

# A LUTA CONTRA O LATIFÚNDIO: ESSENCIAL NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NA SUSTENTABILIDADE

Pedro Accioly de Sá Peixoto Neto<sup>†</sup>

Resumo: O presente artigo visa tratar do combate ao latifúndio, princípio agrarista tradicional expresso no artigo 16, do Estatuto da Terra, frente à segurança alimentar e nutricional, inserida no ordenamento brasileiro via Lei nº 11.346/2006 sob o prisma constitucional do desenvolvimento sustentável e da função social da propriedade rural, diante dos complexos desafios das sociedades menos igualitárias. Assim via ponderação, buscar-se-á a real importância do combate do latifúndio ante os desafios fundiários nacionais brasileiros e a prevalência da função social da propriedade rural, como legitimadora da tutela estatal do direito fundamental da propriedade no Brasil.

Palavras-chave: latifúndio; segurança alimentar e nutricional; função social da propriedade; desenvolvimento sustentável.

Sumário: Introdução; 1. Classificação fundiária e o traçado das políticas agrárias. 2. O latifúndio. 2.1. Latifúndio por extensão. 2.2. Latifúndio por produção. 3. Empresa rural ou latifúndio?. 4. Controvérsias do princípio do combate ao latifúndio na sustentabilidade. 5. A conformação da segurança alimentar e nutricional via combate ao latifúndio. 6. Conclusões. Referências.

## INTRODUÇÃO

---

<sup>†</sup> Advogado. Professor assistente mestre da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), onde leciona Direito da Reforma Agrária, Direito Agrário e Ambiental. Especialista em Direito Constitucional (CESMAC). Maceió, Alagoas, Brasil. E-mail: peaccioly@gmail.com.



propriedade rural representa tradicionalmente um imóvel de grande relevância nas sociedades, sendo considerada por muitos povos detentora de um caráter sacro, e, por conseguinte objeto de inúmeras disputas ao longo das eras. O direito tem desempenhado seu papel de pacificador das relações sociais neste contexto de grande importância, seja na tutela, seja na definição das conformações mais adequadas da utilização deste instituto jurídico.

Neste prisma, não se pode olvidar que em virtude de seu destaque no seio social, tem sido uma área de grande tensão, pois a terra representa o principal instrumento para a produção agrícola, aliada as técnicas e as tecnologias empregadas, não podendo o direito furtasse de adentrar de forma efetiva na análise jurídica de suas limitações, quanto ao direito de propriedade, salvaguardado na Carta Maior via art. 5º, inciso XXII, assim sendo garantida tal proteção legal.

No entanto, ao mesmo tempo em que eleva a proteção da propriedade como direito fundamental, e também como um princípio da ordem econômica (art. 170, inc. II da CF) tendo o Estado o dever de proteger contra o esbulho ou qualquer forma ilícita de afronta a este fundamento das sociedades modernas, também traz consigo as obrigações inerentes a cada direito, quais sejam o cumprimento da função social desta, nos termos do art. 5º, inc. XXIII combinado com o art. 170, inc. III da Constituição Federal de 1988 (CF de 1988).

Assim, surgem as limitações constitucionais e legais ao direito de propriedade do bem rural, inclusive as sanções que devem ser impostas pelo Estado para que seja sempre respeitado tal princípio constitucional, o que naturalmente encontrar-se-ão ao longo da legislação ordinária outros princípios que colaborem para a compreensão deste princípio da *Lei Mater*, dentre os quais encontraremos o combate ao latifúndio (art. 16,

Lei nº 4.504/1964) princípio jurídico do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), combinado com o princípio da segurança alimentar e nutricional recentemente inserido no nosso ordenamento via Lei nº 11.346/2006.

Apesar da importância desse cenário, no contexto fático jurídico brasileiro, são escassos os trabalhos na doutrina que analisem o instituto jurídico do latifúndio, sob o prisma deste novo princípio legal, e que tem contornos fundamentais em sociedades desiguais, qual seja o princípio da segurança alimentar e nutricional, que inclusive se interliga com bastante afinidade a própria dignidade da pessoa humana, na busca do mínimo existencial dentro do arcabouço do nascedouro direito da sustentabilidade.

## 1. CLASSIFICAÇÃO FUNDIÁRIA E O TRAÇADO DAS POLÍTICAS AGRÁRIAS

A classificação fundiária permite analisar as disparidades existentes no campo, inclusive trazendo luz para traçar uma política agrícola, fundiária e da reforma agrária mais condizente com o mandamento constitucional da promoção e fomento dos valores do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV da CF de 1988).

Nesse contexto, torna-se necessário compreender a estrutura fundiária nacional, mas também de forma integrada a realidade social, não podendo o direito agrário, ao analisar tal temática, afastar-se deste contexto desigual das diversas regiões geográficas, as quais apresentam formação bastante diversificadas, pois como recorda MIGUEL REALE: “a norma de direito envolve, na realidade um fato que, iluminado por valores, dá lugar a uma atitude humana e a uma decisão”<sup>1</sup>.

Legalmente se encontram subsídios para se classificar tradicionalmente a propriedade agrária, seguindo o Estatuto da

---

<sup>1</sup> REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p.558.

Terra. Assim, tem-se: a) Propriedade familiar (art. 4º, II); b) Minifúndio (art. 4º, IV); c) Latifúndio (art. 4º, V); d) Empresa rural (art. 4º, VI). Aliada a tal estatuto está a Lei nº 8.629/1993, regulamentando a classificação constitucional, trazendo no seu art. 4º, incisos II e III o seguinte: a) pequena propriedade; b) média propriedade e c) grande propriedade.

Vale ressaltar, também, que na classificação traçada pelo legislador, este deve sempre levar em consideração as características típicas do meio rural, bem como da tradição, o que permite: “[...] disponibilizar aos encarregados da aplicação das políticas agrícola e fundiária um critério objetivo para direcionarem sua atuação”<sup>2</sup>.

Assim, tal classificação permitirá o traçado das políticas agrárias possibilitando, inclusive, a maior proteção da propriedade com fundamento nas classificações das propriedades pequenas e médias, quando tiver somente esta, e da propriedade produtiva, nos termos respectivos do art. 185, inc. I e II da CF de 1988.

## 2. O LATIFÚNDIO

O latifúndio como instituto do direito agrário, como se vê no art. 4º, inc. V do Estatuto da Terra, tem grande importância no contexto jurídico fundiário brasileiro, pois é considerado bastante danoso, não somente ao meio rural, mas também no urbano.

Assim, pode-se depreender que, para fins legais, o imóvel rural é aquele que tem uma área maior que o módulo rural, sempre visando às condições edafo-climáticas, os sistemas agrícolas da região em análise, bem como suas aptidões agrícolas e da agropecuária que apresenta baixa produtividade ou produção nula.

---

<sup>2</sup> REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário: agrariedade, ruralidade e rusticidade*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 61.

Também será aquele imóvel que, apesar de não conseguir ultrapassar tal módulo, esteja numa condição de uso inadequado, diga-se, mantendo-se inexplorado quanto as suas reais possibilidades físicas, econômicas ou sociais, ou seja, nos termos do art. 4º, inc. V, alínea “a” do Estatuto da Terra: “deficiente ou inadequadamente explorado”.

Assim, pode-se ter uma classificação que facilita sua compreensão no contexto agrarista, qual seja a trazida à baila pelo ordenamento agrário, que é referendado pela doutrina de BENEDITO FERREIRA MARQUES<sup>3</sup> em duas espécies distintas: a por extensão e a de exploração, que será objeto de análise acurada a seguir.

## 2.1. LATIFÚNDIO POR EXTENSÃO

O imóvel rural considerado latifúndio por extensão, será caracterizado pela grande extensão de terra. É o latifúndio tradicional, herdado do ideário das capitânicas hereditárias e dos grandes ciclos econômicos brasileiros, quais sejam, por exemplo, os relacionados com o ciclo da cana-de-açúcar, que possuíam uma extensão fabulosa e cujos engenhos visavam atender as demandas da metrópole portuguesa.

O latifúndio por extensão será aquele que tiver uma extensão superior a 600 vezes o módulo fiscal. Esta extensão não é aleatória, pois se utiliza como referência a disposta, de forma expressa, no art. 22, inc. II, alínea “a” do Decreto nº 84.685/1980, que conceitua a espécie de latifúndio por dimensão. Inclusive, este diploma regulamentador, como referenda doutrina tradicional<sup>4</sup>, inseriu o módulo fiscal como parâmetro de aferição.

Esse módulo fiscal, como disposto no art. 4º do Decreto

---

<sup>3</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 62.

<sup>4</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. *Ob. cit.*, p. 59, 60.

n° 84.685/1980, deverá ser expresso em hectares, devendo levar em consideração, também, o tipo de atividade rural exercida no município, ao qual classifica em: a) hortifruticultura; b) cultura permanente; c) cultura temporária; d) pecuária; e) florestal.

Há também que se considerar que, como este tem por base a área média da região, que é natural que deva levar sempre em consideração as peculiaridades regionais, quais sejam, por exemplo: regime pluviométrico, tipo de solo, topografia, disponibilidade de mão de obra, nível tecnológico médio da região, tipo de atividade rural etc., para tornar possível a comparação com as demais propriedades circunvizinhas e não exclusivamente a extensão, como será objeto de análise quanto às exceções legais e doutrinárias.

Tal contexto, aparentemente mais objetivo que o da produção, por considerar a área total, não pode deixar jamais as características da sustentabilidade, inclusive as limitações de ordem ambiental, que fazem parte dos serviços dos ecossistemas e, também, muito relevantes para o equilíbrio ecológico local, regional e até nacional.

Esta espécie de latifúndio é de grande impacto, pois representa a consagração da produção extensiva de baixo nível tecnológico, com uso inadequado das reais potencialidades para a promoção do bem-estar social, contribuindo para a manutenção das desigualdades históricas no meio rural brasileiro, inclusive restringindo de forma excessiva o acesso à terra, que distorce os valores do imóvel rural, criando uma verdadeira bolha imobiliária agrária.

Daí que, em virtude de sua relevância jurídica não se pode desconsiderar certas peculiaridades relativas aos índices de produção, inclusive com fundamento na realidade nacional de grande exportador destes produtos primários, sendo considerada uma das maiores fronteiras agrícolas globais, e que tem no agronegócio um importante gerador de empregos e divisas na-

cionais.

Nesse prisma, verifica-se no próprio Estatuto da Terra, que se excetuam certas atividades agrárias as quais necessitam de tratamento especial, assim entendeu o legislador ordinário, como poderá ser depreendido neste diploma legal, no seu art. 4º, Parágrafo único, alíneas “a” e “b”, o que será analisado a seguir.

Em primeiro lugar, tem-se a hipótese do imóvel rural, independente de sua extensão, dedicar-se a atividade de exploração florestal de forma racional. Tal exceção se justifica quando, tendo em vista a natureza técnica e econômica da atividade florestal, que necessita de áreas consideráveis para seu manejo, seja no processo de reflorestamento, seja via utilização de florestas nativas para a exploração madeireira sustentável.

A segunda exceção legal trata do imóvel rural, que tenha sido considerado relevante para a preservação florestal ou dos recursos naturais, o que naturalmente deverão ser consideradas as áreas tidas como de preservação ambiental, inclusive as reservas particulares nos termos da legislação ambiental. Além destas, a doutrina cita algumas outras possibilidades, qual seja, por exemplo: “o imóvel rural que satisfizer aos requisitos de empresa rural;”<sup>5</sup>.

Assim, esta espécie agrarista de imóvel é muito danosa, mas em certos casos poderá ser perfeitamente compatibilizada dentro do sistema jurídico agrário, desde que tenha por objeto atividade florestal e/ou de preservação ambiental e neste caso será considerado tolerável, por atender a função social ambiental.

No entanto, deverá estar sujeita a uma fiscalização acurada por parte dos órgãos nacionais, sejam fundiários ou mesmo ambientais, coibindo-se os abusos ao direito de propriedade, em homenagem ao cumprimento da função social da propriedade agrária.

---

<sup>5</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. *Ob. cit.*, p. 62.

## 2.2. LATIFÚNDIO POR PRODUÇÃO

Menos danoso que a espécie por dimensão, não deve ser menos combatido por que gera o descumprimento dos deveres típicos da propriedade agrária, como será analisado.

Este imóvel rural, conforme definição expressa no art. 22, inc. II, alínea “b” do Decreto nº 84.685/1980, será aquele que mesmo inferior as 600 vezes o módulo rural, encontra-se numa situação de desuso, inexplorado relativo as suas reais potencialidades físicas, econômicas e sociais, ou até mesmo com uso deficiente ou inadequado.

Tal espécie agrária, então, tem por foco de caracterização a produtividade e não suas dimensões, demonstrando a importância que o legislador brasileiro, já no início da década de 80, dava a produtividade e não exclusivamente a sua extensão. Com isso, estará em conformidade com o princípio jurídico do aumento da produtividade agrícola, inserido na ordem jurídica por meio do § 1º, art. 1º do Estatuto da Terra.

Então a aferição da produtividade deverá levar em consideração os Graus de Utilização da Terra (GUT) e de Eficiência na Exploração (GEE), cujos procedimentos para cálculo são disciplinados via Instrução Normativa nº 11, de 04 de abril de 2003 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Deve a propriedade atingir níveis de exploração econômica e racional, nos termos do art. 4º, da Instrução Normativa nº 11/2003 do INCRA, que sejam iguais ou maiores que 80% para a GUT e 100% de GEE. Criam-se, assim, parâmetros objetivos para aferição da produtividade a ser considerada mínima exigida para que a propriedade rural, mesmo de menor porte, seja considerada produtiva ou latifúndio por produção, cujos índices estão elencados nos anexo desta instrução normativa.



Assim, ao analisar os dados da produtividade, constata-se que, para certas culturas, estes índices são conservadores em alguns casos, não se exigindo naturalmente produtividade agrícola excepcional, mas dentro de parâmetros aceitáveis, que deverão naturalmente levar em conta as peculiaridades decorrentes do caso fortuito ou de força maior, conforme disposto nessa mesma norma regulamentadora, no seu art. 10.

Devendo-se, também, evoluir para considerar padrões ambientais mínimos de aferição e caracterização da espécie de latifúndio por produção, visto que os parâmetros ambientais são fundamentais para o cumprimento na íntegra do desenvolvimento sustentável.

### 3. EMPRESA RURAL OU LATIFÚNDIO?

Um problema que ocorre diante do combate ao latifúndio, sob o prisma da segurança alimentar e nutricional, é de saber a diferença que existe entre este imóvel rural danoso e a empresa rural.

Sua distinção sempre é necessária, trazendo o Estatuto da Terra seus contornos, como se verifica pela análise do inc. VI, do art. 4º, que será o empreendimento tanto de pessoa física como jurídica, pública ou privada, que venha utilizar-se de forma racional e econômica o imóvel rural. No entanto, com o advento do Dec. nº 84.685/1980, no seu art. 22, inc. III insere-se o respeito ao princípio da função social, ou seja, a responsabilidade empresarial do ponto de vista não somente da produção, mas também social (relações de trabalho).

Outro ponto que facilita a distinção é o que traz o Dec. nº 55.891/1965, regulamentador do Estatuto, que destinou a Seção IV para a caracterização deste instituto, quais sejam no art. 25 e respectivos incisos, podendo-se depreender que há obediência as seguintes graduações:

- a) Grau de uso da área agricultável – corresponde a utilização de porcentagem igual ou superior a 50% da área agricultável, inclusive

- considerando áreas de matas naturais e artificiais;
- b) Grau de índice de produtividade - rendimento médio igual ou superior aos mínimos fixados pelos órgãos competentes;
  - c) Grau das práticas de preservação ambiental – utilização de técnicas que garantam práticas conservacionistas;
  - d) Grau de nível tecnológico – emprego de tecnologia similar a de uso costumeiro na zona em que se encontre a empresa rural;
  - e) Grau de responsabilidade administrativa – corresponde a adoção de práticas de caráter administrativo e adequadas a melhor eficiência na gestão do empreendimento rural, inclusive a presença de um plano de investimentos contemplando, por exemplo, a depreciação dos maquinários agrícolas e sua substituição. Tal organização mínima administrativa é basilar da atividade empresarial moderna, tanto que para BIAGIO & BATOCCHIO: “qualquer empresa deve sempre ter um plano de investimentos, pois reflete uma preocupação com o futuro”<sup>6</sup>;
  - f) Grau de responsabilidade social – será aferida a adoção de práticas de utilização do trabalho, sempre se devendo respeitar os direitos trabalhistas. Sob tal temática discute-se atualmente a possibilidade de inovação legislativa, que venha a contemplar o confisco da propriedade rural por utilização de mão de obra escrava via Emenda Constitucional.

Merece também destaque outro elemento que, obviamente, se depreende da ideia de uma empresa rural, que é naturalmente apresentar características tecnológicas e de gestão que não são amadoras, tão pouco fundamentadas no improvisado, mas que correspondem ao emprego de técnicas agrícolas avançadas, seja via mecanização intensificada, seja até mesmo via cultivares, raças e linhagens adaptadas e de consideráveis índices produtivos. Sendo assim, teríamos “[...] um empreendimento de maior vulto, organização e rentabilidade que a propriedade familiar, alcançando níveis de produção pública e previamente definidos pelos órgãos governamentais [...]”<sup>7</sup>.

Consequentemente, pode-se considerar que deverá haver a presença de certos elementos capazes de melhor caracterizar

---

<sup>6</sup> BIAGIO, Luiz Arnaldo; BATOCCHIO, Antonio. *Plano de negócios: estratégia para micro e pequenas empresas*. 2.ed. Barueri: Manole, 2012, p. 218.

<sup>7</sup> REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Ob. cit.*, p. 67.

a empresa de natureza agrária ou rural, o que a doutrina tem afirmado que:

Destacam-se, do conceito norteador da empresa agrária, três elementos principais: o empresário, o estabelecimento e a atividade; e, dentro desses, os requisitos fundamentais para sua configuração. Ao empresário cabe exercer atividade econômica organizada destinada à produção e circulação de bens e circulação de bens ou de serviços, efetuado profissionalmente. A organização consiste na combinação do capital e do trabalho. Incluem-se no capital os fatores produtivos mobiliários e imobiliários, deixando de fora os simples atos econômicos.<sup>8</sup>

Nesse contexto, vale destacar a crescente profissionalização da produção agrária, que cada vez mais se aproxima das indústrias mais sofisticadas tecnologicamente, as quais apresentam grande organização via utilização de produtos e/ou processos de eficiência produtiva. Causam, assim, naturalmente, mudanças no meio rural nacional, fazendo com que parte da doutrina defenda que:

A sociedade rural adquire cada vez mais a feição e natureza de empresária, tanto que se aperfeiçoam e evoluem os recursos técnicos de que se vale para a produção de bens, aplicando tecnologia e ciência não apenas no maquinário, mas na mesma proporção ou mais no estudo do solo, na sua correção, na irrigação, no tratamento e modificação genética das sementes.<sup>9</sup>

Verifica-se então que o Poder Público tem se esforçado para distinguir, separando o joio agrário (latifúndio) do trigo (empresa rural), objetivando salvaguardar os direitos de quem emprega milhões de brasileiros, sendo responsável por significativa parcela das exportações nacionais, gerando divisas e o desenvolvimento econômico em bases sustentáveis, inclusive garantindo recordes de produtividade que contribuem para a

---

<sup>8</sup> TRENTINI, Flavia. *Teoria geral do direito agrário contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 23.

<sup>9</sup> RIZZARDO, Arnaldo. *Direito de empresa: Lei nº. 10.406, de 10.01.2002*. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p.74.

segurança alimentar e nutricional dos brasileiros.

#### 4. CONTROVÉRSIAS DO PRINCÍPIO DO COMBATE AO LATIFÚNDIO NA SUSTENTABILIDADE

Numa sociedade historicamente desigual, as tensões entre os diversos estrados sociais sempre levam ao surgimento de controvérsias e polêmicas, onde cada qual busca defender seu quinhão, levando a posições por vezes estremadas e não condizentes com a proporcionalidade e a razoabilidade jurídica.

Nesse íterim, podem-se destacar importantes estudos realizados que visam entender melhor a posição destes estrados, em especial os movimentos sociais de afirmação de certas minorias econômicas, trazendo uma visão de mundo por vezes radical.

Em particular, verifica-se no trabalho de JEANETH NUNES STEFANIAK que, ao analisar a propriedade e a função social na visão do Movimento dos Sem Terra (MST), traz à baila que o respeito ao princípio constitucional balizador do direito de propriedade, qual seja o respeito a sua função social, segundo tal organização social, será cumprido quando:

- a) “[...] a propriedade da terra deve ser limitada a uma área suficiente para impedir a concentração fundiária [...]”;
- b) “[...] a terra deve garantir a produção para a subsistência da população, devendo produzir alimentos, na busca da segurança alimentar [...]”;
- c) “[...] a zona rural deve ser transformada em núcleos sociais, em *habitat* das famílias camponesas”;
- d) “[...] deve ser incrementado o respeito ao meio ambiente na linha do desenvolvimento sustentável”.<sup>10</sup>

Vê-se, então, que o princípio do combate ao latifúndio também se encontra respaldado socialmente, bem como a proteção ao meio ambiente via modelo de crescimento sustentável que integra a função social da propriedade rural, como pode ser

---

<sup>10</sup> STEFANIAK, Jeaneth Nunes. *Propriedade e função social: perspectivas do ordenamento jurídico e do MST*. Ponta Grossa: Editora da UEPG, 2003, p. 134.

depreendido do art. 186, incs. I a IV da *Carta Maior*. Também vale frisar que:

A intenção do legislador foi clara ao determinar que a propriedade rural só mereça respeito como direito individual preenchendo os requisitos previstos para a função social. Se não os atende, sofre a dupla penalidade: (a) da intervenção pela desapropriação e (b) da indenização respectiva em Títulos da Dívida Agrária.<sup>11</sup>

No entanto, sua visão de produção é muito restritiva, pois a produção agrícola não pode ser vislumbrada exclusivamente nos alimentos, havendo outras atividades agrárias de muita importância social e econômica, inclusive via produção de energias, a exemplo dos combustíveis renováveis e da biomassa, que contribuem para a redução do consumo de combustíveis fósseis, condizentes com o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável (art. 225, *caput* da CF de 1988). Com isso, pode-se recordar que:

[...] devido às crescentes restrições que estão fundadas principalmente nas ideias da *função social* e do *desenvolvimento sustentável*, a atividade agrária não se realiza mais unicamente da maneira como pretenda o titular do poder de destinação dos bens componentes do estabelecimento<sup>12</sup>.

De toda sorte, ampliar em demasia o conceito de desrespeito à função social agrária, sem balizas, poderá naturalmente distorcer a conceituação de latifúndio, fulminando não somente o direito fundamental da propriedade (art. 5º, XXII, CF de 1988), mas também os valores do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV, CF de 1988) no meio agrário, que contribuem para assegurar um desenvolvimento econômico em bases sustentáveis.

Vale ressaltar, também, que o combate ao imóvel latifundiário no meio rural, por ser considerado nocivo e que contri-

---

<sup>11</sup> BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de direito agrário*. 7.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, v.1, p. 43

<sup>12</sup> SCAFF, Fernando Campos. *Direito Agrário: origens, evolução e biotecnologia*. São Paulo: Atlas, 2012, p.26.

bui para a concentração de terras nas mãos de poucos proprietários, causa distorções na estrutura fundiária, que geram crescentes tensões no campo, via invasões de terras que fomentam um ambiente de insegurança jurídica, levando a históricos conflitos sangrentos em diversas regiões do Brasil.

Também são igualmente reprováveis, pois não geram empregos suficientes para a manutenção do homem no campo, causando o denominado êxodo rural, cujo combate é considerado um princípio agrário a ser respeitado. Esse êxodo tem causado sérios problemas nas cidades, gerando o processo de favelização com aumento da violência e tensões sociais crescentes, sem falar na degradação ambiental que facilmente é aferível num breve olhar nas periferias urbanas brasileiras.

Há necessidade, no entanto, de se evoluir a compreensão de mera produtividade quantitativa, para o estabelecimento de padrões ambientais de qualidade que visem ao respeito às normativas do uso sustentável dos recursos naturais, inclusive com o estabelecimento de padrões para evitar a poluição, com a consequente degradação da qualidade ambiental, que resultem das atividades agrárias, quais sejam nos termos do art. 3º, inc. III da Lei 6.938/1981, em especial:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Tal ideário de produtividades mínimas, inclusive quanto ao aspecto ambiental a serem alcançadas, está em conformidade com o atendimento ao princípio do desenvolvimento sustentável, sendo suficiente para atestar a condição danosa do latifúndio e a necessidade de um combate efetivo na busca da construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária, erra-

dicando a pobreza e as enormes desigualdades, como determina a *Lei Maior* no seu art. 3º, inc. I e III.

A utilização de padrões ambientais para caracterização do latifúndio se faz imperiosa, pois a degradação ambiental leva, naturalmente, a simplificação dos ecossistemas, com a redução da biodiversidade e danos para as sociedades, não somente no campo, mas principalmente nas cidades. Além do que há biomas mais sensíveis que outros a agressão, muitos dos quais responsáveis por serviços ambientais, e que por isso de valoração econômica superior.

Vale lembrar, também, que estudos realizados já demonstram o valor monetário da biodiversidade, como o de um importante trabalho publicado na Revista *Nature* no final da década de 90, que calculou o valor dos serviços dos diferentes biomas, chegando à cifra total de aproximados 33 trilhões de dólares anuais<sup>13</sup>, demonstrando que não se deve desprezar o valor da conservação ambiental como parâmetro incontestado de avaliação da função social da propriedade agrária.

Seja como for, políticas públicas de desenvolvimento equivocadas implantadas no Brasil por muitas décadas, em especial em certas regiões com vazios demográficos, visando não somente um acelerado desenvolvimento econômico aparente tiveram efeitos danosos ao combate ao latifúndio.

Nessa óptica, pode-se destacar o ocorrido no estado da Amazônia no qual:

Muitos empresários não investiram os recursos em novas empresas na região, mas sim na compra de terras para simples especulação futura; alguns aplicaram-nos em suas empresas situadas noutras regiões do país; e várias empresas foram criadas de forma fictícia.<sup>14</sup>

Assim, o Estado, ao traçar suas políticas públicas agríco-

---

<sup>13</sup> COSTANZA, Robert *et al.* The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, London, v.387, n. 6230,1997, p. 259.

<sup>14</sup> LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. *Estudos avançados*, São Paulo, v.19, nº. 54, 2005, p. 78.

las e de fomento ao desenvolvimento econômico, não pode jamais olvidar do princípio do combate ao latifúndio, sob pena, não somente de ferir tal princípio agrarista legal expresso, mas também, as questões relativas aos conflitos agrários como desestimuladores do meio rural e dos bons investimentos que geram emprego e renda, inibindo, assim, o surgimento dos denominados especuladores da terra, ou melhor, latifundiários.

## 5. A CONFORMAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL VIA COMBATE AO LATIFÚNDIO

Para compreender melhor a necessidade do combate ao latifúndio é necessário interpretar o ordenamento jurídico de forma integrado, nunca fugindo da teoria da unidade constitucional, pela qual o processo hermenêutico deve ser lógico, coerente e nunca dissociado da realidade histórico-jurídica e social nacional. Para tanto se devem analisar os antecedentes da construção deste “novo velho” valor social da satisfação das necessidades básicas alimentares do ser humano.

Num primeiro momento, a legislação que inseriu este importante princípio legal em nosso ordenamento infraconstitucional, trouxe seus contornos no sistema, com destaque em matéria de combate ao latifúndio, pois reza que todos deverão ter o direito “[...] ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente [...]” (art. 3º, *caput* da Lei nº 11.346/2006), o que leva naturalmente a busca de melhorar a disponibilidade de produtos alimentares e sua qualidade.

Dáí vale recordar que, com a Revolução Verde a qual impulsionou a produção de alimentos, combatendo a teoria maltusiana de que a produção de alimentos cresceria em progressão aritmética e a população humana na geométrica, evitou-se assim a escassez de alimentos, que via utilização de novas tecnologias agrícolas e uso intensivo dos recursos naturais,



em especial a terra e os maquinários e insumos, a produção seria crescente.

Mas esta realidade, muito comum nos países mais desenvolvidos do mundo, gradativamente foi implantada nos trópicos de forma desigual, florescendo em países de grande tradição agrária, a exemplo do Brasil. Por isso, cresceu de forma significativa a concentração de terras e riquezas, o que permite recordar a lição de AMARTYA SEM que afirma:

[...] há muitas evidências que sugerem que o uso irrefreado da propriedade privada – sem restrições e tributos – pode contribuir para a pobreza arraigada e dificultar a existência de sustento social para os que ficam para trás por razões fora de seu controle (incluindo incapacitação, idade, doença e reveses econômicos e sociais)<sup>15</sup>.

Esse cenário não resolveu os problemas históricos de distribuição de renda e das terras, que sempre se concentraram nas mãos de uma pequena “elite agrária” de grande poder econômico e político. Com isso, sérios conflitos foram ocasionados no campo, até mesmo com escassez de alimento para os mais pobres, visando-se de forma preponderante o mercado externo, desequilibrando a demanda e oferta agrícola, com consequente elevação nos preços alimentares, o que provoca insegurança alimentar.

O índice Gini<sup>16</sup>, que varia de 0 (sem desigualdades) a 1 (máxima desigualdade), criado para medir o grau de desigualdade numa sociedade no meio agrário brasileiro é considerado ainda muito alto, variando significativamente conforme a região. Em trabalhos realizados por HOFFMANN & NEY constatou-se que:

Todas as grandes regiões brasileiras apresentam uma alta desigualdade na distribuição da posse da terra. O Nordeste se destaca como a região com a estrutura fundiária mais de-

---

<sup>15</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p.87.

<sup>16</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id\\_pop=97](http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97)>. Acesso em 02/05/2012.

sigual. Ela é a única em que todos os estados, no Censo Agropecuário de 2006, têm índice de Gini superior a 0,80, sendo que a média dos índices estimados com base nos dados da PNAD de 1992 a 2008 é igual a 0,852, vindo em seguida o Sudeste, 0,813, Centro-Oeste, 0,800, e Sul, 0,770.<sup>17</sup>

Esta concentração fundiária causa problemas, principalmente, quando estamos diante do latifúndio que não produz condizente a sua real capacidade, afetando não somente a disponibilidade de alimentos, mas principalmente fazendo com que o preço seja elevado a patamares que prejudicam o acesso da população de menor poder aquisitivo.

Outro ponto que merece destaque, na conformação da segurança alimentar, é que o latifundiário, com receio de invasões de suas terras pelos movimentos sociais, busca alternativas para se prevenir, principalmente, da desapropriação sanção, cujo pagamento em títulos da dívida agrária é bastante desvantajoso, visto que o art. 184, *caput* da CF de 1988, apesar de estipular a cláusula de preservação do valor, é resgatável no prazo de até vinte anos, contados do segundo ano de sua emissão.

Tal atitude estatal busca meios de fazer com que seus índices de produtividade aumentem de alguma forma, desestimulando a figura do latifúndio, na tentativa de garantir uma maior disponibilidade e diversidade de alimentos, sem buscar a atitude radical do confisco.

Outro ponto que merece destaque, tem ocorrido em certos estados, a exemplo pode-se destacar os trabalhos de VIVI-AM ESTER DE SOUZA NASCIMENTO *et al.* que, ao analisar a questão dos direitos de propriedade, investimentos e conflitos de terra no Brasil, no caso paranaense, constatou que:

[...] dos produtores que decidiram alterar a produção, 28,8% arrendaram a propriedade, sendo que, desse total, 75% arrendaram para agricultores. Ou seja, nota-se a preocupação

---

<sup>17</sup> HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. *Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010, p. 46.

desses produtores em se proteger dos riscos de uma desapropriação, originada pelo não alcance dos índices de utilização e aproveitamento da terra exigido pelo Incra.<sup>18</sup>

No entanto, tal estímulo sobre a segurança alimentar e nutricional, pode também ter um efeito danoso pelo desestímulo ao investimento no agronegócio, principalmente quando o judiciário se mantém quase inerte no cumprimento dos mandados de reintegração de posse, como também pode ser depreendido do fato de que:

De acordo com a análise descritiva dos dados primários, observa-se que, a partir de 120 dias de invasão, considerado um intervalo de longo prazo, os efeitos negativos sobre os investimentos na produção são mais expressivos.

Do total de produtores que ficaram invadidos por mais de 120 dias, 72,7% reduziram ou suspenderam os investimentos na produção, refletida na redução na produtividade de 35,51% na agricultura e de 36,19% na pecuária.

Por outro lado, para o grupo de produtores que ficaram invadidos até 60 dias (curto prazo), não existiram efeitos expressivos sobre os investimentos na produção. Observa-se que 59,09% dos produtores mantiveram os mesmos níveis de produtividade.<sup>19</sup>

Contudo é de se notar, na experiência brasileira, que a problemática da insegurança alimentar e nutricional pode variar, também, quanto a atividade preponderante desempenhada pelos integrantes da família, o que poderá ser indício da necessidade de melhor distribuição de renda e de oportunidades, principalmente no campo, onde há sazonalidade na disponibilidade de empregos, a exemplo do que ocorre em setores tradicionais do agronegócio (setor canavieiro - período de safra).

Colaborando nesta afirmativa, traz-se à baila o trabalho de RODOLFO HOFFMANN que: “ao analisar como a insegurança alimentar varia com o setor de ocupação da pessoa de

---

<sup>18</sup> NASCIMENTO, Viviam Ester de Souza *et al.* Direitos de propriedade, investimentos e conflitos de terra no Brasil: uma análise da experiência paranaense. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v.48, n.3, 2010, p. 739.

<sup>19</sup> NASCIMENTO, Viviam Ester de Souza *et al.* *Ob. cit.* p. 740.

referência da família, verificou-se que ela é maior para os ocupados no setor agrícola (agropecuária) [...]”<sup>20</sup>.

Esta constatação reafirma a necessidade de se combater este imóvel danoso às relações sociais e jurídicas no meio rural, incentivando que haja políticas agrícolas de fomento a melhorias e diversificação na produção agrícola, evitando-se assim os males ambientais e sócios econômicos provocados pela predominância das monoculturas, que necessitam de quantidades crescentes de energia para a manutenção de uma produção viável.

Nesse contexto, o mau uso da terra via latifúndios, tanto de extensão quanto de produção, deverá ser combatido como um dever do Estado para pacificação do meio rural e até alívio das tensões no ambiente urbano, garantindo uma maior disponibilidade de terras agricultáveis também para a agricultura familiar, que contribui para uma maior diversificação da oferta de alimentos, que nem sempre são objetos de interesse da empresa rural tradicional de exportação.

Tal luta para extirpação deste elemento danoso do seio agrário nacional passará por uma série de etapas que, por vezes, exigirão esforço contínuo e eterna vigilância no combate aos especuladores do campo, que mais vivem na sombra que do trabalho árduo e exaustivo dos campos verdejantes e floridos de um imóvel rural bem cuidado e produtivo. Com isso, naturalmente, deve-se recordar que “a paz sem luta e o gozo sem trabalho pertencem aos tempos do paraíso; na história, esses benefícios só surgem como produto de um esforço persistente e exaustivo”<sup>21</sup>.

Contudo, as políticas agrícolas conforme o Comando Maior de 1988 no seu art. 187 determina uma maior integração na direção de uma melhoria na distribuição fundiária, comba-

---

<sup>20</sup> HOFFMANN, Rodolfo. Determinantes da insegurança alimentar no Brasil: Análise dos dados da PNAD de 2004. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 15, 2008. p. 53.

<sup>21</sup> IHERING, Rudolf von. *A luta pelo Direito*. São Paulo: Martin Claret, 2005. p. 28.

tendo o danoso latifúndio, na busca de maior efetividade da função social da propriedade rural no plano sustentável, o que leva o interprete a assertiva de que: “A propriedade não é um direito fim, mas meio para que cada um tenha uma vida digna. Não pode ser protegida quando deixa de cumprir sua função social, de gerar alimentos e trabalho. Não deve ser fonte de exclusão”<sup>22</sup>.

Verifica-se, então, que a conformação da segurança alimentar e nutricional leva, de forma clara, a premissa de que sua efetivação conduz ao combate do latifúndio, cuja ociosidade ou déficit produtivo compromete a ampliação do acesso aos alimentos, dentro da esfera de abrangência deste importante princípio legal perfeitamente condizente com o disposto no art. 4º, inc. I da Lei nº 11.346/2006 combinado com os elementos essenciais ao respeito integral da função social da propriedade rural, elencados no art. 186, incisos I a IV da *Lei Maior*.

## 6. CONCLUSÕES

A busca da superação dos grandes desafios das sociedades modernas tecnológicas, que necessitam de crescente disponibilidade de alimentos de boa qualidade nutricional e preços acessíveis, leva ao tradicional princípio agrarista do combate ao latifúndio, que vem à tona com toda a força de um “velho novo” valor legal que defende a contínua luta contra este imóvel rural danoso à sociedade.

Também não se poderá negar que combater tal gigante, exigirá do Estado Democrático de Direito o respeito às garantias fundamentais do cidadão, evitando-se as intromissões indevidas na propriedade privada, que mais danos causam que benefícios propiciam, pois nem toda grande propriedade é lati-

---

<sup>22</sup> ARAUJO, Ionnara Vieira de. A função social do imóvel rural e as políticas agrícolas. In: TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco (org.). *Fundamentos constitucionais de direito agrário: estudos em homenagem a Benedito Ferreira Marques*. São Paulo: SRS Editora, 2010. p.73.

fúndio, posto que, por vezes, são empresas as quais cumprem seu papel social, econômico e ambiental.

É neste contexto, também, que surgem importantes aliados jurídicos quais sejam os princípios da segurança alimentar e nutricional e o da *Lei Mater* do desenvolvimento sustentável (art. 225, *caput* da CF), combinado ainda com o princípio da ordem econômica da função social da propriedade (art. 170, inc. III da CF), frente aos crescentes conflitos no meio rural, via invasão de terras, com conseqüente insegurança jurídica e incertezas.

Esses princípios funcionam como verdadeiros mecanismos de alavancar esta luta contínua frente ao poderio econômico latifundiário, que sempre buscará meios para manutenção de seu *status quo*, que é causador de desequilíbrios fundiários e problemas graves, também, quanto à disponibilidade de alimentos a preços acessíveis as populações mais pobres, na busca de uma efetiva segurança alimentar e nutricional sustentável.

Sendo assim, diante destes complexos desafios do sistema fundiário brasileiro e das desigualdades sociais que causam tensão no campo, far-se-á necessário ao hermeneuta agrarista não a mera subsunção, mas sim o emprego da técnica jurídica da ponderação dentro das balizas do ordenamento pátrio, que nunca poderá estar dissociada da realidade fática de uma sociedade que deve trilhar o caminho da liberdade, justiça e solidariedade como valores maiores da ordem jurídica brasileira.

Portanto, o desenvolvimento rural em bases sustentáveis, é um grande desafio para países menos igualitário, no respeito aos direitos fundamentais duramente conquistados nas Constituições Modernas, sendo a partir do combate efetivo ao latifúndio uma via na garantia de uma segurança alimentar e nutricional como um dever dos Estados Modernos, na busca do respeito a dignidade da pessoa humana e do pleno cumprimento da função social, como legitimadora da tutela estatal do direito

fundamental da propriedade rural.



## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Ionnara Vieira de. A função social do imóvel rural e as políticas agrícolas. In: TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco (org.). *Fundamentos constitucionais de direito agrário: estudos em homenagem a Benedito Ferreira Marques*. São Paulo: SRS Editora, p. 49-77, 2010.
- BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de direito agrário*. 7.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, v.1.
- BIAGIO, Luiz Arnaldo; BATOCCHIO, Antonio. *Plano de negócios: estratégia para micro e pequenas empresas*. 2.ed. Barueri: Manole, 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 10 abril 2012.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 31 nov. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2013.
- \_\_\_\_\_. Documentos do Brasil: Documento de contribuição Brasileira à Conferência Rio+20. Disponível em: <[http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at\\_download/file](http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at_download/file)> Acesso em 26 abril 2012.
- \_\_\_\_\_. Documentos do Brasil: Portaria Interministerial nº

212, de 17 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-do-brasil/portaria-interministerial-212/portaria-interministerial-no-217-de-17-de-junho-de-2011/view>> Acesso em 26 abril 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto 84.485, de 06 de maio de 1980. Regulamento a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-84685-6-maio-1980-434098-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 01 maio de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 26 fev. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 11, de 04 de abril de 2003. Estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto n.º 84.685, de 6 de maio de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra -GUT e de Eficiência na Exploração GEE, observadas as disposições constantes da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: <<http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/2197121820.pdf>> Acesso em 01 maio de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponí-



- vel em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)>. Acesso em 24 abril de 2012.
- COSTANZA, Robert *et al.* The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, London, v.387, n. 6230, p. 253-260, 1997.
- HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. *Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.
- HOFFMANN, Rodolfo. Determinantes da insegurança alimentar no Brasil: Análise dos dados da PNAD de 2004. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 15, p. 49-61, 2008.
- IHERING, Rudolf von. *A luta pelo Direito*. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. *Estudos avançados*, São Paulo, v.19, nº. 54, p. 77-98, 2005.
- MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- NASCIMENTO, Viviam Ester de Souza; SAES, Maria Sylvia Macchione; ZYLBERSZTAJN, Decio. Direitos de propriedade, investimentos e conflitos de terra no Brasil: uma análise da experiência paranaense. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v.48, n.3, p. 705-748, 2010.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id\\_pop=97](http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97)>. Acesso em 02/05/2012.
- REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário: agrariedade*,

ruralidade e rusticidade. Curitiba: Juruá, 2008.

RIZZARDO, Arnaldo. *Direito de empresa: Lei nº. 10.406, de 10.01.2002*. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SCAFF, Fernando Campos. *Direito Agrário: origens, evolução e biotecnologia*. São Paulo: Atlas, 2012.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

STEFANIAK, Jeaneth Nunes. *Propriedade e função social: perspectivas do ordenamento jurídico e do MST*. Ponta Grossa: Editora da UEPG, 2003.

TRENTINI, Flavia. *Teoria geral do direito agrário contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2012.