade da terra, independentemente do tamanho da área, qualificava o imóvel imunizando ou não da expropriação compulsória agrária.

Já agora com o regime constitucional, a área de terra, independentemente de produtividade, isenta o imóvel rural de desapropriação. Sendo pequena e média a propriedade agrária resta imune da desapropriação, ainda que nada produza seu proprietário.

Nesta visão, o elemento motor do desenvolvimento agrário, que é a exploração econômica adequada do imóvel, visando o bem estar social da coletividade, foi substituído pelo tamanho da gleba de terra, sem consideração a qualquer outro valor mais nobre ao Direito Agrário, que não a mera dimensão da área . O Constituinte entendeu que o imóvel rural de 1 a 15 módulos fiscais é o de tamanho que normalmente no país é de propriedade do micro e pequeno produtor rural, e que , por isso, tais áreas seriam um tamanho social de proteção aos economicamente mais fracos.

Assim, por exemplo, um imóvel rural de 10 módulos fiscais, ainda que não cumpra a função social da propriedade, está isento de desapropriação agrária, por força da Constituição da República. Quer dizer, tão-somente o tamanho do imóvel, o isenta de desapropriação, independentemente se estiver sendo explorado adequada e racionalmente.

É evidente que tal regra contraria o espírito salutar que sempre norteou o Direito Agrário brasileiro : a função social da propriedade rural.



#### **4.A REFORMA AGRÁRIA**

No ordenamento jurídico nacional, as propostas de reforma agrária surgiram com maior vigor a partir da Constituição Federal de 1946 que em uma norma tratou da desapropriação por interesse social (art.141,§16), aliás, inovação constitucional, e em outra, da justa distribuição da propriedade (art.147), cuja expressão contemporânea configura a reforma fundiária.

O ingresso de norma sobre desapropriação por interesse social no âmbito constitucional se deu por influência da Constituição alemã de Weimar, de 1919, quando em seu art. 153 dispôs: “A propriedade obriga e seu uso e exercício devem ao mesmo tempo representar uma função no interesse social”.

A legislação do mundo, àquela altura, passou a exercer fortes limitações à propriedade individual. E a América Latina, sendo palco de grandes conflitos fundiários, também não fugiu à regra.

Nesse sentido, a Carta de Punta Del Este, em 1960, que expressou a preocupação dos países da América Latina sobre seus problemas fundiários e agrários, recomendou que os países signatários executassem programas de reforma agrária integral.

Como reflexo da recomendação internacional, o Brasil promulgou o Estatuto da Terra, que em seu art. 1º§1º define reforma agrária, segundo o qual é um conjunto de medidas que visa promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Bem se vê que o conceito abraça não apenas a re-estruturação da divisão do solo motivada pela concentração de terras em poder de poucos , que é a reforma fundiária, mas também a implementação e redefinição de políticas agrícolas que visem a fixação do homem no campo e seu desenvolvimento, como por exemplo, o incentivo fiscal, o crédito agrícola, a construção de infra-estrutura com saneamento básico, transporte, energia, escolas, postos de saúde, armazéns e silos, estradas vicinais, etc

Como o programa deve ser integrado a outras ações e políticas governamentais, chama-se reforma agrária integral.

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

Portanto, a estrutura agrária deve ser transformada, sendo necessária a criação de nova mentalidade sobre a relação homem-terra-produção, hoje envolvendo a problemática ecológica, resultando em um novo conceito de direito de propriedade, com fundamento na efetiva utilização econômica da terra, vantagem social e respeito ambiental.

A Constituição da República, no art. 184, prevê a implementação da reforma agrária através de seu procedimento próprio: a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Somado ao que já foi dito, infere-se que dentro da nova configuração constitucional, houve um retrocesso no trato legal quanto à exigibilidade no cumprimento da função social da propriedade. A Constituição afrouxou a rigidez trazida anteriormente pelo Estatuto da Terra.

Na verdade, a Constituição Federal de 88 trouxe alguns golpes contra-reformistas.

O primeiro deles é a nova tipologia de imóveis. Conforme demonstrado, as novas definições de imóveis, para efeito de desapropriação, fugiu, por completo, da regra-mestra do exercício da função social da propriedade.

Por outra via, o art. 185, § único da Constituição Federal, garante à propriedade produtiva tratamento especial e deixa para a lei ordinária a normatização para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Por isso, algumas situações esdrúxulas foram salvas de desapropriação. É que em sede de lei infraconstitucional, o interesse da classe dos não proprietário fica muito vulnerável e o poder de barganha política dos proprietário é mais forte. Um exemplo de situação insólita que imuniza de desapropriação agrária é o imóvel que está sendo objeto de implantação de projeto técnico e atenda aos requisitos previstos na Lei n.º 8.629/93(art.7º, incisos I,II,III e IV)

Um outro golpe constitucional contra a reforma agrária é a exigência de que o orçamento geral da União fixe anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante dos recursos para atender ao programa da reforma agrária (CF, art.184, §4º). A Lei n.º 8.629/93 no art. 25 regula a matéria.

A pasta ministerial responsável e o órgão executor da política de colonização e reforma agrária têm que prever em seus respectivos orçamentos anuais os recursos indispensáveis à implementação do Plano Nacional de Reforma Agrária.

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

Como a reforma agrária exige ação integrada de vários ministérios e órgãos governamentais, o órgão executor da reforma agrária, visando compatibilizar os programas de trabalho e as propostas orçamentárias, deve encaminhar, anualmente e em tempo hábil, aos demais órgãos da administração pública responsáveis por ações complementares, o programa reformista a ser implementado no ano seguinte.

Ora, a exigência de previsão orçamentária dos recursos destinados à reforma agrária é outro fator que enfraquece a classe dos não proprietários interessados na implementação da reforma agrária, pois a barganha do poder de quem não quer a reforma agrária faz-se mais forte no embate dos interesses políticos.

### **5. A PROPRIEDADE AGRÁRIA E O PROBLEMA AMBIENTAL**

A partir da década de 60 a humanidade passou a se preocupar com o meio ambiente, ou melhor, com os recursos naturais. Fez-se a relação diretamente proporcional do crescimento populacional com a elevação da degradação ambiental, de modo que a corrida para gerar alimentos à crescente população mundial resultaria na depredação ambiental e escassez dos recursos naturais.

Passou-se, então, a depurar axiologicamente um novo conceito jurídico – a *qualidade de vida*.

Como antecedente fundamental para afirmação deste valor, encontramos a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promovida pela ONU, de 10 de dezembro de 1948, que em seu art. XXV, enuncia que “todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar, a si e à sua família, saúde e bem estar...”

Ora, tal postulado implica dizer que o ser humano tem direito a um padrão de vida digno que promova a boa qualidade de saúde e o bem estar. E um dos caminhos para atingir tal objetivo é a garantia de qualidade de vida humana digna.

A qualidade de vida como condição humana digna foi complementada no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotada pela ONU, em 1966, que em seu art. 11 garante o direito a um nível de vida humana adequado.

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

Consectariamente, e de modo mais específico, a ONU promulgou a Declaração de Estocolmo, em 1972, extraída da Conferência sobre o Meio Ambiente, que se preocupa com problemas ambientais globais, recomendando a proteção ao meio ambiente. Neste documento internacional ficou definido que a proteção e a melhoria ao meio ambiente são questões fundamentais ligadas à própria sobrevivência da espécie humana.

Como resultado do auge das discussões sobre desenvolvimento e preservação do meio ambiente, a ONU realizou, no Rio de Janeiro-Brasil, em 1992, a II Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a chamada ECO-92. Pelas diretrizes traçadas, o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é direitos humanos de terceira dimensão ou geração<sup>12</sup>.

Esses documentos universais alicerçam a dimensão axiológica da qualidade de vida e forçam as legislações dos povos incrustarem tal valor.

Assim, as sociedades contemporâneas do mundo civilizado contemplam em seus ordenamentos jurídicos a proteção ao meio ambiente como um valor a ser respeitado.

Por outro lado, a legislação das nações modernas, desde a Revolução Francesa, cultua como um dos direitos fundamentais o direito de propriedade. O exercício do direito de propriedade é conjugado com dois outros elementos fundamentais do mundo pós-Revolução Francesa: a vontade e a liberdade individuais.

Quer dizer, o proprietário utiliza, usufrui e dispõe de sua propriedade de acordo com sua livre vontade, apenas respeitando as limitações e restrições públicas, ou de ordem pública ou social.

Nesse sentido, o Direito há de mediar o conflito entre esses dois valores: a garantia do direito de propriedade e a garantia da proteção ao meio ambiente. Ambos os direitos são consagrados constitucionalmente no mundo moderno. A proteção ambiental implica em ecossistema equilibrado e sadio que, por sua vez, fornece um dos índices de qualidade de vida.

---

<sup>12</sup> Há discussão terminológica sobre qual o termo mais apropriado, se geração ou dimensão, para designar as categorias de direitos humanos. Os que condenam o termo geração argumentam que a expressão enseja interpretação equivocada dos direitos humanos, no sentido que cada geração poderia substituir a geração anterior, de sorte que a segunda substituiria a primeira geração, a terceira substituiria a segunda e assim sucessivamente, o que levaria a outro entendimento errôneo – o da não cumulatividade desses direitos em decorrência da substituição de uma geração pela outra.

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

O direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado está garantido constitucionalmente no Brasil. A novel axiologia trazida pela Constituição Federal de 88 elegeu o meio ambiente como direito fundamental do homem brasileiro, e dispensou um Capítulo específico para tratar a matéria, o VI, inserido no Título VIII que versa “DA ORDEM SOCIAL”, em cuja parte está o art. 225 que determina que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” devendo ser preservado pela sociedade civil e Poder Público, para as gerações atuais e futuras.

A *mens legis* constitucional é proporcionar ao homem brasileiro qualidade de vida digna e sadia: meio ambiente adequado à saúde e bem estar da população.

No papel de mediação do conflito entre os direitos de propriedade e o de preservação ecológica, o ordenamento positivo legal brasileiro conta atualmente com diversos instrumentos jurídicos de proteção e gestão dos recursos naturais e da natureza incidente sobre a propriedade agrária. Tais mecanismos são de âmbitos público e privado. Os públicos, por exemplo, são o zoneamento ecológico-econômico, a área de proteção permanente, a reserva legal; já os privados são a reserva particular do patrimônio natural, os contratos de arrendamento e parceria, dentre outros.

No Direito moderno, a exploração econômica do espaço rural, mais propriamente, da propriedade agrária, obedece ao princípio da função social da propriedade.<sup>13</sup>

O Direito brasileiro, e assim as legislações do mundo contemporâneo, incluem a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente como um dos fatores de qualidade que predica o direito de propriedade do imóvel rural.

Este predicado, juntamente com outros, traz o caráter de funcionalidade da propriedade agrária, de que nos fala Juan Jose Sanz Jarque<sup>14</sup>.

O fenômeno universal de sensibilidade à natureza veio inovar axiologicamente para o Direito Agrário. A atividade agrária está intimamente imbricada às riquezas da natureza, pois a flora, fauna, terra, água, ar, fazem parte do processo produtivo agrário, resultando daí que é direito básico do homem consumir alimentos sadios e ecologicamente puros.

---

<sup>13</sup> COSTA, José Marcelino M. da. “Impactos econômico-territoriais do atual padrão de ocupação da Amazônia”. In : *Amazônia: desenvolvimento ou retrocesso*. Coord. José Marcelino Monteiro da Costa. Belém, CEJUP, 1992 (Coleção Amazônia, 2), p. 95.

<sup>14</sup> SANZ JARQUE, Juan Jose. *Derecho agrário*. Madrid, Fundacion Juan March, 1975, p. 102 e segs.

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

Octávio Mello Alvarenga pondera que, na propriedade da terra, há a presença de três elementos: o proprietário, o objeto apropriado e o conjunto de três fatores: a produção, a estabilidade e o desenvolvimento.<sup>15</sup>

O sujeito exerce seus direitos sobre o imóvel rural, de maneira dinâmica, e não estática, cujo ponto de destaque permeia pelos três fatores indicados.

No que pertine à produção, a propriedade da terra tem por fim produzir alimentos, sendo estes uma das razões do Direito Agrário.

Quanto à estabilidade, significa que as relações jurídico-sociais estabelecidas pela propriedade são meio de equilíbrio social, tanto para os produtores como para a sociedade em geral

E o desenvolvimento, finaliza o agrarista, diz respeito que a propriedade é fator de gerar outras riquezas, devendo estar ordenado em todos os seus elementos

A Constituição Federal brasileira de 88 plasma tal conceito em seu art. 186, enunciando que a função social da propriedade é cumprida quando o proprietário atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigências estabelecidos em lei, aos requisitos de aproveitamento racional e adequado (inc. I), utilização racional dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (inc. II), observância das disposições que regulam as relações de trabalho (inc. III), e exploração que favoreça o bem estar do proprietário e dos trabalhadores (inc. IV).

Nos incisos I e II acima temos a leitura constitucional da função ecológica da propriedade agrária

E essa dimensão foi reconhecida pelo legislador do Código Civil de 2002, porquanto seu art. 1.228, §1º contempla a função ambiental da propriedade.

Nesse sentido, o conceito *função social* apresenta estruturalmente três aspectos: o econômico ou produtivo, pela exploração econômica da propriedade através da atividade agrária; o social, pelo bem estar que devem as relações econômicas da propriedade agrária gerar para os que nela trabalham e para a sociedade em geral; e ambiental, pois a propriedade agrária deve ser utilizada visando também preservar o meio ambiente.

---

<sup>15</sup> ALVARENGA, Octávio Mello. Política e desenvolvimento agroambiental: comentários a nova lei de reforma agrária (Lei nº8.629, de 25 de fevereiro de 1993). Rio de Janeiro, Forense, 1995, p. 131.

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

Pelo viés da função ecológica exige-se do proprietário uma postura não apenas de abstenção de prática de atos predatórios ao ecossistema como também a atuação positiva de atos que assegure o aproveitamento racional e adequado do solo rural e a utilização racional dos recursos naturais disponíveis.

Com isso, a propriedade agrária enfeixa os tradicionais interesses do proprietário, bem como os interesses de não proprietários, a medida em que a sociedade pode utilizar mecanismos jurídicos para exigir do mau proprietário, ou seja, daquele que depreda o meio ambiente, a utilização adequada e racional dos recursos naturais ditada constitucionalmente.

Por isso, a propriedade rural, revestida desta nova concepção, pode ser denominada de propriedade agroambiental.

Referendando a determinação constitucional, a Lei Federal nº 8.629, de 25.02.1993, no art. 9º, I e II, dispõe em idêntico teor e forma, sendo que interpreta os conceitos ao dizer, no § 1º do referido artigo, que se considera racional e adequado o aproveitamento quando atinge os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados na lei; enquanto que, no § 2º, esclarece ser adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando à vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade; e, por fim, no § 3º considera que há preservação do meio ambiente, das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada da manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

Extrai-se desse regramento legal que o desenvolvimento agrário desejável é o sustentável, abraçando as diretrizes da ONU na Declaração de Estocolmo, de 1972, que recomendou a planificação e a ordenação ambiental, dentre outras orientações.

Preocupada com a matéria, a ONU, através da FAO, proclamou o seu conceito de desenvolvimento sustentável, qual seja: “É o manejo e conservação da base dos recursos naturais e a orientação da alteração tecnológica e institucional, de tal maneira que se assegure a contínua satisfação das necessidades humanas para as gerações presentes e futuras. Este desenvolvimento viável (nos setores agrícola, florestal e pesqueiro) conserva a terra, a água e os recursos genéticos vegetais e animais, não degrada o meio ambiente e é tecnicamente apropriado, economicamente viável e socialmente aceitável”.

## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

A avaliação de sustentabilidade da agricultura é feita de acordo com a análise dos seguintes critérios e objetivos: atendimento das necessidades nutricionais básicas das gerações atuais e futuras; oferta de mão-de-obra e qualidade de vida a todos os envolvidos no processo de produção agrícola; fomento das capacidades produtiva e regenerativa dos recursos naturais, sem depredar o meio ambiente e sem desnaturar as características sócio-culturais das comunidades locais; e, promoção da redução da vulnerabilidade do setor agrícola ante os riscos da natureza e sócio-econômicos, ou outros de qualquer ordem.

Vê-se, desse modo, que o conceito *desenvolvimento sustentável* trouxe novo elemento semântico da linguagem internacional, tentando conciliar crescimento econômico e proteção ao meio ambiente do planeta.

Nesse sentido, a propriedade rural visa a sustentabilidade da atividade agrária. Ou seja, a busca do rendimento econômico é consorciada à manutenção e estabilidade do meio ambiente, preservação e proteção da saúde dos agricultores e consumidores, não mais se admitindo o modelo tradicional de produtividade imediata, tendo como contrapartida as impactações sociais, econômicas e ambientais.

A atividade agrária moderna é a que pretende alimentar a sociedade de amanhã, respeitando a saúde e a vida das pessoas com a produção de alimentos saudáveis e de alto conteúdo nutricional aos consumidores.

O paradigma produtivista da Revolução Verde cedeu lugar a uma agricultura sustentável cujo modelo econômico da atividade passou a ser socialmente justo, economicamente desenvolvido e ambientalmente sustentável.



## **Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

A modificação da lógica da produção sócio-econômica da propriedade agrária trouxe a valoração de conceitos, inclusive ambientais, pelo que a sustentabilidade da atividade agrária deve garantir o funcionamento dos serviços ecológicos dos recursos naturais. Estes serviços são derivados direta ou indiretamente das funções do ecossistema, e representam as utilidades, vantagens, benefícios que a natureza (meio ambiente) proporcionam ao ser humano. Dentre os principais serviços ecológicos, pode-se citar: a floresta desempenha o papel de um armazém gigante de carbono, por retirar tal gás da atmosfera, liberando o oxigênio; a floresta é responsável pela manutenção do sistema hidrológico e climatológico, tanto que na Amazônia a metade da chuva que cai sobre a vegetação é gerada pela própria floresta; as florestas impedem que o fogo se propague; a floresta é reserva natural de recursos genéticos; a floresta armazena naturalmente a biodiversidade; os recursos naturais são matérias-primas para o engenho humano.<sup>16</sup>

A partir do reconhecimento desses serviços ecológicos impôs-se ao proprietário agrário ônus quantitativa e qualitativamente maior que a noção de exploração econômica e desenvolvimento social do imóvel rural. Por exemplo, o Código Florestal impunha ao proprietário rural na Amazônia Legal a preservação de 50% de sua cobertura florestal a título de reserva legal. A reserva legal constitui área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural guardada ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à preservação da biodiversidade e ao abrigo da fauna e flora nativas. Como ampliou a consciência em torno dos benefícios ambientais, a MP nº 2.116-67/01 modificou o Código Florestal aumentando a área de reserva legal desses imóveis para 80%. Outros gravames ambientais são impostos legalmente à propriedade agrária tais como área de preservação permanente, área de uso intensivo, cuja análise foge da finalidade do presente trabalho.

Portanto, a propriedade agrária está emoldurada por um papel nobre socialmente e dela se exige a produção de atividade economicamente viável e ecologicamente sustentável.

---

<sup>16</sup> BENATTI, José Heder. Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural. Belém, 2003, digitado, p. 204

## **6.À GUISA DE CONCLUSÃO**

A dimensão sócio-jurídica da questão agrária no Brasil não é simples pela complexidade dos fatores naturais e sociais inerentes ao país. Desde os primeiros dias de sua história, com a introdução pelo colonizador de diversas raças e culturas somada à múltipla variedade, às vezes contrastante, do ambiente natural do país, as questões agrárias assumiram contornos e matizes diferentes ao longo do território brasileiro.

Modernamente, no Sul e no Centro-Oeste preocupam-se com a qualidade e seletividade da produção agrícola. No Nordeste, a castigo da seca é fator natural adverso ao homem que luta contra a natureza por um espaço economicamente útil. Na Amazônia, a exuberância e imponência dos recursos naturais recomenda ao homem a prática de atividades compatíveis a manutenção do ecossistema.

Entretanto, alguns quistos agrários são comuns e uniformes neste país continental, formando um quadro nítido de questões agrárias.

Assim, a inicial política de colonização pela Metrópole portuguesa de conceder extensas glebas de terras incrustou o vício do latifúndio na historiografia fundiária brasileira.

Em face dessa realidade, além de outras causas, cresceu no país, no curso de sua história, movimentos oprimidos que pretenderam libertar o trabalhador rural dos malefícios desses vícios históricos, e passaram a pregar a reforma agrária como sendo um caminho para a obtenção de sobrevivência e respeito à dignidade humana.

A par dessas questões, novos valores foram cristalizados pela sociedade brasileira, atualizando seus cânones legais, e dentre as inovações axiológicas está a tutela ao meio ambiente. Este bem da humanidade – o meio ambiente – passou a ser um novo elemento para a interpretação legal do direito de propriedade, de modo que a propriedade agrária de ser utilizada visando seu potencial econômico, o bem fazer social e a sustentabilidade ecológica.

Contudo, de nada adiante analisar todas as situações aqui expostas se não houver implementação de políticas públicas sérias que conduzam ao efetivo bem estar e qualidade de vida digna do brasileiro. Por esses caminhos chega-se a um dos viés de respeito à dignidade humana que, por sua vez, promove o exercício da cidadania.

Eis a esperança do cidadão brasileiro!

**Antonio José de Mattos Neto**

*Doutor em Direito pela USP*

**BIBLIOGRAFIA**

ALVARENGA, Octávio Mello. Política e desenvolvimento agroambiental: comentários a nova lei de reforma agrária (Lei nº8.629, de 25 de fevereiro de 1993). Rio de Janeiro, Forense, 1995

BENATTI, José Heder. Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural. Belém, 2003, digitado

COSTA, José Marcelino M. da. "Impactos econômico-territoriais do atual padrão de ocupação da Amazônia". In : *Amazônia: desenvolvimento ou retrocesso*. Coord. José Marcelino Monteiro da Costa. Belém, CEJUP, 1992 (Coleção Amazônia, 2),

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 4ª ed. Porto Alegre, Globo, 1977

GUIMARÃES, Alberto Passos. Quatro séculos de latifúndio. 4ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977

LIMA, Ruy Cirne. Pequena história territorial do Brasil. 2ª ed. Porto Alegre, Sulina, 1954

MATTOS NETO, Antonio José de. A posse agrária e suas implicações jurídicas no Brasil. Belém, Cejup, 1988

\_\_\_\_\_. Os Interesses Difusos Agrários na Amazônia. *Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 13 (48)81:85, abril/jun, 1989

\_\_\_\_\_. Função social da propriedade: uma revisão crítica. *Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 20 (76), abril/jun, 1996

\_\_\_\_\_. O Direito agroambiental na Amazônia e o desenvolvimento sustentável. In: Silveira, Domingos Sávio Dresch da e Xavier, Flávio Sant'Anna (org.). *O Direito Agrário em debate*. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 1998

\_\_\_\_\_. Função ética da propriedade imobiliária no novo Código Civil. *Revista Jurídica Consulex*, ano VI, nº129, maio/2002

PRADO JÚNIOR, Caio. Contribuições para análise da questão agrária no Brasil. In: \_\_\_\_ et alli. *Agricultura Subdesenvolvida*. Petrópolis, Vozes. 1969

SANZ JARQUE, Juan Jose. *Derecho agrário*. Madrid, Fundacion Juan March, 1975

SILVA, José Graziano da. *O que é questão agrária*. Brasiliense, São Paulo, 1980

SIMONSEN, Roberto C. História Econômica do Brasil ; 1500-1820. Tomo I. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1937