

Princípios gerais de Direito Agrário

IGOR TENORIO

Professor de Direito Agrário e de Direito Tributário na Universidade de Brasília.

S U M A R I O

- 1 — Sentido da expressão “Princípios gerais de Direito”
- 2 — Sinopse histórica do Direito Agrário
- 3 — Visão das políticas agrárias no mundo
- 4 — Relação jurídica agrária
- 5 — Problemas gerais da agricultura brasileira
- 6 — Princípios gerais do Direito Agrário brasileiro

1 — Sentido da expressão “Princípios gerais de Direito”

É desnecessário recordar-se a gama de opiniões contraditórias em torno do sentido da expressão **Princípios gerais de Direito**.

De fato, há, no extremo, quem negue sua existência. Há quem os filie ao Direito romano ou ao Direito natural. Há, ainda, quem os admita como válidos para a cultura jurídica de todos os tempos. E, finalmente, há quem os considere apenas para o direito de um só país.

No presente trabalho, vamos utilizá-la em especial referência ao Direito brasileiro, e particularmente, ao Direito Agrário.

Pode-se justificar a necessidade do estudo dos "Princípios gerais", como matéria propedêutica, pelos motivos:

a) servem como resumo do sistema para fins didáticos, apresentando, em forma sintética, dados pré-jurídicos e do direito positivo (finalidade enciclopédica);

b) servem para fixação de conceitos fundamentais do Direito Agrário, pois, como se sabe, não havendo sido, ainda, codificado, inexistiu uma parte geral, legislada, desta disciplina jurídica;

c) servem para explicar o espírito da nova legislação agrária, bem como o sentido da reforma agrária. Portanto, são instrumentos para a compreensão do Direito;

d) servem para "localizar" as normas em caso de pesquisa.

Pelo que se expôs ao interpretar-se uma norma de Direito Agrário, além do que se aplica às normas em geral (Lei de Introdução ao Código Civil), há o comando do art. 103 do Estatuto da Terra, que reclama, antes e acima de tudo na aplicação da lei a perfeita ordenação do sistema agrário do País, de acordo com os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

É para os propósitos acima que serve o estudo dos "Princípios gerais".

2 — Sinopse histórica do Direito Agrário

Para um estudo propedêutico do Direito Agrário, não interessa o exame das legislações antigas.

Centrando nossa atenção nesse século, veremos que, na placenta do Direito Econômico, surge o Direito Agrário, em estado de nascimento; não como obra acabada, tal como Vênus, na concepção de Botticelli, porém, ainda nos contornos imprecisos de um ente inacabado.

Fruto da I e da II Guerras Mundiais; de cruciais problemas políticos e sociais agrários, sentidos em escala planetária; da desmedida intervenção estatal no campo econômico e social, o Direito Agrário é a mais antiga e mais nova das províncias do Direito.

Está, indissolavelmente, ligado à política agrícola.

E, diga-se, não se cultiva em países de liberalismo econômico.

O Direito Agrário é resultante, por conseqüência, da nova ordem econômica e social, de poder público intervencionista, de limitação ao setor privado, do exercício da atividade econômica.

3 — Visão das políticas agrárias no mundo

Embora correndo o perigo de falhas ou erros, torna-se, contudo, necessária uma visão de conjunto das políticas agrárias no mundo.

Podemos agrupar os países subdesenvolvidos em quatro classes:

a) Mundo africano

Há uma imensa variedade de regimes fundiários, e esta extrema diversidade acompanha as diversas etnias da África negra.

b) Sobrecarga demográfica em países insulares

Há uma sobrecarga demográfica em países insulares, que têm estrutura microfundiária: Java, Haiti e Taiwan são exemplos.

c) Europa mediterrânica

A pressão demográfica na Europa mediterrânica dá um colorido especial à luta entre o latifúndio e o minifúndio. E essa pressão populacional exerce seu peso sobre estruturas arcaicas, criando bolsões de pobreza naquele continente.

d) América Latina

A América Latina é palco para o conflito entre uma pressão demográfica considerável e estruturas agrárias complexas. Complexas essas estruturas, visto a imensa importância dos latifúndios (tradicional e improdutivo; e extensões imensas, modernamente exploradas), e o elevado número de minifúndios absorventes de mão-de-obra, mas incapazes de significar uma opção fundiária válida, em termos de progresso social.

Em relação aos países desenvolvidos, de igual modo, é possível conceber-se o conjunto:

a) Estados Unidos da América

Ocorrência de produtores marginalizados, em regime de liberalismo agrário. Semelhante é a situação da Austrália e do Canadá.

b) Europa Ocidental (MCE)

A Europa do Mercado Comum vem experimentando uma evolução agrária dirigida, sob a supervisão estatal, e com excelentes resultados práticos.

c) Europa Oriental

Pela cópia do modelo russo, hoje, o sistema agrário da Europa Oriental se assemelha e se apresenta, em grande dose, como um projeto uniforme.

Isso, no fundo, é uma negação de poderosas razões históricas e psicológicas; mas a identidade do modelo conduziu, em toda a parte, ao mesmo resultado — insuficiência da produtividade na agricultura coletiva e estatal.

4 — Relação jurídica agrária

Visto que a relação jurídica instrumenta um comando legal a uma preexistente relação social, é claro que convém recordar o modelo: lei, origem (evento), sujeitos e objeto da relação jurídica. Noutras pala-

vras, lembremos como se estabelece o mecanismo de aplicação da norma legal ao caso concreto.

A lei é a regra de comando de relações (entre pessoas ou entre estas e coisas). A origem da sua aplicação pode ser:

- a) ato jurídico (voluntário);
- b) fato jurídico (natural e involuntário);
- c) ato ilícito (responsabilidade);
- d) *ex lege* (obrigatório).

Os sujeitos são ativo (credor) e passivo (devedor).

E o objeto é a coisa ou o que se oferece à finalidade da relação jurídica — bem, substância material ou incorpórea — que satisfaz ao fim visado pelos interessados; é o resultado da operação jurídica.

Vamos, em seguida, sumarizar as posições de análise do Direito Agrário em relação aos sujeitos, ao objeto e à origem da relação jurídica agrária.

Em relação ao sujeito, temos o Direito Agrário como Direito Profissional e subjetivo, em quatro principais correntes.

Começemos com o Direito Agrário entendido como o Direito do produtor ou do agricultor.

Para justificar-se a preeminência do titular se invoca a inadequação da disciplina civil tradicional e o conhecido fenômeno da publicização do Direito.

O Direito Agrário teria a finalidade de proteger o interesse do agricultor.

No caso brasileiro, os arts. 3º e 4º do Estatuto da Terra enumeram como titulares da propriedade rural: condomínios (cooperativas e sociedades abertas); proprietário familiar, empresário rural e parceiro.

Vem em seguida a concepção do Direito Agrário como o Direito do empresário agrícola.

Ao empresário, responsável pelas formas de organização da produção agrícola, seguem-se as estruturas da empresa familiar, empresa estatal ou empresa rural.

Parece-nos, ainda, inadequada, no Brasil, sua construção legal e doutrinatória, bem como possível a confusão desta com a disciplina Direito Comercial.

Ainda há, entre os defensores do Direito Agrário subjetivo, a corrente que o classifica como direito do trabalhador rural (*droit des paysans* dos franceses ou *Bauerrecht* dos alemães).

É uma reminiscência medieval.

Nós mesmos temos, na legislação brasileira, a figura do **cultivador direto**, a que alude a própria Lei Magna, em seus artigos 21, § 6º, e 171.

Porém, é inaplicável ao caso brasileiro, por expresse comando do artigo 107, § 2º, do Estatuto da Terra.

Por último, o Direito Agrário, para os juristas do Leste Europeu, é o Direito dos entes coletivos de produção (direito de holkhose e direito das cooperativas agrícolas). É uma idéia ligada à planificação socialista da economia, e fora do mundo ocidental.

Em comum, todas as concepções subjetivas são marcadas pela fórmula "sujeito e exercício da atividade profissional", do que decorre um Direito autônomo.

Quanto ao grupo de vinculação da autonomia do Direito Agrário ao "objeto" da relação jurídica, temos o exame das hipóteses do uso e posse da terra.

No caso brasileiro, há normas de interesse social quanto à propriedade imobiliária pública e privada; quanto à ocupação e ao uso da terra; quanto ao desmembramento e remembramento fundiário; e quanto à reforma agrária.

É importante a discussão dos conceitos de imóvel rural e de estabelecimento rural.

As concepções objetivas do Direito Agrário discutem o imóvel rural entre as teorias de **localização** (acatada pelo Código Tributário Nacional) e a da **destinação** (do Código Civil).

E também é importante a noção de estabelecimento rural, isolada, ou junta a de fundo rústico, para abranger a totalidade de bens e serviços integrantes do negócio agrário.

Creemos que as teorias objetivas centralizam sua atenção em conceitos pouco diferenciados — **imóvel rural e fundo rústico** — noções por igual estudadas no Direito comum, e portanto, conceitualmente, não oferecem uma solução ao problema da autonomia científica desta disciplina.

Em relação à origem da relação jurídica, imaginemos um quadro: de um lado o Direito Civil, e de outro, as normas que jorram da oficina da intervenção estatal no campo econômico e social.

Premida pelas pressões sociais e políticas, vergou-se a estrutura do antigo Direito Civil, para acolher normas especializadas, ditadas para reger os problemas econômicos da Agricultura. E à medida em que desaparecia o liberalismo econômico, brotava o Direito Agrário, como instrumento jurídico ditado pelos propósitos da política agrária e da realização da justiça social no campo.

A origem privatista de parte do Direito Agrário, nutrido na matriz do Direito Civil, está bem assentada na aplicação subsidiária deste em matéria dos contratos agrários (Lei nº 4.947/66, artigo 13; e Decreto nº 59.566, art. 88).

Porém, qual ente, advindo de simbiose complexa o Direito Agrário conta com normas transpostas do Direito Civil (**jus dispositivum**), que é o capítulo das regras permissivas; e de normas de ordem pública (**jus cogens**).

Para a interpretação das normas permissivas, de Direito Civil Agrário, utiliza-se o princípio de igualdade das partes.

Quanto ao capítulo das normas de ordem pública, que constitui o nosso **Direito Administrativo Agrário**, o método interpretativo conduz ao reconhecimento da desigualdade das partes, pois aí temos relação de autoridade e de submissão.

Em resumo, as normas permissivas são facultativas, de autonomia da vontade, e conduzem a formas flexíveis ou espontâneas.

As normas de ordem pública são de proteção ou de intervenção econômica e social.

Objetivam a revisão das estruturas agrárias e a disciplina obrigatória de certos atos.

E ainda traçam limites à intervenção estatal, e dão salvaguardas ao cidadão, quanto ao processo de reconstrução do regime agrário.

Essa diferença de métodos (princípio de igualdade *versus* da desigualdade das partes, na relação jurídica) só desaparecerá com a codificação do Direito Agrário, no Brasil, questão para ser examinada em imprevisível futuro.

5 — Problemas gerais da agricultura brasileira

Visto a insistência que pusemos nas conexões entre o Direito e a Política Agrícola, convém um levantamento panorâmico dos atuais problemas da agricultura brasileira, tal como considerado pelo próprio governo. Assim, os dados pré-jurídicos envolvidos auxiliarão na compreensão do espírito da atual legislação agrária.

Creemos que as dez mais importantes preocupações (e a ordem de enunciá-las não estabelece, entre elas, prioridades) são:

a) ocupação dos espaços vazios do Centro-Oeste e da Amazônia, no Plano de Integração Nacional, e na execução de variados projetos;

b) uma linha de "rearrumação" das atividades agropecuárias, pelo incremento do criatório e da produção de alimentos e de matérias-primas; e de diversificação e especialização regional. É a introdução do modelo norte-americano dos mosaicos de culturas agrícolas;

c) apoio para que o setor agrícola aumente sua participação no Produto Interno Bruto. Uma maior taxa de investimentos fixos e toda a sorte de medidas de apoio à economia rural estão nessa linha de raciocínio;

d) simultânea melhoria no padrão de vida do produtor e do trabalhador rural e nova estratégia social para o setor rural;

e) modernização das técnicas agrícolas, de mercado e de gerência, para colocar a agricultura em nível operativo empresarial. São pontos de apoio no esforço as entidades EMBRAPA e EMBRATER;

f) utilização da capacidade geradora de divisas, pela exportação de produtos agrícolas, para cobertura de déficit da balança de pagamento (os chamados agrodólares);

g) revisão e ajuste do sistema de financiamentos e estímulos tributários para obtenção de todas as vantagens do mesmo;

h) elaboração de uma política de uso da terra para fins agrícolas;

i) continuação e expansão dos programas de redistribuição de terras e da reforma agrária;

j) fortalecimento da autoridade do setor público em suas funções indelegáveis, entre estas, as de planejamento e fiscalização.

6 — Princípios gerais de Direito Agrário brasileiro

O primeiro e básico princípio é o do monopólio legislativo da União. Direito Agrário é direito nacional, não se permitindo, sequer, legislação supletiva dos Estados.

O Direito Agrário compreende a disciplina jurídica dos interesses e obrigações concernentes à terra e aos bens imóveis rurais para fins de execução da Reforma Agrária; e o controle dos fatos e atos administrativos pertinentes.

Daí, interessar ao Direito Agrário o fator “utilização” da terra, e não a “titulação” do proprietário ou possuidor. O que se faz, como se faz, para produzir, para evitar tensões sociais, eis o escopo da norma agrária.

O Direito Agrário é dicotômico, sempre abrangendo reforma agrária e política agrícola.

A Reforma Agrária se inclui, sabiamente, no próprio título da ordem econômica e social da Constituição.

O direito de propriedade imobiliária rural está garantido, sob restrições (Constituição Federal, art. 153, §§ 22 e 34).

Daí, a hipótese de desapropriação para fins de Reforma Agrária, (C.F., art. 161), com pagamento da terra parcialmente em títulos.

A Constituição Federal agasalha a propriedade campestre (art. 171), mas na organização da exploração econômica da terra acolhe-se, na le-

gislação, também, a empresa rural, e o condomínio fundiário (Estatuto da Terra, art. 3º), proibida a exploração direta estatal (Estatuto da Terra, art. 10).

Faz-se na Lei Maior alusão à defesa da ecologia rural (art. 172), norma programática não regulamentada.

O acesso à propriedade conhece variegadas formas:

- a) desapropriação por interesse social;
- b) reversão à posse da União das terras devolutas federais para posterior revenda;
- c) atribuição gratuita de títulos de propriedade (usucapião laboral referido no art. 98 do Estatuto da Terra; e legitimação de posse, objeto do comando do art. 171 da C.F.);
- d) outros, contidos no art. 17 do Estatuto da Terra.

As obrigações dos detentores de terra, para plena realização da sua função social, estão descritas no Estatuto da Terra, nos parâmetros de bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; níveis de produtividade; conservação dos recursos naturais e justas relações de trabalho.

O conceito de tamanho da propriedade rural merece a excelente concepção do módulo, através do que estão definidos o latifúndio por extensão e o minifúndio; bem como é o padrão para os cálculos fiscais do imposto sobre propriedade territorial rural, e do controle de venda de propriedades rurais a estrangeiros. Portanto, pelo "módulo" já estão classificadas as propriedades cujas formas de ocupação e exploração não preenchem sua função social (exceto, é claro, o latifúndio por inexploração, que não resulta da dimensão, senão da inatividade do seu proprietário).

Ademais, devemos considerar o estabelecimento constitucional e legal da tributação sobre a terra (ITR, Imposto de Renda etc.).

E, finalmente, as medidas de defesa da economia rural (arts. 73 a 91 do Estatuto da Terra) concluem a extensa relação das normas gerais de nosso Direito Agrário.

Para nós, o Direito Agrário brasileiro é o Direito da produção agropecuária e das relações jurídicas pertinentes.

É o instrumento jurídico para a melhoria da produtividade agrícola; para absorção da moderna tecnologia rural; e para a institucionalização de serviços de entrosamento entre a economia rural e a urbana (compra de bens e serviços, e de venda de produtos agrícolas).

Sobretudo, objetiva a realização simultânea da Política Agrícola e da Reforma Agrária.

A autonomia do Direito Agrário decorre da especialização da relação jurídica. Toda relação jurídica decorrente de ato ou fato de produção agrária está sob a égide do Direito Agrário.