

## O DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO E A SUA RELAÇÃO COM O AGRONEGÓCIO

*Darcy Walmor Zibetti*<sup>1</sup>

*Albenir Querubini*<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho propõe-se a analisar a relações jurídicas existentes entre o Direito Agrário brasileiro e o agronegócio e, a partir da análise das origens e do estudo do seu objeto, demonstrar que as normas agrárias ainda constituem a principal base normativa que regulamenta as relações jurídicas do setor agrário brasileiro.

**Palavras-chave:** Direito Agrário. Direito do Agronegócio. Agronegócio.

### THE LEGAL RELATIONSHIP BETWEEN BRAZILIAN AGRARIAN LAW AND AGRIBUSINESS

**Abstract:** The present article intends to analyze existing legal relations between Brazilian Agrarian Law and agribusiness, and, through an analysis of the origins of its main object of study, show that the rules of Agrarian Law do still constitute the main normative basis for the legal relationships in the Brazilian agrarian sector.

**Keywords:** Agrarian Law. Agribusiness Laws. Agribusiness.

#### 1. Introdução

---

<sup>1</sup> Darcy Walmor Zibetti. Doutor em Direito pela *Universidad Del Museo Social Argentino* – UMSA. Procurador Federal inativo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Membro da União Mundial dos Agraristas Universitários – UMAU. Membro da Academia Brasileira de Letras Agrárias – ABLA. Presidente da União Brasileira dos Agraristas Universitários – UBAU ([www.ubau.org.br](http://www.ubau.org.br)). Professor de Direito Agrário no Instituto Universal de Marketing em Agribusiness – I-UMA. Colaborado do Portal DireitoAgrário.com ([www.direitoagrario.com](http://www.direitoagrario.com)). E-mail: [zibetti@ufrgs.br](mailto:zibetti@ufrgs.br).

<sup>2</sup> Albenir Itaboraí Querubini Gonçalves. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Professor de Direito Agrário e Direito Ambiental no Instituto Universal de Marketing em Agribusiness – I-UMA, Centro Universitário Ritter dos Reis - UniRitter e Faculdade IDC - IDC. Coordenador Científico do Curso de Especialização em Direito Agrário e Ambiental aplicado ao Agronegócio do Instituto Universal de Marketing em Agribusiness – I-UMA. Membro da União Mundial dos Agraristas Universitários – UMAU. Vice - Presidente da União Brasileira dos Agraristas Universitários – UBAU ([www.ubau.org.br](http://www.ubau.org.br)). Colaborador do Portal DireitoAmbiental.com ([www.direitoambiental.com](http://www.direitoambiental.com)) e do Portal DireitoAgrário.com ([www.direitoagrario.com](http://www.direitoagrario.com)). E-mail: [albenir@gmail.com](mailto:albenir@gmail.com).

O Brasil consolidou-se como potência mundial na produção de alimentos e demais produtos agrícolas, registrando recordes anuais de produção e produtividade<sup>3</sup>. Atualmente, o setor agrário brasileiro vive o contexto do chamado agronegócio, o qual é definido por RENATO BURANELLO como sendo:

*“o conjunto organizado de atividades econômicas que envolve todas as etapas compreendidas e ter o fornecimento de insumos para a produção até a distribuição para consumo final de produtos, subprodutos e resíduos de valor econômico relativos a alimentos, fibras naturais e bioenergia, também compreendidas as bolsas de mercadorias e futuros e as formas próprias de financiamento”<sup>4</sup>.*

Nesse sentido, é comum haver indagação sobre a relação existente entre o Direito Agrário e o agronegócio ou, até mesmo a relevância das normas agraristas para o agronegócio, especialmente a partir do Projeto de Lei no Novo Código Comercial. Inclusive, parte da Doutrina<sup>5</sup> passou defender a ideia da necessidade do surgimento de um novo ramo especializado do Direito: o Direito do Agronegócio, o qual é compreendido como sendo *“o conjunto de normas jurídicas que disciplinam as relações decorrentes da produção, armazenamento, comercialização e financiamento do complexo industrial”<sup>6</sup>.*

Por sua vez, o Direito Agrário pode ser definido como sendo o conjunto de normas de direito privado e público que regulam as relações decorrentes da atividade agrária (abrangendo a produção, o processamento, a comercialização e a agroindustrialização dos produtos agrícolas), com vistas ao desenvolvimento agrário sustentável em termos sociais, econômicos e ambientais. Nesse sentido, entendemos que as normas do Direito Agrário são ferramentas a serviço da promoção do

---

<sup>3</sup> A participação econômica do setor agrário brasileiro no resultado do Produto Interno Bruto corresponde a quase 1/3 de toda a riqueza produzida em nosso país e, mesmo em tempos de crise, a atividade agrária é a única que apresentou expansão no ano de 2015, conforme dados divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Sobre o assunto vide: PORTAL DIREITOAGRARIO.COM. **Apenas a atividade agrária registrou expansão no PIB Brasileiro em 2015, revelam os dados do IBGE.** Publicado em 03 mar. 2016. Disponível em: < <http://direitoagrario.com/arquivos/796>>, acesso em 24. Abr. 2016. Sobre o setor agrário brasileiro, consulte a publicação BUAINAIN, Antônio Márcio; ALVES, Eliseu; SILVEIRA, José Maria da; NAVARRO, Zander (organizadores). **O mundo rural no Brasil do Século 21: A formação de um novo padrão agrário e agrícola.** Brasília: Editora Embrapa, 2014 (também disponível em versão digital em: < <http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/107662/1/O-MUNDO-RURAL-2014.pdf>>).

<sup>4</sup> BURANELLO, Renato. **Manual do Direito do Agronegócio.** São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 35.

<sup>5</sup> É o exemplo do já citado RENATO BURANELLO e de FÁBIO ULHOA COELHO. Nesse sentido, vídeo o prefácio de FÁBIO ULHOA COELHO no **Manual do Direito do Agronegócio** de BURANELLO (op. cit., pp. 15 a 18), bem como as considerações de BURANELLO, em especial às páginas 37 a 48, nas quais desenvolve suas considerações sobre Política Agrícola, Direito Agrário e regime jurídico do agronegócio.

<sup>6</sup> BURANELLO, Renato. **Manual do Direito do Agronegócio.** Op. cit., p. 46.

desenvolvimento sustentável da exploração da atividade agrária, uma vez que definem as relações jurídicas dela decorrente e orientam as ações de Política Agrícola.

Em que pese seu nascimento no Brasil na década de 1960 como um direito de cunho reformador, em especial pelas mudanças decorrentes das disposições referentes à reforma agrária (conjunto de normas que visam à reformulação da estrutura fundiária), o Direito Agrário jamais pode ser confundido como uma espécie de direito fundiário, sendo um equívoco pensar que seu objeto limita-se exclusivamente às questões relativas à posse e à propriedade rural. Por conta dessa visão reducionista ou pelo desconhecimento acerca do seu objeto de estudo, muitos profissionais ignoram o fato de o Direito Agrário brasileiro ainda ser o principal ramo do direito a regular as relações jurídicas decorrentes da exploração da atividade agrária, que compõe o setor agrário brasileiro.

Assim, o presente trabalho tem por objetivo discorrer sobre as relações existentes entre o Direito Agrário brasileiro e o agronegócio. Para tanto, o estudo terá como ponto de partida a análise histórica do Direito Agrário, ressaltando as características de suas normas, bem como demonstrando que o seu objeto de estudo vem acompanhando as transformações sociais, econômicas e tecnológicas que projetam o Brasil como potência mundial do agronegócio.

## **2. A origem do Direito Agrário em âmbito internacional e nacional**

### **2.1 O surgimento do Direito Agrário**

Ao longo da História, diversas foram as leis dispendo sobre a agricultura, reforma agrária e outros assuntos relacionados à atividade agrária. Por consequência, várias obras jurídicas quando se referem à origem e formação do Direito Agrário, são lembradas normas editadas a partir da Antiguidade dispendo sobre uso da terra e sobre cultivo, a exemplo de disposições do Código de Hamurabi na Babilônia, as leis hebraicas, as leis agrárias de Licurgo na Grécia Antiga, as diversas leis agrárias romanas, dentre outras. No entanto, o posicionamento que defende que o nascimento do Direito Agrário se dá com a própria história e evolução da agricultura tem sido alvo de críticas por parte da Doutrina, especialmente porque tal posicionamento peca principalmente pela falta de método.

Os agraristas ANTONIO CARROZZA e RICARDO ZELEDÓN ZELEDÓN são autores que discordam das teses adotadas nas obras que associam a origem do Direito Agrário com a própria origem da humanidade e as primeiras manifestações da atividade agrária, a partir de um paralelo traçado entre a agricultura e o Direito ao longo da História. Segundo CARROZZA e ZELEDÓN, as referidas obras justificam suas teses em razão da existência de antigas leis que dispunham sobre a atividade da agricultura, da pecuária, do uso do solo, etc. No entanto, o ponto principal da crítica a essas teses situa-se na carência de método, uma vez que suas bases históricas são em muitos casos incertas e não permitem precisar a existência de uma ciência jurídica agrária, a fim de possibilitar a fixação da origem do Direito Agrário nos diferentes ordenamentos jurídicos da Antiguidade, tal qual ocorreu na Modernidade<sup>7</sup>.

Embora tenham existido diversas leis que dispunham sobre a atividade agrária ao longo da História e até mesmo Códigos Rurais<sup>8</sup>, o surgimento do Direito Agrário estudado como ramo autônomo da Ciência Jurídica se dá apenas na Modernidade, tendo a Europa como berço do seu nascimento.

Em âmbito internacional, é considerado como marco fundamental do nascimento do Direito Agrário a fundação do Instituto de Direito Agrário Internacional e Comparado (*Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato* – IDAIC) e da Revista de Direito Agrário (*Rivista di Diritto Agrario*), no ano de 1922, pelo agrarista italiano GIANGASTONE BOLLA<sup>9</sup>.

Por sua vez, no Brasil, o marco de surgimento do Direito Agrário como ramo autônomo da Ciência Jurídica se dá com a promulgação do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, 20 dias após a edição da Emenda à Constituição de 1964 nº 10, de 10 de novembro de 1964, que outorgou à União a competência para legislar em matéria agrária.

## 2.2 Os fatores que levaram ao nascimento normativo do Direito Agrário

---

<sup>7</sup> CARROZZA, Antonio; ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. **Teoría general e institutos de Derecho Agrario**. 1. ed., Buenos Aires: Editorial Astrea, 1990, p. 5 e seguintes.

<sup>8</sup> Registramos que a primeira obra moderna a adotar a expressão “Direito Agrário” foi a de CARVALHO, Porfírio Hemeterio Homem de. **Primeiras linhas de direito agrário deste reino**. Lisboa: Impressão Régia, 1815.

<sup>9</sup> Para saber mais sobre o IDAIC, acesse: <<http://www.idaic.cnr.it>>.

O Direito Agrário enquanto ramo autônomo da Ciência Jurídica nasce da ruptura com as normas de Direito Privado que anteriormente regulavam as relações agrárias. Antes do seu surgimento, as principais normas que hoje são abrangidas pelo objeto de estudo do Direito Agrário (propriedade rural e atividade agrária) eram reguladas pelo Código Civil.

Foi em razão da especialidade da matéria agrária e da insuficiência das normas de Direito Civil para regular as suas complexidades que se fez necessário o surgimento de um novo ramo do Direito, com conteúdo especializado direcionado para regular a propriedade rural e as relações jurídicas decorrentes da exploração da atividade agrária<sup>10</sup> e<sup>11</sup>.

Antes da referida ruptura, as relações jurídicas decorrentes da atividade agrária se davam de maneira estática, destacando-se em especial o emprego que se fazia das previsões contidas no Direito Civil a respeito da do direito de propriedade e do contrato<sup>12</sup>. O direito de propriedade visto a partir da concepção civilista, derivada a partir da Codificação moderna, permitiu a desvinculação do uso da propriedade rural com o atendimento do bem comum da sociedade, ao prever aos proprietários direitos quase que absolutos sobre o respectivo bem, assegurando-lhes o direito de usar, gozar e dispor da propriedade conforme sua vontade (*jus utendi, fruendi et abutendi*). Pela visão civilista clássica, as poucas limitações jurídicas ao exercício do direito de propriedade decorriam apenas das hipóteses de intervenção do Poder Público, a exemplo da desapropriação, ou das previsões contidas nas disposições de direitos reais, a exemplo dos direitos de vizinhança e das servidões. Por consequência, o proprietário rural não tinha quaisquer deveres legais associados ao exercício do direito de propriedade, sendo comum a existência de propriedades rurais improdutivas, onde as terras permaneciam incultas ou mal aproveitadas, desatendendo à sua função precípua de produzir alimentos e matérias-primas.

---

<sup>10</sup> Sobre o assunto, vide: BREBBIA. Fernando P. **Escritos de Derecho Agrario**. Rosário: Secretaria de Posgrado y Servicios a Terceros/Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales da Universidade Nacional del Litoral, 1993, pp. 9 e seguintes.

<sup>11</sup> Assim como ocorreu com o Direito Agrário, o Direito do Consumidor é outro exemplo de ramo especializado do Direito que surgiu para suprir as insuficiências das normas de Direito Civil frente às complexidades das relações jurídicas abrangidas pela sua matéria.

Conforme destacou Fernando P. BREBBIA em: **Consideraciones en torno al objeto y contenido del Derecho Agrario**. Artigo disponível no site da Faculdade de Direito de Direito da Universidad de la República (Uruguai), no seguinte endereço eletrônico: <[http://www.fder.edu.uy/contenido/agrario/contenido/doctrina/brebbia\\_objeto\\_da.pdf](http://www.fder.edu.uy/contenido/agrario/contenido/doctrina/brebbia_objeto_da.pdf)>, acessado em 21 nov. 2013. Vide também: SODERO, Fernando Pereira. **O Estatuto da Terra**. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982 (Curso de Direito Agrário, 2), pp. 29-31.

O grande diferencial do Direito Agrário foi romper com o caráter estático para dar dinamicidade aos institutos jurídicos relacionados com a exploração da atividade agrária, assim como ocorreu especialmente com a propriedade agrária ao adquirir um caráter funcional, compreendida como instrumento de produção, cuja utilização deve sempre se dar em favor da coletividade<sup>13</sup>. Nesse sentido, a principal novidade introduzida pelo Direito Agrário foi a de concretizar o princípio da função social no conteúdo do direito de propriedade referente à propriedade agrária, ao prever limitações e ao condicionar o exercício do direito de propriedade ao cumprimento de fins voltados ao bem comum da comunidade, impondo o dever de cultivo eficiente e correto, através da exploração da atividade agrária que observe índices mínimos de produtividade, a proteção do meio ambiente, as justas relações de trabalho no campo e a exploração que busque assegurar o progresso social e econômico dos produtores e trabalhadores<sup>14</sup>.

Além da propriedade, outros institutos como a posse, a família, os contratos, os títulos de crédito, quando vinculados à exploração da atividade agrária, passaram a ganhar uma “nova roupagem” por meio do Direito Agrário, dada a especialidade de seu objeto e a abrangência de seu conteúdo.

### **3. O Estatuto da Terra e o nascimento do Direito Agrário no Brasil**

O Direito Agrário brasileiro enquanto ramo autônomo nasce com o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o qual foi publicado 20 dias após a edição da Emenda à Constituição de 1964 nº 10, de 10 de novembro de 1964, que outorgou à União a competência para legislar em matéria agrária<sup>15</sup>. O Estatuto da Terra é o principal monumento legislativo do Direito Agrário Brasileiro, surgindo como uma norma inovadora e a vanguarda de seu tempo, sendo o primeiro diploma legal a efetivar o princípio da função social da propriedade, em prol da comunidade.

O Estatuto da Terra foi recepcionado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e acompanhou as evoluções jurídicas vivenciadas pela sociedade brasileira e mundial, nos âmbitos social, econômico e ambiental. Ao longo destes

---

<sup>13</sup> Vide: CARROZZA, Antonio; ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. **Teoría general e institutos de Derecho Agrario**. 1. ed., Buenos Aires: Editorial Astrea, 1990, p. 15.

<sup>14</sup> Sobre o assunto, dentre outros, consulte: GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini; CERESÉR, Cassiano Portella. **Função ambiental da propriedade rural e dos contratos agrários**. 1. ed., São Paulo: LEUD, 2013.

<sup>15</sup> Vide o art. 5º, inc. XV, letra “a”, da Constituição de 1946.

cinquenta anos de sua publicação, que se completam em 2014, observamos que as normas do Estatuto da Terra renovaram-se e agregaram novos sentidos, novos valores e adaptando-se às mudanças vivenciadas pela sociedade.

O Estatuto da Terra surgiu como resposta e solução aos problemas vivenciados no cenário social, político e jurídico pelo Brasil da década de 1960, marcado por problemas de abastecimento ocasionados pela demanda de alimentos e matérias-primas decorrentes do crescimento da população urbana e da expansão industrial, enquanto que a estrutura do setor agrário era marcada pela concentração de terras, pela baixa produtividade da terra, o êxodo rural<sup>16</sup> e desigualdades sociais no acesso à terra.

Enquanto isso, por outro lado, o arcabouço jurídico vigente propiciava que a terra fosse utilizada com o fim meramente especulativo, não possuindo os proprietários a preocupação com a sua produtividade ou de qualquer forma de uso condicionado da propriedade em prol do bem comum da sociedade, pois antes da edição do Estatuto da Terra *“as relações e os conflitos agrários eram estudados e dirimidos pela ótica do direito civil, que é todo embasado no sistema de igualdades de vontades”*, conforme destaca WELLINGTON PACHECO BARROS<sup>17</sup>.

Além disso, o quadro social e econômico revelava a existência de abandono completo do campo pelo Estado brasileiro: a falta de uma política agrícola efetiva, a falta de incentivos e assistência técnica aos produtores, a baixa produtividade e a

---

<sup>16</sup> A não aceitação pelos proprietário das terras das normas protetivas trazidas pelo Estatuto do Trabalhador Rural – Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963 – é apontada como uma das causas do êxodo rural ocorrido naquela época, além de também motivar o surgimento de movimentos de protesto no campo. Nesse sentido, escreveu FERNANDO PEREIRA SODERO:

“Três anos depois [dos compromissos assumidos pelo Brasil em Punta del Este] foi promulgado o Estatuto do Trabalhador Rural – Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963 – conjunto sistematizado de normas para a proteção jurídica do rurícola que trabalha a terra de terceiros, na qualidade de empregado ou outras formas reconhecidas de assalariado pelo Direito Brasileiro.

Conquanto fosse uma vitória do trabalhador rural, até então praticamente sem proteção, a reação dos empregadores foi desfavorável, não aceitando a classe patronal as novas obrigações ali para ele estabelecidas. E a conclusão foi a conhecida: expulsão do trabalhador das propriedades agrárias onde trabalhava e morava, para as cidades (periferia), formando este contingente hoje denominado de ‘bóias-frias’.

Muitos ficaram na zona rural e procuraram terras para trabalhar, já que seu único ofício era a atividade agrária – transformando-se em posseiros; outros buscaram empregos urbanos, de difícil acesso, pelo fato de não serem mão de obra qualificada.

Esta saída do campo, em especial no Sul, contribuiu para um movimento de desassossego o setor agrário, aliado à agitação social no Nordeste, provocadas pelas Ligas Camponesas, organizadas ou manipuladas por Francisco Julião”. (SODERO, Fernando Pereira. **O Estatuto da Terra**. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982, pp. 21 e 22).

<sup>17</sup> BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Agrário**. Vol. 1. 8. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 18.

profunda desigualdade entre proprietários e trabalhadores rurais, além da falta de acesso à propriedade.

Em termos numéricos, o Censo Agrícola de 1960 revelou que menos de 1% dos estabelecimentos absorvia a metade da área total; ao revés, mais de 50% dos pequenos imóveis rurais ocupavam menos de um quarto dessa área. Comparativamente à situação anteriormente verificada pelo Censo agrícola de 1950, a posição relativa dos estabelecimentos com mais de 100 hectares permaneceu praticamente a mesma, enquanto se observou um aumento no número das propriedades de menos de 10 hectares, revelando um desfavorável parcelamento dos estabelecimentos de dimensões médias. Desta forma, os Censos agrícolas de 1950 e 1960 revelaram que a estrutura fundiária brasileira apresentava como eixos dos problemas a concentração de latifúndios e minifúndios, razão da qual se fazia necessário uma imediata reformulação da estrutura fundiária pela promoção da reforma agrária e ações de Política Agrária voltada a corrigir os problemas estruturais existentes no campo, tais como a falta de infraestrutura, crédito agrário, assistência técnica, aumento da produtividade, etc.

Nos anos 1960, o mundo vivia o período marcado pela chamada Guerra Fria, em que se travava uma luta ideológica entre, que resultou numa polarização entre dois grandes blocos, o bloco capitalista liderado pelos Estados Unidos e o bloco socialista liderado pela antiga União Soviética (URSS). Neste contexto político, observou-se na América Latina o surgimento de movimentos revolucionários que defendiam a eliminação da propriedade individual, a partir de uma reforma agrária com a finalidade de socialização da terra, sob a influência das ideias socialistas.

Por tal motivo, ainda no início da década de 1960, durante o governo do Presidente John Kenedy, os Estados Unidos preocupados com os avanços das idéias comunistas que se alicerçavam na América Latina promoveram a Convenção de Punta Del Leste no Uruguai, que resultou na assinatura de um compromisso internacional: a Carta de Punta Del Este. Em seu Título Primeiro, art. 6º, a Carta de Punta Del Este dispõe que as Repúblicas Americanas buscariam atingir ainda na década de 1960 os seguintes objetivos:

"Impulsionar, respeitando as particularidades de cada País programas de reforma agrária integral, encaminhada à efetiva transformação onde for necessária a modificação das estruturas dos injustos sistemas de posse e uso da terra, a fim de substituir o regime de latifúndios e minifúndios por um sistema justo de propriedade, de maneira que, complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição dos seus produtos, a terra se constitua, para o homem que a trabalha, em

base dá sua estabilidade econômica, fundamento do seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade".

Do referido trecho da Carta de Punta Del Este se observa que, no entender dos especialistas, a realização da reforma agrária na América Latina seria uma forma de conter e barrar as ideias socialistas e estatizantes difundidas pela URSS.

Antes disso, em novembro de 1961, foi criado no Brasil o IPES (Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais) que reunia empresários, economistas, sociólogos e políticos, objetivando mudanças por meio de reformas de caráter modernizante aos problemas estruturais do país. O IPES possuía Grupos de Estudo e Doutrina, coordenados por JOSÉ GARRIDO TORRES, que faziam o levantamento da conjuntura estatal e a preparação de anteprojetos de lei, dentre eles o projeto sobre o problema da reforma agrária, que acabou originando o Estatuto da Terra. Segundo ROBERTO CAMPOS, tais reformas de caráter modernizante eram uma implementação prática dos princípios contidos na Carta de Punta Del Este, que instituiu a chamada Aliança pra o Progresso<sup>18</sup>.

No campo político brasileiro estavam em pautas as chamadas “Reformas de Base”, tanto em âmbito urbano quanto rural. As reivindicações relativas ao campo partiam de diversos grupos ativistas de ideologia marxista e contavam, inclusive, com o apoio de políticos, como era o caso do movimento das Ligas Camponesas no Nordeste brasileiro, que eram apoiadas pelo então Deputado Federal Francisco Julião. Na pauta de reivindicações centrava-se a pressão política pela reforma agrária e a melhoria de vida dos camponeses, insurgindo-se contra a inércia do Congresso Nacional ao não atender as reivindicações populares.

O referido quadro social, político e econômico foi determinante para a aprovação do Estatuto da Terra e assim a consolidação do Direito Agrário brasileiro, como ramo autônomo do Direito Positivo, regulando os vários aspectos da relação entre o homem com a terra, além de promover a reestruturação da estrutura fundiária e contribuir para alcançar o progresso econômico e social. Segundo expôs ROBERTO CAMPOS, o movimento de reforma agrária deflagrado pela Carta de Punta del Este, de agosto de 1961, buscava um balanceamento entre a preocupação de

---

<sup>18</sup> CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa**: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 4. ed., 2004, p. 640.

produtividade e o conceito de “justiça social”<sup>19</sup>. Nesse sentido, WELLINGTON PACHECO BARROS observa que o surgimento do Estatuto da Terra não se deu por acaso, pois “a pressão política, social e econômica dominante naquela época forçaram a edição de seu aparecimento”, até mesmo como resposta aos grupos e movimentos revolucionários que pretendiam impor mudanças no meio fundiário a partir de ideologias que pretendiam a eliminação da propriedade como direito individual<sup>20</sup>.

No Brasil, as diretrizes traçadas na Carta de Punta Del Este foram efetivadas durante o governo do Presidente Marechal CASTELLO BRANCO, que nomeou o talentoso diplomata e economista ROBERTO CAMPOS ao cargo de Ministro do Planejamento, sendo uma de suas incumbências a de encontrar soluções jurídicas para os problemas decorrentes das questões agrárias e fundiária do país. De imediato, o Ministro ROBERTO CAMPOS nomeou uma comissão especial de notáveis em planejamento agrário que, dentre os seus membros, contava com a participação de PAULO DE ASSIS RIBEIRO, CÉSAR CANTANHEDE, JOSÉ GOMES DA SILVA, CARLOS LORENA, FERNANDO PEREIRA SODERO, MESSIAS JUNQUEIRA e, tendo participado como um dos assessores, ALTIR DE SOUZA MAIA<sup>21</sup>. A tarefa inicial da referida comissão especial foi de compilar todos os projetos em andamento nas duas casas legislativas que tratavam de matéria agrária e fundiária, com a incumbência de incorporar todo o conteúdo anterior em um único projeto de lei.

Finalmente, em 26 de outubro de 1964, o Presidente CASTELLO BRANCO, através da Mensagem nº 33, de 1964, encaminhou ao Congresso nacional o projeto de lei, o qual destacava em seu conteúdo: o problema político e social observado no campo, os

---

<sup>19</sup> CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa**, *op. cit.*, p. 681.

Seguindo essa lógica, destacou CARLOS LORENA em artigo: “... o social e o econômico não tem existência em separado; existe apenas um meio sócio-econômico, indivisível. Quando encaramos seus aspectos de produção, distribuição, consumo, etc., estamos diante do econômico; quando encaramos as condições de vida da população, sua alimentação, saúde, moradia, educação etc., estamos diante do social; mas ambos são apenas aspectos diferentes do mesmo todo.

As duas definições, portanto, só serão úteis quando justapostas, para formarem sentido completo. O aspecto social deve indicar um fim, sendo o econômico um meio para atingi-lo.” (LORENA, Carlos. A questão agrária no Brasil. **Revista Jutitia**. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, pp. 15-34, jan./mar. 1982, p. 16).

<sup>20</sup> BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Agrário**. Vol. 1. 8. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 17.

<sup>21</sup> Sob os bastidores políticos e demais informações sobre a elaboração do Estatuto da Terra, consulte a biografia de ROBERTO CAMPOS, **A lanterna na popa** (obra já citada), em especial p. 631 e seguintes. Vide ainda: GARCIA, Augusto Ribeiro. Estatuto da Terra. Artigo publicado em 09 nov. 2006 no **Portal do Agronegócio** (<<http://www.portaldogronegocio.com.br/conteudo.php?id=23346>>, acesso em 31 jul. 2011), disponível no seguinte endereço eletrônico: <<http://mestrado.direito.ufg.br/pages/964>>, acesso em 06 jan. 2014.

fundamentos econômicos, a solução democrática para os problemas aferidos, a reforma agrária e o desenvolvimento rural, a criação de um órgão executor da reforma agrária e demais considerações. É importante destacar que a Mensagem nº 33, de 1964, que vem a ser a Exposição de Motivos do Estatuto da Terra, refere no quarto preâmbulo o compromisso assumido na Carta de Punta Del Este em impulsionar a reforma agrária no país<sup>22</sup>.

A partir da leitura da Mensagem nº 33, de 1964, evidencia-se a preocupação do legislador brasileiro na elaboração de normas de Direito Agrário visando a promoção da justa distribuição da propriedade pela reforma agrária, com igual oportunidade para todos, citando os seguintes objetivos da Política de Desenvolvimento Rural a vir a ser implantada pelo Estatuto da Terra:

- a) suprir a base alimentar indispensável à intensificação da vida urbana e industrial;
- b) concorrer com produtos de exportação mais diversificados para ajudar o equilíbrio do balanço de pagamentos externo;

---

<sup>22</sup> FERNANDO PEREIRA SODERO informa que o IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais) lançou um Decálogo da Reforma Agrária, indicando que sua realização deveria se dar a partir de um Estatuto da Terra, o qual deveria observar os seguintes preceitos básicos:

“I – A finalidade da reforma agrária é a criação, no campo, de uma classe média estável e próspera, mediante o acesso à terra própria de número crescente de trabalhadores rurais, a imediata melhoria das relações de trabalho, e o aumento da produtividade agrícola.

II – A reforma agrária não consiste em simples distribuição, redistribuição ou subdivisão da propriedade. É um processo mais amplo, em que a reestruturação desta deve ser acompanhada de outras medidas, visando a elevação da produtividade, ao aumento da renda e à consequente obtenção de mais digno padrão de vida das famílias e comunidades rurais.

III – A reforma agrária, de âmbito nacional, deve ser iniciada pelas regiões onde o problema for mais agudo e premente.

IV – A reforma agrária abrangerá tanto o aproveitamento de terras devolutas quanto o reagrupamento de minifúndios e a eliminação progressiva de latifúndios improdutivos, a começar pelas áreas mais próximas dos centros de consumo.

V – A desapropriação por interesse social far-se-á com inteiro respeito ao direito de propriedade. A fim de apressar a execução da reforma agrária, poderá o Governo criar instrumentos de mobilização de recursos, inclusive lançar títulos públicos que ofereçam os necessários atrativos aos seus eventuais tomadores, dentre outros, garantia contra a desvalorização da moeda.

VI – É indispensável que a reforma agrária possua suficiente flexibilidade, devendo ser executada à luz das características econômicas, sociais, ecológicas e do nível técnico das diversas regiões, no quadro geral de uma política de conservação dos recursos naturais.

VII – A reforma agrária deve ser implantada garantindo-se toda a proteção contra o arbítrio e a discriminação, assegurada a justiça rápida e barata por instrumentos legais adequados.

VIII – A reforma agrária deve contribuir para harmonizar o desenvolvimento rural com o processo de industrialização, inclusive pelo incentivo ao artesanato e à formação de pequenas e médias indústrias, com o aproveitamento de mão de obra e utilização de matérias-primas locais.

IX – A lei regulará as relações de trabalho, em particular o salário, a parceria e o arrendamento, de maneira a assegurar a justiça social, complementando as condições de proteção do trabalhador que venham a ser estabelecidas pela sindicalização rural.

X – A reforma agrária será realizada, sempre que possível, com o concurso da iniciativa particular e estimulará a formação de sistemas cooperativos de produção, mecanização, industrialização e comercialização, nas áreas por ele beneficiadas”. SODERO, Fernando Pereira. **O Estatuto da Terra**. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982, pp. 22 e 23.

- c) criar, pela elevação do nível de vida no meio rural, um alargamento do mercado interno de consumo para absorver o crescimento da produção industrial do País;
- d) concorrer para que se estabeleça um equilíbrio nas migrações entre o campo e a cidade, tanto pela criação nas áreas urbanas de empregos para absorver a mão-de-obra liberada do campo pela introdução da tecnologia, como pela ampliação das fronteiras agrícolas para a colocação de parte da mão-de-obra anualmente acrescida pelo incremento demográfico;
- e) fixar, na vastidão do território nacional, núcleos de atividade permanente, concorrendo para a regularidade do trabalho no campo e para a progressiva absorção de técnicas que só a continuidade e a tradição agrária possibilitam.<sup>23</sup>

O Congresso Nacional aprovou o projeto que deu origem ao Estatuto da Terra, pela Lei nº 4.504, em 30 de novembro de 1964. Todavia, anteriormente o Congresso havia editado a Emenda à Constituição de 1964 nº 10, de 10 de novembro de 1964, que previa a competência da União para legislar em matéria agrária, institucionalizando o Direito Agrário no Brasil. Salienta-se que a aprovação da referida Emenda Constitucional e do Estatuto da Terra se deu por impulso direito da comissão presidida pelo Ministro ROBERTO CAMPOS.

Em artigo específico, FERNANDO PEREIRA SODERO conceituou o Estatuto da Terra como “*o conjunto orgânico de normas legais que regula o regime jurídico da propriedade agrária, pública e privada, para fins da execução da reforma agrária e promoção da política agrícola, tendo por fundamento princípio constitucional da função social e econômica da propriedade*”.<sup>24</sup>

É importante destacar que o Estatuto da Terra estabeleceu duas diretrizes básicas para a solução da problemática agrária brasileira, ou seja, em termos de **reforma agrária** (art. 1º, § 1º) e em termos de **política agrícola** (art. 1º, § 2º). Nesse sentido, posteriormente, a Constituição de 1988 destaca no seu art. 187, § 2º, que devem ser compatibilizadas as ações de política agrícola com as ações de reforma agrária. Com a aplicação das normas do Estatuto da Terra buscava-se atingir dois objetivos principais, conforme sintetizou JOSÉ GOMES DA SILVA: (a) “*criar novos proprietários rurais mediante a Reforma Agrária*” e (b) “*assistir os proprietários já existentes mediante medidas de Política Agrícola*”.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> O texto da Mensagem nº 33, de 1964, pode ser consultada em: ZIBETTI, Darcy Walmor. **Legislação agrária brasileira**. 5. ed., Porto Alegre: Síntese, 1981, pp. 13-20.

<sup>24</sup> SODERO, Fernando Pereira. O conceito de Estatuto. O Estatuto da Terra. **Revista Justitia**, São Paulo: Ministério Público de São Paulo, n. 116, pp. 9-14, jan./mar. 1982, p. 14.

<sup>25</sup> GOMES DA SILVA, José. Reforma agrária e a lei do Estatuto da Terra. **Revista Justitia**. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, pp. 47-59, jan./mar. 1982, p. 50.

A lógica segundo a qual se assenta a transformação proposta pelo Estatuto da Terra, conforme precisa análise feita por DIRCEU PESSOA, tem como ponto de partida uma *situação diagnosticada com o predomínio de minifúndios, latifúndios por exploração, latifúndios por dimensão e terras devolutas* a ser reformada, na qual incidirão as diretrizes legais de Reforma Agrária e Política Agrícola buscando atingir como ponto de chegada uma *situação em que predomine as propriedades cooperativas e familiares* (em substituição ao problema dos minifúndios) e *as empresas rurais* (principalmente em substituição ao latifúndio por exploração).<sup>26</sup>

A grande inovação jurídica trazida pelo Estatuto da Terra reside no fato de ter sido a primeira lei a regulamentar o cumprimento do princípio da função social da propriedade rural no § 1º do art. 2º, o qual foi posteriormente recepcionado e elevado à categoria de norma constitucional pelo art. 186 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Entre requisitos da função social da propriedade rural introduzidos pelo Estatuto da Terra merece destaque a exigência de manter níveis satisfatórios de produtividade da terra e de assegurar a conservação dos recursos naturais.

Quanto às demais previsões e inovações jurídicas trazidas pelo Estatuto da Terra destacam-se:

- a definição de imóvel rural agrário (adotando o critério da destinação como seu elemento distintivo);
- a criação do instituto jurídico do módulo rural e a definição da chamada propriedade agrária familiar;
- a definição de minifúndio e latifúndio para fins de classificação dos imóveis rurais (a partir dos critérios de dimensão e exploração);
- a criação da chamada empresa rural insuscetível de expropriação (atualmente definida como propriedade produtiva no art. 185 da Constituição de 1988);

---

<sup>26</sup> A síntese foi elaborada a partir da interpretação do gráfico “Estatuto da Terra como modelo de transformação” elaborado por DIRCEU PESSOA na obra **Estatuto da Terra – Uma avaliação**. Brasília: Fundação Milton Campos, 1976, o qual foi publicado por GOMES DA SILVA, José. Reforma agrária e a lei do Estatuto da Terra. **Revista Justitia**. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, pp. 47-59, jan./mar. 1982, pp. 50 e 51.

- a criação do IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, atualmente denominado de INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (órgão executor responsável pela reforma agrária);
- a previsão da compra e venda de terras pelo Poder Público para fins de reforma agrária;
- a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, com a previsão de pagamento da indenização por meio de títulos da dívida agrária;
- a obrigatoriedade de cadastramento de todos os imóveis rurais do país;
- a promoção da discriminação das terras devolutas, a reformulação fundiária, a justificação de posse, o usucapião agrário e a venda de terras públicas mediante processo de licitação;
- ações de política de desenvolvimento rural visando o desenvolvimento rural por meio da assistência técnica e social, fomento e estímulo a produção agropecuária para o consumo interno e exportação, produção e distribuição de sementes e mudas; criação venda e distribuição de reprodutores, uso de inseminação artificial, mecanização agrícola, cooperativismo e associativismo rural, assistência creditícia, industrialização e beneficiamento dos produtos agrícolas, comercialização dos produtos agrícolas, eletrificação rural, seguro agrícola, garantia de preços mínimos ao produtor rural, etc.
- o uso da tributação progressiva do Imposto Territorial Rural (critério extrafiscal utilizado como meio de desestimular aqueles que exercem o direito de propriedade sem observar o cumprimento da função social da propriedade rural);
- o estímulo à racionalização da atividade agropecuária a partir dos princípios da conservação dos recursos naturais renováveis;
- a disciplina jurídica dos contratos agrários, ao regular o uso e a posse temporária da terra para a exploração da atividade agrária, dispendo sobre os contratos de arrendamento rural e parceria rural como modalidades contratuais típicas, dispendo sobre o prazo dos contratos agrários, preços mínimos e quotas de participação, assegurando direitos e garantias aos contratantes, a irrenunciabilidade de direitos dos

arrendatários e parceiros-outorgados, dentre outras disposições específicas; e,

- a assistência financeira e creditícia, que serviu como base para a posterior institucionalização do crédito rural pela Lei nº 4.595/1964 e Lei nº 4.829/1965.

Partindo da análise das suas motivações e de sua estrutura, DIRCEU PESSOA considerou o Estatuto da Terra: (a) do **ponto de vista técnico**, como “*bastante completo*”; (b) do **ponto de vista econômico e social**, como “*bastante generoso*”; e, (c) **do ponto de vista político**, como “*bastante equilibrado*”.<sup>27</sup>

Em que pese as inovações trazidas pelas disposições do Estatuto da Terra, não podemos deixar de referir que no ano de 1985 foi publicado no Diário Oficial da União o Esboço Parcial de Anteprojeto de Consolidação de Diplomas Agrários<sup>28</sup>, contendo justificativa e proposta de texto normativo elaborado por RONALDO POLETTI (coordenador), ARTHUR PIO DOS SANTOS, GERMANO DE REZENDE FORSTER, ALBERTO SANTANA CARNEIRO e que contou, ainda, com a participação de FERNANDO PEREIRA SODERO (que veio a falecer em 10 de abril de 1984), cuja finalidade era consolidar os demais diplomas agrários em vigor no Estatuto da Terra, assim como corrigir e acrescentar inovações ao texto do Estatuto da Terra. No entanto, o referido esboço não chegou a se concretizar, além de que muitas de suas propostas acabaram restando superadas com a promulgação da Constituição de 1988, que acabou dando status constitucionais a diversos diplomas de Direito Agrário inicialmente previstos pelo Estatuto da Terra<sup>29</sup>.

Por fim, é importante destacar que o Estatuto da Terra, embora tenha sofrido algumas alterações, encontra-se em plena vigência e, ainda hoje, serve de parâmetro

---

<sup>27</sup> PESSOA, Dirceu. **Estatuto da Terra – Uma avaliação**. Brasília: Fundação Milton Campos, 1976. *Apud* GOMES DA SILVA, José. Reforma agrária e a lei do Estatuto da Terra. **Revista Justitia**. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, pp. 47-59, jan./mar. 1982, p. 50.

<sup>28</sup> DOU de 04 de janeiro de 1985, Seção I, pp. 221-248.

<sup>29</sup> Registramos que em entrevista publicada em 13 de outubro de 2013, o jurista JOSÉ AFONSO DA SILVA, quando questionado se recordava de algum ponto que, durante a Constituinte, tenha ido para voto e acabou vencendo a pauta mais conservadora, respondeu que a reforma agrária foi um deles, ressaltando que “por incrível que pareça, o Estatuto da Terra era mais avançado do que o que ficou na Constituição” de 1988. Vide: CONJUR. “Todo conservador quer uma Constituição Enxuta” (Entrevista: José Afonso da Silva, jurista e doutrinador constitucionalista – por Leonardo Léllis). *In: Conjur*. Texto publicado domingo, dia 13 de outubro de 2013, p. 3, disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-out-13/entrevista-jose-afonso-silva-jurista-doutrinador-constitucionalista>>. Acesso em 13 out. 2013.

para a edição das demais leis agrárias do Brasil<sup>30</sup>. Por isso, na prática, o Estatuto da Terra pode ser definido como uma verdadeira “Constituição do Direito Agrário brasileiro”, pois a partir dele originaram-se diversas outras leis, decretos, regulamentos e instruções que compõe a legislação agrária brasileira extravagante, sempre acompanhando a evolução do campo.

#### **4. Objeto e conteúdo do Direito Agrário**

No contexto da Doutrina do Direito Agrário sempre existiu uma preocupação por parte de seus estudiosos em estabelecer as bases teóricas e científicas desse novo ramo do Direito, o que levou a uma série de construções a cerca do seu objeto de estudo. A evolução científica do Direito Agrário é marcada por diversas fases ao longo do tempo e pelo surgimento de diversas escolas ou correntes doutrinárias dispendo sobre o assunto, razão pela qual observamos uma série de construções teóricas e diferentes posicionamento adotados pelos agraristas em âmbito mundial.

Embora existam características comuns, marcadas por institutos jurídicos e princípios próprios, o objeto do Direito Agrário e a abrangência do conteúdo de suas normas podem sofrer variações decorrentes das características observadas em diferentes países, tais como: o tipo de economia<sup>31</sup>, o grau de industrialização e desenvolvimento tecnológico, a necessidade de modificação da estrutura fundiária decorrente da concentração de latifúndios e minifúndios improdutivos, os fatores naturais (a exemplo do clima, solos agricultáveis e da disponibilidade de recursos naturais), os costumes locais, dentre outros. Enquanto na Europa, por exemplo, o foco principal do estudo do Direito Agrário é a empresa agrária, no Brasil as disposições referentes à reforma agrária ainda são importantes diante dos problemas fundiários e conjunturais existentes, especialmente nas Regiões Sudeste, Centro-Oeste e Norte, onde se concentram os

---

<sup>30</sup> Para maiores detalhes sobre os dados legislativos referentes ao Estatuto da Terra acesse: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4504-30-novembro-1964-377628-norma-pl.html>>.

<sup>31</sup> Cumpre destacar que é um grande erro pensar que o Direito Agrário é um ramo exclusivo dos países que adotam o modelo de economia capitalista. Isso porque o Direito Agrário também se originou em países de economia socialista, a exemplo de Cuba ou dos países integrantes da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS.

principais conflitos fundiários existente no país<sup>32</sup>. Por isso, o objeto de estudo do Direito Agrário no Brasil ocupa-se com um conteúdo mais amplo do que aquele atualmente estudado na Europa, sem que isso signifique, por outro lado, que o Direito Agrário brasileiro deixe de também se ocupar das mesmas questões estudadas pelos agraristas europeus ou que se reduza apenas ao estudo das questões fundiárias.

As constantes evoluções vivenciadas no setor agrário acabam refletindo diretamente no objeto do Direito Agrário, a partir da necessidade da regulação das novas relações jurídicas e da necessidade de problemas jurídicos delas decorrentes. Com isso, observamos que desde o seu surgimento o Direito Agrário passou a incorporar uma série de novos conteúdos, que, por consequência, resulta diretamente na ampliação do seu objeto de estudo. Podemos citar como exemplo dessa ampliação do seu conteúdo: questões envolvendo o meio ambiente (solo, uso da água, vegetação nativa, agrotóxicos, resíduos, etc), crédito rural, títulos de crédito rural, comercialização, armazenagem, certificação dos produtos agrícolas, produção orgânica, matérias referentes aos organismos geneticamente modificados, segurança alimentar, propriedade intelectual no agronegócio, mudanças climáticas, comércio internacional dos produtos agrários, etc.

Não podemos deixar de destacar que a Europa foi a grande responsável pela elaboração dos alicerces teóricos do Direito Agrário<sup>33</sup>. Ao longo do tempo, verificamos a existência de etapas ou fases distintas, que marcam as tentativas de definição do Direito Agrário a partir do seu objeto de estudo. Nesse sentido, a título ilustrativo, transcrevemos a classificação feita por DUQUE CORREDOR, que divide a doutrina agrarista europeia em três fases evolutivas:

(a) **etapa clássica**, que definiam o Direito Agrário pela sua especialidade de sua matéria, como ramo de regulação da agricultura, compreendendo a regulação de seus sujeitos, bens, atos jurídicos e demais relação jurídicas;

---

<sup>32</sup> Não pode ser esquecido que os problemas fundiários são, antes de tudo, um problema social ainda a ser resolvido por meio da reforma agrária e da política agrícola. Conforme destacou GUSTAVO ELIAS KALLÁS REZEK, a concepção do Direito Agrário voltado para a atividade agrária e a empresa “não pode suprimir sua vertente fundiária, especialmente nos países latino-americanos, como o nosso, nos quais a reforma agrária ainda está em curso e os conflitos sociais no campo estampam as manchetes dos jornais”. REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel agrário**: agrariedade, ruralidade e rusticidade. Curitiba: Juruá, 2007, p. 28.

<sup>33</sup> Em que pese a Europa ser o berço e a grande matriz teórica e acadêmica do estudo do Direito Agrário, não podemos deixar de mencionar a importante contribuição dos agraristas argentinos EDUARDO CARRERA e ANTONINO VIVANCO para o desenvolvimento da teoria geral do Direito Agrário.

(b) **etapa intermediária**, na qual o Direito Agrário era definido em razão do exercício da atividade agrária, tendo por base a noção de “atividade” desenvolvida no âmbito da teoria da empresa no Direito Comercial; e,

(c) **etapa moderna**, em que o Direito Agrário é conceituado como o Direito da empresa agrária e do empresário agrícola, partindo da ideia de atividade agrária pensada como empresa agrária voltada para a produção agrícola.

As diversas fases científicas do Direito Agrário observadas na Europa decorreram da pretensão de proceder a uma periódica atualização do seu objeto e de precisar seus limites, conduzindo a uma progressiva ampliação do seu objeto, por decorrência da necessidade de atender à nova estrutura econômica e social vivida pelo setor agrícola europeu, assim como com questões diretamente vinculadas à exploração da atividade que começaram a ganhar destaque, a exemplo da ascensão das questões ambientais, da segurança alimentar, das relações entre agricultura e mercado e da Política Agrícola Comunitária. E, dentro desse contexto evolutivo, o estudo do Direito Agrário na Europa acabou deixando para um segundo plano as questões referentes à propriedade agrária – a exemplo das questões fundiárias, para direcionar o seu foco de estudo na empresa agrária, a produção e a comercialização dos produtos agrários.

Na opinião de FERNANDO P. BREBBIA, o referido deslocamento evolutivo do objeto central de estudo do Direito Agrário da propriedade para a empresa agrária verificado na doutrina agrarista europeia explica-se em razão de os institutos propriedade rural e contratos agrários possuírem uma relação instrumental com a empresa agrária, sendo que deles podem decorrer outros institutos menores agrupados sempre em torno de mesmo denominador comum: a empresa<sup>34</sup>. Por isso, a partir do entendimento de BREBBIA, os demais institutos jurídicos agrários seriam como “satélites” que gravitam em torno da empresa agrária. No entanto, acrescentamos que tal construção só faz sentido se não for esquecido que a empresa agrária e os demais institutos agrários somente existem em razão da exploração da atividade agrária.

Se o contexto socioeconômico e evolutivo europeu direciona a um estudo do Direito Agrário voltado para a empresa e para o comércio dos produtos agrícolas, deixando para um segundo plano outras questões que cercam o objeto de seu estudo, tal

---

<sup>34</sup> BREBBIA, Fernando P. **Consideraciones en torno al objeto y contenido del Derecho Agrario**. Artigo disponível no site da Faculdade de Direito de Direito da Universidad de la República (Uruguai), no seguinte endereço eletrônico: <[http://www.fder.edu.uy/contenido/agrario/contenido/doctrina/brebbia\\_objeto\\_da.pdf](http://www.fder.edu.uy/contenido/agrario/contenido/doctrina/brebbia_objeto_da.pdf)>, acessado em 21 nov. 2013.

como as questões fundiárias, o mesmo não se pode dizer daquilo que prepondera em outros países, a exemplo dos países Latino-americanos, onde o Direito Agrário ainda possui um destacado papel reformador dos problemas conjunturais de ordem econômica e sociais, a exemplo das questões fundiárias ainda existentes.

É por isso que o conteúdo do Direito Agrário pode vir a sofrer variações em razão da diversidade de contextos existente entre os diversos países, especialmente se considerado o exemplo das divergências existentes entre a realidade do setor agrário europeu com o setor agrário dos países latino-americanos ou africanos. Em muitos países da América Latina ainda observamos uma série de problemas econômicos e sociais decorrentes da estrutura fundiária, motivo pelo qual o tema da reforma agrária ainda ostente um patamar de grande importância para o Direito Agrário, paralelamente aos demais conteúdos abrangidos pelo seu objeto. Assim, como na Europa inexistem problemas fundiários a serem resolvidos, é óbvio que o tema da reforma agrária ou problemas fundiários tem pouca ou nenhuma importância para o Direito Agrário europeu<sup>35</sup>, razão pela qual a sua doutrina agrarista se ocupa preponderantemente de outros temas relativos ao setor agrário, a exemplo da problemática em torno da empresa agrária e seus contratos, da política agrária comunitária, segurança alimentar, questões afetas ao mercado dos produtos agrários, etc.

Em suma, embora existam variações entre os distintos ordenamentos jurídicos, o objeto principal do Direito Agrário sempre será atividade agrária, ou seja, as relações jurídicas decorrentes da exploração da atividade agrária, abrangendo as disposições normativas referentes à propriedade agrária, à empresa agrária, à segurança alimentar, à política agrária, aos contratos agrários, dentre outros conteúdos eventualmente abrangidos, cuja amplitude da matéria ou preponderância de um instituto sobre os demais pode sofrer variações entre os diferentes contextos socioeconômicos dos diversos países. Assim, sem deixar de considerar a dinâmica e a evolução das relações jurídicas decorrentes do setor agrário, a exploração da atividade agrária continua sendo o objeto central do estudo do Direito Agrário e, por consequência, as normas agrárias

---

<sup>35</sup> Nunca pode se perder de vista que a reforma agrária não é algo infinito no tempo. Se eficaz, a reforma agrária reorganiza a estrutura social do território para melhor atingir aos fins da coletividade. Na Europa, o território já se encontra organizado porque já houve reforma agrária no passado. Logo, não há razão para que a doutrina agrarista europeia se detenha em aprofundados estudos sobre o assunto quando não é mais necessário. No Brasil o assunto ainda possui relevância porque ainda hoje não foi feita uma reforma agrária e efetiva e abrangente de todo o território, ainda se verificando a existência de minifúndios, latifúndios improdutivos e terras devolutas.

seguem sendo a principal base legislativa das relações jurídicas decorrentes do setor agrário brasileiro<sup>36</sup>.

## 5. O Agronegócio e sua relação direta com o Direito Agrário brasileiro

Entre as décadas de 1960 e 1970, teve início nos Estados Unidos a chamada Revolução Verde, que prega um modelo de exploração da terra a partir do emprego na agricultura de novas técnicas e tecnologias visando o aumento da produtividade agrícola. A Revolução Verde trazia em seu discurso a promessa de combater a fome mundial, especialmente nos países subdesenvolvidos. Desta forma, a Revolução Verde propunha uma fórmula para superar a conhecida Teoria Malthusiana, segundo a qual a produção agrícola crescia em progressão aritmética, enquanto o crescimento da população se dava em progressão geométrica.

A partir da Revolução Verde impulsionou-se o investimento agrário com a utilização massiva de fertilizantes, agrotóxicos e outros insumos, além de trazer melhorias nas técnicas agrárias e no maquinário agrícola. Paralelamente à Revolução Verde, surgiu a teoria do agronegócio ou *agribusiness*, iniciada pelos professores JOHN HERBERT DAVIS e RAY ALLAN GOLDBERG, da Universidade de Harvard, com a publicação da obra “*A concept of agribusiness*”, em 1957<sup>37</sup>. Em síntese, trata-se da aplicação à atividade agrária de conceitos e teorias empresariais para as chamadas cadeias de produção, abrangendo as diversas fases da produção agrária, que compreende a preparação, a produção, a industrialização e a comercialização dos produtos agropecuários no mercado consumidor.

A teoria do agronegócio é didaticamente representada como o “**antes da porteira**”, o “**dentro da porteira**” e o “**fora da porteira**”, em alusão às diversas fases ou seguimentos que se estruturam as cadeias produtivas.

O “**antes da porteira**” (da propriedade agrária) é caracterizado pela fase preparatória da exploração da atividade agrária. É quando se observa a tomada de

---

<sup>36</sup> Também sobre o conteúdo do Direito Agrário no Brasil e a evolução do seu objeto, veja: ZIBETTI, Darcy Walmor. **No Brasil: estudar Direito Agrário é preciso**. Portal DireitoAgrário.com, 05 nov. 2015. Disponível em: <<http://direitoagrario.com/arquivos/125>>, acesso em: 25 abr. 2016.

<sup>37</sup> DAVIS, John Herbert; GOLDBERG, Ray Allan. *A concept of agribusiness*. Boston: Harvard University Press, 1957.

providências pelo produtor rural, como, buscar créditos, financiamentos, compra de fertilizantes, compra de maquinário, sementes e matrizes, etc.

Por sua vez, é “**dentro da porteira**”, ou seja, dentro da propriedade agrária, que se desenvolve a produção de alimentos ou matérias-primas, através da agricultura, pecuária ou extrativismo. É “dentro da porteira” que se observa a semeadura dos campos, o emprego das técnicas de produção e a colheita. É aqui que se encontram os produtores rurais como principais atores das cadeias produtivas.

Por fim, o “**fora da porteira**” se dá com a comercialização ou industrialização da produção agrária. Trata-se do seguimento do agronegócio estruturado para levar os produtos agrários, *in natura* ou industrializados, para o mercado interno e exportação. Neste momento observamos o emprego da logística para escoamento da produção, o processamento ou a industrialização dos produtos agrícolas e a sua comercialização.

Não se pode deixar de registrar que o emprego do termo agronegócio muitas vezes é utilizado com forte carga ideológica, de maneira inadequada e generalista, em contraponto ao modelo de produção fomentado pela Revolução Verde, cuja característica era a preocupação apenas com os aspectos econômicos. Esse modelo de agronegócio difundido com a Revolução Verde, ao qual denominaremos de “agronegócio clássico”, era baseado na grande propriedade, na concentração de terras nas mãos de poucos proprietários e na maximização do lucro econômico, mesmo que para atingir tal fim a exploração da atividade agrária se desse de maneira nociva à coletividade, através da degradação do meio ambiente ou desvinculada do atendimento de fins sociais. Atualmente, de maneira contrária ao modelo clássico da Revolução Verde, busca-se consolidar outro modelo de agronegócio, pautado pela noção de sustentabilidade, em termos econômicos, sociais e ambientais.

Na atual sociedade de mercado, não se pode perder a noção de que participam do agronegócio não apenas o grande empresário agrário, mas também o médio e pequeno proprietário. Na agricultura familiar também há o agronegócio. Da mesma forma, nos assentamentos agrários também ocorre o agronegócio. Havendo “dentro” da porteira, existe agronegócio. Em síntese, sempre que há a exploração da atividade agrária, existe a consequente participação no agronegócio, independentemente de quem a desempenhe.

Mas afinal, *qual a relação existente entre o agronegócio e o Direito Agrário?* O agronegócio e o Direito Agrário possuem em comum a exploração da atividade agrária como ponto central de seu objeto. Por decorrência lógica, sendo o ramo especializado

da Ciência Jurídica que regula a atividade agrária, o Direito Agrário é o principal ramo do Direito aplicável na regulação das relações jurídicas afetas ao agronegócio.

Quando na fase “**dentro da porteira**”, observamos a incidência direta das normas de Direito Agrário quanto à regulação da atividade agrária e imóvel agrário. Por sua vez, nos momentos do “**antes**” e do “**depois da porteira**” preponderam as normas de Direito Agrário que regulam a Política Agrária e a chamada atividade agrária conexa, que abrange a comercialização, o beneficiamento, a transformação e a alienação dos produtos agrários.

Para fins didáticos, elaboramos no quadro abaixo a seguinte síntese:

<b>RELAÇÕES ENTRE O AGRONEGÓCIO E O CAMPO DE INCIDÊNCIA DAS NORMAS DO DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO</b>		
<b>Fases do Agronegócio</b>	<b>Atividades envolvidas geradoras das relações jurídicas e ações de Política Agrária a serem reguladas pelo Direito Agrário</b>	<b>Normas de Direito Agrário incidentes</b>
<b>“Antes da porteira”</b>	Fase preparatória da exploração da atividade agrária, envolvendo a tomada de providências pelo produtor rural, tais como a busca de créditos, financiamentos, compra de fertilizantes, compra de maquinário, sementes e matrizes, preparação do solo, elaboração de contratos, acesso à terra, etc.	Incidência predominante das normas de Direito Agrário que regulam a Política Agrária e as atividades agrárias conexas.
<b>“Dentro da porteira”</b>	Fase em que ocorre a exploração da atividade agrária propriamente dita pelos produtores rurais visando a exploração econômica e	Incidência direta das normas de Direito Agrário quanto à regulação da atividade agrária

	direta da terra, através da produção ou extração de alimentos ou matérias-primas, pelo emprego das práticas da agricultura, pecuária ou extrativismo.	propriamente dita, imóvel agrário, direitos e deveres dos produtores rurais e proteção do meio ambiente (outorga do uso da água, Código Florestal, etc).
<b>“Fora da porteira”</b>	Fase em que ocorre a comercialização ou industrialização da produção agrária, na qual observamos o emprego da logística para escoamento da produção, o processamento ou a industrialização dos produtos agrícolas e a sua comercialização.	Incidência predominante das normas de Direito Agrário que regulam a Política Agrária e as atividades agrárias conexas.

Por fim, é importante destacar que no Brasil as normas do Direito Agrário rompem com o modelo anteriormente denominado “agronegócio clássico”, uma vez que exigem a exploração sustentável da atividade agrária, que é alcançada a partir do cumprimento da função social. Logo, segundo as normas do Direito Agrário brasileiro, seja em âmbito constitucional ou infraconstitucional, o agronegócio no Brasil, enquanto atividade econômica, está diretamente vinculado e orientado com a promoção da sustentabilidade. Em suma, no Brasil as relações jurídicas decorrentes do agronegócio são, em sua maioria, abrangidas e reguladas pelas normas de Direito Agrário.

## **6. Considerações finais**

Conforme restou analisado no presente trabalho, o Direito Agrário surgiu da necessidade de um ramo especializado para regulamentar as relações jurídicas agrárias, sendo que seu objeto e conteúdo podem sofrer variações entre os diferentes países, conforme o tipo de economia, o grau de industrialização e desenvolvimento tecnológico, a estrutura fundiária, costumes, etc. No Brasil, o Direito Agrário como

ramo autônomo nasceu com o Estatuto da Terra, o qual efetivou o princípio da função social da propriedade rural, além de prever uma série de disposições e institutos jurídicos próprios relativos à exploração da atividade agrária.

Com o Estatuto da Terra, o Direito Agrário brasileiro apresentou respostas e soluções aos problemas vivenciados pelo Brasil da década de 1960, sempre pautando pelo desenvolvimento agrário sustentável do setor agrário brasileiro e da constante profissionalização da atividade agrária. Importante destacar que o Estatuto da Terra foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e, conjuntamente com a legislação agrária extravagante, formando um corpo jurídico que vem acompanhando a evolução do setor agrário brasileiro.

Diante das características do cenário agrário do Brasil, o Direito Agrário brasileiro possui um objeto amplo, abrangendo em seu conteúdo questões envolvendo o meio ambiente (solo, uso da água, vegetação nativa, agrotóxicos, resíduos, etc), crédito rural, títulos de crédito rural, comercialização, armazenagem, certificação dos produtos agrícolas, produção orgânica, matérias referentes aos organismos geneticamente modificados, segurança alimentar, propriedade intelectual no agronegócio, mudanças climáticas, etc. Por conta disso, a incidência das normas de Direito Agrário se fazem presente nas diferentes fases do agronegócio (no “antes”, no “dentro” e no “fora da porteira”), seja pela incidência dos direitos materiais ou pela regulação das ações de Política Agrícola.

No entanto, é importante salientar que a abrangência do conteúdo das normas agrárias não deve significar, por outro lado, que a regulação das relações jurídicas do agronegócio se esgota nas normas agraristas. Isto porque o objeto do Direito Agrário vincula-se à exploração da atividade agrária, enquanto que o agronegócio abrange pontos que extrapolam o campo de incidência das normas agrárias, a exemplo da relação do setor agrário com a regulação do mercado financeiro e de capitais, questões trabalhistas, questões tributárias, questões relacionadas diretamente com a indústria de insumos, equipamentos e transformação de produtos agrícolas, questões afetas ao direito empresarial, dentre outros.

Portanto, para a indagação acerca da relação existente entre o Direito Agrário e o agronegócio ou, até mesmo a relevância das normas agraristas para o agronegócio, deve ficar bem claro que o Direito Agrário brasileiro mantém íntima e relevante ligação com o agronegócio. Além disso, as relações jurídicas decorrentes do agronegócio são, em

sua maioria, abrangidas e reguladas pelas normas de Direito Agrário, embora as normas agraristas não contemplem todas as relações jurídicas decorrentes do agronegócio.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Agrário. Vol. 1.** 8. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

BREBBIA, Fernando P. **Consideraciones en torno al objeto y contenido del Derecho Agrario.** Artigo disponível no site da Faculdade de Direito da Universidad de la República (Uruguai), no seguinte endereço eletrônico: <[http://www.fder.edu.uy/contenido/agrario/contenido/doctrina/brebbia\\_objeto\\_da.pdf](http://www.fder.edu.uy/contenido/agrario/contenido/doctrina/brebbia_objeto_da.pdf)>, acessado em 21 nov. 2013.

BREBBIA, Fernando P. **Escritos de Derecho Agrario.** Rosário: Secretaria de Posgrado y Servicios a Terceros/Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales da Universidade Nacional del Litoral, 1993.

BUAINAIN, Antônio Márcio; ALVES, Eliseu; SILVEIRA, José Maria da; NAVARRO, Zander (organizadores). **O mundo rural no Brasil do Século 21: A formação de um novo padrão agrário e agrícola.** Brasília: Editora Embrapa, 2014.

BURANELLO, Renato. **Manual do Direito do Agronegócio.** São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa: memórias.** Rio de Janeiro: Topbooks, 4. ed., 2004.

CARROZZA, Antonio; ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. **Teoría general e institutos de Derecho Agrario.** 1. ed., Buenos Aires: Editorial Astrea, 1990.

CARVALHO, Porfírio Hemeterio Homem de. **Primeiras linhas de direito agrário deste reino.** Lisboa: Imprensa Régia, 1815.

DAVIS, John Herbert; GOLDBERG, Ray Allan. **A concept of agribusiness.** Boston: Harvard University Press, 1957.

Entrevista: José Afonso da Silva, jurista e doutrinador constitucionalista – por Leonardo Léllis. In: **Conjur.** Texto publicado domingo, dia 13 de outubro de 2013, p. 3, disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-out-13/entrevista-jose-afonso-silva-jurista-doutrinador-constitucionalista>>. Acesso em 13 out. 2013.

GARCIA, Augusto Ribeiro. Estatuto da Terra. Artigo publicado em 09 nov. 2006 no **Portal do Agronegócio** (<<http://www.portaldoagronegocio.com.br/conteudo.php?id=23346>>, acesso em 31 jul. 2011), disponível no seguinte endereço eletrônico: <<http://mestrado.direito.ufg.br/pages/964>>, acesso em 06 jan. 2014.

GOMES DA SILVA, José. Reforma agrária e a lei do Estatuto da Terra. **Revista Justitia.** São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, pp. 47-59, jan./mar. 1982.

GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini; CERESÉR, Cassiano Portella. **Função ambiental da propriedade rural e dos contratos agrários**. 1. ed., São Paulo: LEUD, 2013.

LORENA, Carlos. A questão agrária no Brasil. **Revista Jutitia**. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, pp. 15-34, jan./mar. 1982.

PORTAL DIREITOAGRÁRIO.COM. **Apenas a atividade agrária registrou expansão no PIB Brasileiro em 2015, revelam os dados do IBGE**. Publicado em 03 mar. 2016. Disponível em: <<http://direitoagrario.com/arquivos/796>>, acesso em 24. Abr. 2016.

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

SODERO, Fernando Pereira. O conceito de Estatuto. O Estatuto da Terra. **Revista Justitia**, São Paulo: Ministério Público de São Paulo, n. 116, pp. 9-14, jan./mar. 1982.

SODERO, Fernando Pereira. **O Estatuto da Terra**. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982.

ZIBETTI, Darcy Walmor. **Legislação agrária brasileira**. 5. ed., Porto Alegre: Síntese, 1981.

ZIBETTI, Darcy Walmor. **No Brasil: estudar Direito Agrário é preciso**. Porto Alegre: Portal DireitoAgrário.com, 05 nov. 2015. Disponível em: <<http://direitoagrario.com/arquivos/125>>, acesso em: 25 abr. 2016.