O ACESSO À TERRA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAUJO

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como pré-requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientadora:

Profª. Drª. Vera de Araujo Grillo

Co-orientador:

Prof. Dr. Silvio Dobrowolski - UFSC

Florianópolis/ l997

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
Curso de Pós-graduação em Direito

TESE: **O ACESSO À TERRA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

ELABORADA POR: **LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAUJO**

E aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi julgada adequada para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Florianópolis, 23 de janeiro de l997.

Banca Examinadora

_____
Profª. Drª. Vera de Araujo Grillo - Presidente

_____
Prof. Dr. Silvio Dobrowolski - Co-orientador

_____
Prof. Dr. Jorge Atilio Franza - Univ. B. Aires

_____
Prof. Dr. José Luis B. de Moraes - UFSM/RS

_____
Prof. Dr. Leonel Severo da Rocha - UFSC

_____
Prof. Orientador: Drª. Vera de Araujo Grillo

_____
Prof. Dr. Ubaldo Cezar Baltazar
Coordenador do CPGD/ UFSC

O homem não é senão o seu projeto, só existe na medida em que se realiza, não é, portanto, nada mais do que o conjunto dos seus atos, nada mais do que a sua vida. (Jean - Paul Sartre, *O Existencialismo é um Humanismo*, in Os Pensadores, São Paulo: Abril Cultural, l978.)

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Santa Maria - Faculdade de Direito, pelo apoio recebido tanto por parte dos colegas professores, bem como de seus zelosos funcionários.

À CAPES, pelo financiamento concedido.

À Prof. Drª Vera de Araujo Grillo, pela orientação precisa na elaboração deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Silvio Dobrowolski, pelas orientações que permitiram melhorar este trabalho.

Ao Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Jr., pela amizade que vem desde a Faculdade de Direito de Santo Ângelo.

Ao Prof. Dr. Luis Alberto Warat, pela sua influência "mágica" no meu modo de olhar o mundo.

Aos Profs. Drs. Leonel Severo Rocha e José Luiz Bolzan de Moraes, por tudo aquilo que recebi nos contatos cotidianos.

Aos colegas Profs. Mauricio Batista Berni, Sérgio U. Cadermatori e Lênio Streck, pelo simples prazer de sermos amigos.

Aos colegas do doutorado, pela convivência fraterna.

À Dilza, Ivonete, Rose, Giovana e Melissa, mais do que funcionárias do PGD, foram companheiras que me ajudaram nessa caminhada.

À Sandra de Deus, pela contribuição bibliográfica e discussão do tema.

Aos amigos, tanto em Florianópolis como em Santa Maria, pelo constante incentivo.

Aos familiares, pelo carinho e estímulo.

À minha mãe Antonieta, pelo amor, confiança e serenidade.

À Claudete e aos meus filhos Thiago e Luciana, pelo estímulo e pela "paciência amorosa" que tiveram comigo durante toda essa caminhada.

À memória de meu pai Romalino Vieira de Araujo, aquele que me deu os primeiros conhecimentos de direito, de meu irmão Guto, de minha sobrinha Daisy e de meu amiguinho Conrado.

RESUMO

O presente trabalho propõe-se a ser um estudo sobre as modificações introduzidas na legislação agrária brasileira pela Constituição de l988 e pela instauração do Estado Democrático de Direito.

Para tanto, o estudo parte da análise das modificações que o Estado Moderno sofre, desde a sua matriz liberal até chegar ao Estado Contemporâneo. Na transmutação entre o liberal e o social, irrompe o Estado Democrático de Direito. Essa redefinição do Estado, a partir da Constituição de 88, faz com que a ordem econômica se submeta aos princípios sociais, impondo, então, uma série de mudanças de sentido em várias noções fundamentais do direito brasileiro.

Nesta esteira, é analisada a propriedade rural, verificando o impacto que o Estado Democrático de Direito traz aos conceitos de imóvel rural, função social e propriedade produtiva.

A seguir, é feito um estudo sobre a reforma agrária, examinado-se os Arts. 184 a 191 da Constituição Federal, bem como a Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que *dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária*, e a Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993, que *dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.*

Como há uma ligação muito próxima entre "política agrária" e "política agrícola", esta última vem também integrar este trabalho, através de um cotejamento entre essas duas "políticas", bem como do exame da Lei Nº 8.171, de l7 de janeiro de 1991, que versa sobre política agrícola.

O Movimento dos Sem Terra (MST) serve de referencial social para este estudo, pois é nele que se encontra a exemplificação de como se dá a luta pelo direito à terra no Brasil.

Dessa forma, procurou-se traçar um quadro teórico-demonstrativo dos mais diversos conceitos que envolvem a propriedade rural, de modo a observar suas implicações no processo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Intentou-se também verificar até que ponto estes diplomas legais tem a instrumentalização suficientemente capaz de, em termos jurídicos, impulsionar o Poder Público a realizar as mudanças necessárias na estrutura fundiária brasileira. Ao mesmo tempo procurou-se verificar se o direito à terra tem como fundamento legal a Constituição Federal de 88, ou seja, se este se estriba no emergente Estado Democrático de Direito.

RÉSUMÉ

Ce travail a pour but l'étude des modifications réalisées dans la législation agraire brésilienn par la Constitution de 1988 ainsi que par l'instauration de l'État Démocratique de Droit.

Ainsi, le point de départ de cette étude porte sur l'analyse des modifications que subit l'État Moderne depuis son aspect libéral jusqu'a l'État Contemporain. Dans la transmutation entre le libéral et le social surgit l'État Démocratique de Droit. Cette nouvelle définition de l'État à partir de la Constitution de 1988 fait en sorte que l'ordre économique obéisse aux principes sociaux en imposant ainsi une série de changements de sens dans plusieurs notions fondamentales du droit brésilien.

Dans ce sens, on analyse la propriété rurale tout en vérifiant l'impact qu'apporte l'État Démocratique aux concepts de propriété rurale, de fonction sociale et de propriété productive.

Ensuite, on fait une étude sur la réforme agraire en analysant les articles 184 à 191 de la Constitution Fédérale ainsi que la Loi nº 8.629, du 25 février 1993, qui détermine le procédé contradictoire spécial de procédure sommaire pour le procés d'expropriation de domaine rural, par intérêt social visant à la réforme agraire.

Etant donné la liaison étroite entre 'politique agraire" et"politique agricole", cette dernière fait aussi l'objet de ce travail à travers une confrontation entre ces deux "politiques aussi bien qu'à travers la Loi nº8.171, du 17 février 1991, loi visant à la politique agricole.

Le Mouvement des Sans Terre (MST) sert de référentiel social à cette étude car il nous montre bien comment se fait la lutte pour le droit à la terre au Brésil.

Ainsi, on cherche à dresser un cadre théorico-démonstratif des différents concepts qui englobent la propriété rurale afin d'observer ses implications dans le procès d'expropriation par intérêt social visant à la réforme agraire et, par là-même, vérifier jusqu'à quel point ces diplôme lêgaux ont des intruments suffisamment capables de, juridiquement, d'inciter le Pouvoir Publique à réaliser les transformations nécessaires dans la structutre foncière brésilienne. En même temps, on cherche à savoir si le droit à la terre a pour base légale la Constitution Fédérale de 1988, c'est-à-dire, si ce fondement s'appui dans l1émergent État Démocratique de Droit.

RESUMEN

El presente trabajo se propone a ser un estudio sobre las modificaciones introducidas en la legislación agraria brasileña por la Constitución de 1988 y por la instauración del Estado Democrático de Derecho. Por lo tanto, el estudio parte del análisis de las modificaciones que el Estado Moderno sufre desde su matiz liberal hasta llegar al Estado Contemporáneo. En el momento de la transmutación entre el liberal y el social irrumpe el Estado Democrático de Derecho. Essa redefinición del Estado, a partir de la Constitución de 1988 hace con que el orden económico se someta a los principios sociales, imponiendo una serie de cambios de sentidos em muchas nociones fundamentales del derecho brasileño.

Bajo esa idea, la propriedade rural es analisada, averiguándose el impacto que el Estado Democrático de Derecho trae a los conceptos de propriedad rural, función social y propriedade productiva.

Abajo será presentado un estudio sobre la reforma agraria, examinándose los artículos 184 hasta 191 de la Constitución Federal, asi como la ley 8.629 del 25 de febrero de 1993 que "trata de la regulamentación de los dispositivos constitucionales relacionados a la reforma agraria", y la Ley Complementar de nº 76, del 6 de julio de 1993, que "trata del procedimiento contradictorio especial, de rito sumario, para el proceso de la

desapropriación de la propriedade rural, de interés social, con el fin de hacer-se la reforma agraria.

Considerándo que hay una fuerte relación entre la "política agraria" y la "política agrícola", esta última tanbién viene a integrar este trabajo, atraves de la comparación entre esas dos "políticas", asi como el exames de la Ley de números 8.171, del 17 de enero de 1991 que trata de la política agícola.

El "movimiento de los Sien Tierra" (MST) sirve como referencia social para este estudio ya que en este movimiento encontramos un ejemplo de la lucha por el derecho a la tierra en el Brasil.

Deesta manera, intentamos trazar un cuadro teórico y demonstrativo de los más diferentes conceptos que tratan de la propriedad rural, buscando observar sus implicaciones en el proceso de desapropriación por interés social para la reforma agraria, asi como averiguar hasta qué punto estes diplomas legales tienes la instrumentalización eficaz para impulsar - en términos jurídicos - el poder público a efectivar los cambios necesarios en la estructura fundiaria brasileña al mismo tiempo en que buscamos averiguar si el derecho a la tierra tiene como fundamento legal la Constitución Federal de 1988, o sea, si este se basa en el emergente Estado Democrático de Derecho.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 16

1. O BRASIL COMO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

1.1. Do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito 25
1.1.1. Do Estado Liberal
1.1.2. Do Estado Social 28
1.1.3. Estado Contemporâneo 33
1.1.4. Estado Democrático de Direito 37
1.1.5. O Estado Democrático na Constituição de 1988 41

2. A NOVA DIMENSÃO JURÍDICA DA PROPRIEDADE RURAL 49

2.1. Imóvel Rural 50
2.2. A Função Social 59
2.2.1. Função Social: Uma Evolução Histórica 60
2.2.2. A Função Social no Direito Agrário Brasileiro 75
2.2.3. A Função Social e os Demais Princípios da
Ordem Econômica na Constituição de 88
85
2.2.4. A Lei Nº8.629: A Definição Técnica da
Função Social da Propriedade Rural 91
2.2.5. Da Propriedade Produtiva 98

3. A REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 112

3.l. O Ponto de Partida 112

3.2. Reforma Agrária 115
3.3. Reforma Agrária nas Constituições 130
3.4. Desapropriação 134
3.4.l. A Lei nº 8.629/93 145
3.4.2. A Lei Complementar nº 76 147
3.5.Dos Beneficiários 159

4.DA POLÍTICA AGRÍCOLA 168

4.1. Crise Agrária X Crise Agrícola 168
4.2. Política Agrícola 172
4.3. A Lei Nº 8.171 - A Política Agrícola 176

5. O MOVIMENTO DOS SEM TERRA 191

5.1. Os Movimentos Sociais 196
5.2. Pequeno Histórico das Lutas Camponesas no Brasil 206
5.3. O Movimento dos Sem Terra. 210
5.4. Os Números da Violência 220
5.5. O que Reivindicam 224
5.6.O Direito à Terra 227
5.7.A Juridicização do Político 233

CONCLUSÃO 252

BIBLIOGRAFIA 267

INTRODUÇÃO

Ocupar-se da questão agrária no Brasil tem sido uma prática repetitiva desde há algumas décadas. Sociólogos, cientistas políticos, economistas, políticos de diferentes matizes e, principalmente, jus-agraristas retomam o tema diante da constante recusa governamental de aplicar a lei.

Num determinado momento, pensou-se que o Estatuto da Terra (Lei 4504, de novembro de l964) colocaria um ponto final em tão prolongada discussão. Afinal, esse diploma legal, ao menos teoricamente, continha os instrumentos necessários para que o Poder Público levasse a efeito a tão esperada "reforma agrária".

Passaram-se os anos e tal intento não foi alcançado. Fortes implicações políticas criaram os mais variados obstáculos, inclusive jurídicos, para a aplicação do Estatuto. Se, de um lado, o desinteresse político em promover a reforma agrária teve um grande peso, não menos importantes foram, por outro, as justificações jurídicas para não fazê-la. O político e o jurídico, imbricados numa simbiose, formam um conjunto único.

O constituinte de 88 retoma o tema, reservando-lhe, no Título VII, que trata da "Ordem Econômica e Financeira", o Capítulo III da "Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária". É precisamente aí que estão condensados os conceitos chaves que dão estrutura a um Direito Agrário brasileiro renovado.

Além desses princípios, o parágrafo terceiro do Art. l84, bem como o inciso II do Art. l85, remetem à leis complementares. Após marchas e contramarchas, o Congresso Nacional promulga a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de l993, que *dispõe sobre a regulamentação dos dipositivos constitucionais relativos à reforma agrária* e, em 6 de julho do mesmo ano, a Lei Complementar nº 76, que *dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.*

Entre as promulgações da Constituição de 88, da Lei 8.629 e da Lei Complementar nº 76, passaram-se mais de quatro anos. Só a partir de então, pensou-se que dispunha o governo de todos os instrumentos legais para impulsionar as mudanças no campo. Mas os fatos estão a demonstrar o oposto. As desapropriações se dão num ritmo lento, os problemas da estrutura fundiária permanecem sem alterações ou pioraram ainda mais, já que a produção agrícola passa, hoje, por uma prolongada crise.

Como comprovação desses fatos, tivemos o lançamento, pela Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria, que se engaja também na luta pela democratização da terra. Esse movimento visa a chamar a atenção da opinião pública para a questão fundiária e, principalmente, para os números da concentração fundiária: 4,8 milhões de trabalhadores rurais sem terra; 16 milhões de indigentes no campo; 15 milhões de indigentes nas cidades; l % dos proprietários detêm 44 % das terras, enquanto que 67 % dos proprietários detêm apenas 6 % das terras.[1]

---

[1]Folha de São Paulo, 9 de fevereiro de l995, **l** - l4.

Para o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho,

> *É preciso transformar a luta pela democratização da terra em questão urgente e inadiável. O Brasil é campeão da concentração de terras. É incrível que haja uma propriedade de 4 milhões de hectares, como vemos aqui. E o pior é que esse processo de concentração só se agrava ao longo dos anos, ele não tem diminuído.*[2]

Essa concentração de terras na mãos de poucos, é confirmada pelo próprio INCRA, na recente publicação do Atlas Fundiário Brasileiro. Segundo os dados ali publicados, 2% das propriedades detem a metade da área dos imóveis rurais do Brasil, e o que é pior, 62,4% do total dessa área não é considerada produtiva. Somente 28,3% da área total dos imóveis rurais, conforme a declaração de l992, é classificada como produtiva.

Conforme ainda os dados apresentados pelo INCRA, 75 imóveis possuem mais de 100 mil hectares, totalizando 24 milhões de hectares, formando uma área superior a 11 vezes o Estado de Sergipe. As grandes propriedades, acima de mil hectares, são da ordem de 42.000, somando uma área total de 165,7 milhões de hectares.

Os dados estão baseados em levantamentos feitos em 1940, l966, l978 e l992, demonstrando que a concentração de terras tem permanecido ao longo do tempo, o que demosntra que até agora, pouco ou nada foi feito

[2]ibidem

para modificar essa situação, e o quanto é injusta a distribuição da malha fundiária brasileira.[3]

Mas, é no próprio campo que ressurge o mais forte clamor pela reforma agrária: o Movimento dos Sem-Terra. Audazes, demonstram com eficiência para a sociedade a necessidade de se mudar a arcaica estrutura fundiária brasileira. Para tal, organizaram um movimento de massa que, pela sua força de arregimentação, ocupa quase que diariamente significativos espaços na mídia nacional, tornando bastante receptiva na sociedade como um todo a luta pela conquista da terra.

Para Jacob Gorender, "a exigência social de reforma agrária atingiu, precisamente agora, o nível mais elevado em toda a história brasileira, superior ao das Ligas Camponesas, que precederam o golpe de 64".[4]

Vê-se que os fatos se repetem, cabendo ao analista tão somente tentar recompor o emaranhado conceitual no qual estão imbricados. Para o jurista, cabe verificar se os assentamentos legais que dispõem sobre o tema "terra" estão em consonância com a realidade social.

Dessa forma, o esforço metodológico e analítico que ora se desenvolve tem por objetivo trabalhar os conceitos de *função social do imóvel rural, propriedade produtiva, política agrária e política agrícola*, extraídos da Constituição Federal de l988, do Título VII, da Ordem

---

[3]Jornal Folha de São Paulo, 1996, p. 1-10.
[4]Gorender, Jacob. *O Pior Já Passou.* Folha de São Paulo, 20 de outubro de l996, p.3.

Econômica e Financeira, mais precisamente do Capítulo III, da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, relacionando-os com os princípios do Direito Agrário brasileiro.

E mais, levando em conta que a Carta de 88 instaurou o Estado Democrático de Direito no Brasil, o presente estudo terá como pano de fundo a relação que se estabelece entre os direitos que esse novo Estado implantou e a demanda social levada a efeito pelos trabalhadores rurais sem terra: o direito à terra.

Tanto é assim que, no primeiro Capítulo analisam-se as modificações que o Estado Moderno sofre, desde a sua matiz liberal, até chegar à estrutura contemporânea, onde os direitos subjetivos deixam de ter referências apenas às garantias individuais, para receberem coloração social e coletiva, referendados pela submissão constitucional da economia aos direitos sociais. É nessa transmutação entre o liberal e o social que irrompe o Estado Democrático de Direito, impondo redefinições de ordem legal, notadamente aquelas concernentes à área rural, em especial, a propriedade rural que recebe a qualificação de "produtiva".

Já o segundo Capítulo, recebendo o influxo do Estado Democrático de Direito, versará sobre a propriedade rural, sendo trabalhados de forma sistemática os conceitos de imóvel rural, função social e propriedade produtiva.

No terceiro Capítulo, tenta-se esboçar um roteiro semântico e histórico do que seja reforma agrária, bem como se processa a sua execução.

Para tal, far-se-á uma exegese dos Arts. l84 a l91 da Constituição Federal, da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de l993, que *dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária* e, da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de l993, que *dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.*

O quarto Capítulo, trata da Política Agrícola. Isso é feito a partir de uma confrontação com o que se entende por "política agrária" e como na relação entre as políticas "agrícola" e "agrária", uma pode influenciar a outra, em termos de "crise". Feito esse debate, examina-se a Lei nº 8.l71, de l7 de janeiro de l99l, que versa sobre a política agrícola, vendo como o Estado atua nesse setor e quais as consequências de sua maior ou menor interferência no processo produtivo agrícola.

Feitas essas análises, busca-se na realidade social, mais precisamente, no Movimento dos Sem Terra, um referencial que mostre como se dá a luta pelo direito à terra (quinto Capítulo). E é exatamente pela importância nacional que hoje ocupa o MST que ele foi escolhido para a análise, mas sem deixar de lembrar que não é o Movimento em si que é objeto deste trabalho, mas sim, como se desenvolve a luta pela terra, qual o seu fundamento legal, e de que forma essa prática pode ser relacionada, em termos doutrinários, com a estrutura jus-agarista vigente no País. Isso porque as modificações introduzidas pelos novos dispositivos legais devem merecer uma cuidadosa confrontação com as teorias de direito agrário, consolidadas a partir da promulgação da Lei 4.504, de 30 de novembro de l964, o Estatuto da Terra. É corrente entre os jus-agraristas brasileiros que, a partir daquele

momento, o Direito Agrário passou a existir como uma disciplina autônoma, desgarrando-se do Direito Civil, possuindo, então, um corpo doutrinário próprio.

Aqui se enfatiza a linha teórica na qual se move esse trabalho. Como a nova Constituição e a implantação do Estado Democrático de Direito repercutem sensívelmente na estrutura jurídica contida no Estatuto da Terra e outras legislações anteriormente relacionadas com a questão agrária, faz-se necessário rever os mais diversos conceitos jurídicos que compunham esse Estatuto e, ao mesmo tempo, verificar como eles se apresentam na atualidade e qual a possibilidade de responderem eficazmente à problemática apresentada hoje pelo campo.

Para tanto, a partir da noção de Estado Democrático de Direito, exarado na Constituição de l988, traçou-se um quadro teórico-demonstrativo do conceito de propriedade rural, propriedade produtiva, função social da propriedade, reforma agrária, políticas agrária e agrícola, observando suas implicações no processo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Ao mesmo tempo, verificou-se se essas modificações se efetivam no real, ou por outra, se esses diplomas legais têm a instrumentalização suficientemente capaz de, em termos jurídicos, impulsionar o Poder Público a realizar as mudanças necessárias na estrutura fundiária brasileira.

Resumindo, o que se quer verificar é se o direito à terra, reivindicado pelos trabalhadores rurais sem terra, fundamentado na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, diz respeito a um

direito que deva ser atendido obrigatóriamente pelo Estado, ao mesmo tempo, examinar se a legislação agrária em vigor reúne as condições de eficácia para a execução da reforma agrária no Brasil.

I. O BRASIL COMO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Esta é uma Constituição cidadã. (Dep. Ulysses Guimarães, Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, quando da promulgação da Constituição de 1988.)

Como examinar o Estado brasileiro? Vários são os caminhos que podem ser seguidos: o do politólogo, o do sociólogo, o do filósofo e, ainda, aquele que mais nos aproxima, o do constitucionalista, o qual utiliza como marco referencial os institutos constitucionais.

No caso específico, como o tema em tela é a questão agrária brasileira, e como ela é examinada não só a partir de pressupostos sociológicos e históricos, mas principalmente a partir da legislação pertinente, quer constitucional, quer infra-constitucional, este estudo terá como referencial o primado constitucionalista. Portanto, é a partir da Constituição de l988, em especial a partir da definição que a Assembléia Constituinte deu ao Estado brasileiro, ou seja, a de Estado Democrático de Direito, conforme o expresso no Art. lº, que será desenvolvido este capítulo.

Mas para entender o significado de Estado Democrático de Direito, será preciso fazer um breve apanhado de noções apresentadas por diversos autores, para o qual vai-se seguir um roteiro que iniciará pela conceituação de "Estado Liberal", passando pelo de "Estado Social", depois o de "Estado Contemporâneo", até chegar-se à noção de "Estado Democrático de Direito" exarada na Constituição Federal de l988. É evidente que não se tem a pretensão

de esgotar o assunto, pois este, por si só, daria para se fazer uma tese, mas sim, apenas demonstrar a partir de uma breve análise, a sua importância para a compreensão do tema em tela: o direito à terra.

1.1. DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

1.1.1 Do Estado Liberal

As revoluções burguesas propiciaram a emergência do Estado Liberal, cuja preocupação maior era dar àqueles que controlavam a economia (os burgueses) ampla liberdade de exercerem suas atividades, sem estarem ameaçados por qualquer outro poder. Os liberais pregavam o respeito aos direitos individuais, mas, quanto ao mercado, este deveria regular-se por si só.

Para Roy C. Macridis,

> *O liberalismo é uma ética individualista pura e simples. Nas suas fases iniciais, o individualismo se expressa em termos de direitos naturais-liberdade e igualdade. Ele está embebido no pensamento moral e religioso, mas já aparecem os primeiros sinais de uma*

> *psicologia que considera os interesses materiais e a sua satisfação como importantes na motivação do indivíduo. Em sua segunda fase, o liberalismo se baseia numa teoria psicológica segundo a qual a realização do interesse é a principal força que motiva os indivíduos.*[5]

Nesse sentido, os liberais exaltavam o individualismo e as liberdades individuais como forma de desafio e limite ao poder político do Estado. Macridis, buscando uma melhor compreensão do que foi o liberalismo, divide a democracia liberal em três núcleos básicos: o moral, o econômico e o político.[6]

No **núcleo moral** , deve o indivíduo ser respeitado e ter a liberdade de buscar a sua auto-realização. A liberdade divide-se em *liberdade pessoal* (todos os direitos que protegem o indivíduo contra o governo), compreendendo as liberdades individuais de pensamento, expressão e crença e *liberdade social*, a de progredir ou mover-se socialmente, independentemente de raça e de crença, objetivando alcançar uma posição na sociedade compatível com suas potencialialidades.

O **núcleo econômico** representa o propósito de liberar a atividade eocnômica individual, resultando nas liberdades econômicas (direito de propriedade, de herança, de produção, de acumular, de comprar e vender e de realizar contratos).

---

[5]MACRIDIS, Roy C.. *Ideologias Políticas Contemporâneas.* Trad. de Luís Tupy Caldas de Moura e Maria Inês Caldas de Moura. Brasília, Editora Universidade Brasília, l982, p.37.
[6]Idem, p.38 e seguintes.

A base teórica encontra-se em autores como Adam Smith ("A Riqueza das Nações"), Jeremy Bentham e o utilitarismo, e ainda, John Stuart Mill e o auto-interesse esclarecido.

Por fim, o terceiro componente dessa tríade elaborada por Macridis é o **núcleo político,** que se compõe de quatro princípios básicos:

a) *o consentimento individual*, baseado nas teorias contratuais, nas quais homens e mulheres consentiam em ligar-se a um sistema político e aceitar suas decisões, visando obter proteção, estabelecendo-se, assim, uma sociedade civil onde é estabelecida uma legislatura comum, um juiz comum e um executivo comum;

b)a *representação ou governo representativo*, a legislatura eleita pelo povo, constituída por aqueles que podem tomar as decisões em nome dele, sem no entanto privarem os indivíduos de seus direitos naturais, suprimirem suas liberdades ou tomar-lhes suas propriedades;

c) *o constitucionalismo*, que significa um documento escrito (a Constituição) que dá garantias para o indivíduo, ao limitar o poder do governo e estipular como as funções de governo devem ser executadas, bem como disciplina o acesso ao poder através de eleições periódicas;

d) *a soberania popular*, significando, em última instância, que o poder reside no povo, e nele está a fonte de toda autoridade política.[7]

---

[7]A discussão sobre o liberalismo aconteceu de modo um tanto tardio no Brasil. Para o Professor Leonel Severo Rocha, o período na qual nasce a teoria liberal moderna no Brasil se dá nos últimos dez anos da Monarquia, que precedem a proclamação da República em 1889 e vai até a promulgação da Constituição de 24 de fevereiro de 1891. Para ele, *nessa fase, o Estado brasileiro, independente em 1822, fundado na herança do sistema administrativo e político português, vai tentar definir-se como instituição política moderna. Trata-se de uma importante transição, em que os atores sociais são ultrapassados pelos*

1.1.2. O Estado Social

O Professor Paulo Bonavides fornece indícios esclarecedores de como se dá a passagem do Estado Liberal ao Estado Social[8], primeiro, demonstrando a incapacidade de se entender o Estado Social sem fazer uma conexão com o Estado Liberal, pois naquele há uma conciliação entre os direitos fundamentais, herança do liberalismo clássico, com os novos direitos de participação, denominados de direitos sociais.

Dessa forma,

> *O Estado de direito revelou-se um conceito fundamentado primeiro numa acepção econômica, para garantir a livre concorrência, a livre iniciativa e a propriedade privada; a seguir numa acepção política, de proteção das liberdades individuais e organização do poder mediante o princípio da separação dos poderes e,*

---

acontecimentos, e os discursos começam a ter uma difusão na sociedade jamais alcançada anteriormente, ultrapassando mesmo a intenção de seus emissores. Pela primeira vez, notadamente na discussão das eleições direitas e da abolição, o discurso político atingiria, muito além do então restrito espaço público, camadas mais profundas da sociedade. É praticamente o nascimento da política moderna e da ideologia no Brasil. ROCHA, Leonel Severo da. *A democracia em Rui Barbosa: o Projeto Político Liberal-Racional*. Rio de Janeiro, Ed. Liber Juris, 1995, p.2.

[8]BONAVIDES, Paulo. *O Estado Social e a Tradição Política Liberal do Brasil* in Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 53. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, julho de l98l.

finalmente, numa acepção estritamente jurídica de culto da lei, como norma geral e abstrata.[9]

Conformado em uma visão liberal, ao Estado cabe tão somente a missão de guardião das liberdades dos indivíduos e da sua segurança, não podendo de forma alguma interferir na ordem econômica e social, pois esta seria regulada pelo próprio mercado.

A exarcebação da atividade econômica, sem nenhum controle por parte do Estado, gerou uma sociedade assimétrica, desigual, cujas disparidades sociais deixaram transparecer uma relação de extrema conflituosidade entre a minoria detentora do poder econômico e o restante da população despossuída e desassistida.

As demandas por mudança no "status quo", defendidas pela representação popular da época (sindicatos e partidos de massa)[10], determinaram a emergência de uma nova forma de pensar o Estado: pelo viés do social.

Para Bonavides,

Resultava dos danos sociais causados pela industrialização que oprimia o quarto estado, produzindo

---

[9]idem p. 66.

[10]Esse foi o período da história em que a conquista democrática da universalização do voto, com a consequente formação dos partidos de massa e a emergência dos sindicatos, permitiram o avanço das demandas sociais por parte da grande massa de trabalhadores, levando o Estado a preocupar-se com a questão da saúde, seguridade
regulamentação do trabalho.

> *lastimáveis condições de trabalho, exarcebando as desigualdades econômicas fundados na própria igualdade jurídica entre o empregado e o empregador em nome de teses liberais, gerando, em suma, uma consciência de revolta fixada sobre a necessidade impreterível de rever os fundamentos da sociedade ou conjurar os excessos do sistema capitalista, provocador de injustiças capitais perpetradas contra a classe operária, em todos os países imersos na era da industrialização.*[11]

Esse é um período da história marcado por conflitos extremados entre a classe detentora de capital e a classe trabalhadora das fábricas, que não aceitava as miseráveis condições de trabalho, tendo ainda, como companheiros de revindicações, os camponeses pobres, revoltados pela expropriação da terra feita pelos grandes proprietários.

Impulsionados pelas teorias marxistas, anarquistas, ou, ainda, cristãs, almejavam , ou uma outra sociedade que decretasse o fim do capital e da divisão da sociedade em classes (Marx), ou o fim do Estado (anarquistas), ou ainda uma relação capital-trabalho mais humanizada, que desse garantias efetivas de uma vida mais digna ao trabalhador, através da assistência à saúde, previdência, educação, remuneração justa e horário de trabalho regulamentado (defendido tanto pelos cristãos, como também pelos "revisionistas", que eram aqueles que, mesmo não concordando com o determinismo de Marx, queriam construir uma sociedade socialista, mas acreditavam que esta só poderia se dar por etapas, a partir de avanços graduais em favor da classe trabalhadora).

Quando se dá a emergência do Estado social? Responde Bonavides:

---

[11]BONAVIDES, p. 67.

> *Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede o crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam à área da iniciativa individual, nesse instante o Estado pode com justiça receber a denominação de Estado social.* [12]

Essa ebulição de idéias revolucionárias conjugada à organização dos movimentos reivindicatórios dos trabalhadores força o Estado Liberal a sair de sua passividade e mudar de conteúdo, passando a admitir sua interferência no campo econômico e social

Essa transformação também ocorre no âmbito do Direito. A relação formal pela referência a uma lei geral e abstrata dirigida a todos os cidadãos de forma indistinta permanece como salvaguarda da ação abusiva do Estado, mas, lado a lado com leis de índole programáticas, obrigatórias para o Poder Público, que deve atuar para atender às necessidades materiais do cidadão.

Modifica-se a noção de lei, assumindo esta, também, um conteúdo material:

---

[12] Idem p. 70.

> *(...) ao lado dos direitos individuais, arrolam-se os direiros sociais e econômicos, destinados, antes de limitar a ação estatal, a exigi-la, como direitos a prestações concretas positivas. Os cidadãos por meio deles, participam do produto social, em todas as ordens, a fim de lhes ser possível o real exercício da sua liberdade, cuja afirmação é figura de retórica, se desacompanhada dos meios mínimos para efetivá-la.*[13]

Dá-se um acréscimo na questão da igualdade jurídica, tendente a ser considerada a partir da correção das igualdades econômicas e sociais.

---

[13]DOBROWOSKI, Sílvio. *A expansão do poder no Estado social - aspectos. Idéias para contê-la.* R. Inf. Legislativa. Brasília a. 22 nº 86 abr./jun. l985, p. l08 e l09.

1.1.3.Estado Contemporâneo

Um outro modo de examinar as mudanças do Estado de Direito é a sua contemporaneidade, marcada principalmente pela incorporação da intervenção estatal na ordem econômica e social, prescrita pelas novas constituições promulgadas em alguns países após a primeira década do Século XX.

Gustavo Gozzi, ao discorrer sobre o verbete Estado Contemporâneo no Dicionário de Política de Bobbio, mostra que a mudança do Estado de Direito em direção ao Estado Social se dá a partir da metade do século XIX, " na gradual integração do Estado político com a sociedade civil, que acabou por alterar a forma jurídica do Estado, os processos de legitimação e a estrutura da administração". [14]

Com a integração entre Estado e sociedade civil, passa aquele a agir mais em função desta. Assim, o Estado deixa de ser o mero espectador da atividade econômica e social e passa a agir, saindo do estágio de garantidor das relações sociais para o promotor de novas relações, no âmbito do social. Sai da condição de tutor das liberdades para a de promotor da ação social.

Os direitos fundamentais representam a tradicional tutela das liberdades burguesas: liberdade

---

[14]GOZZI, Gustavo. *Estado Contemporâneo in Dicionário de Política* por Norberto Bobbio, nicola Matteuci e Gianfranco Pasquino. Trad. de João Ferreira, Carmem C. Varriale e outros. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2ª edição, l988, p.401.

> *pessoal, política e econômica. Constituem um dique contra a intervenção do Estado. Pelo contrário, os direitos sociais representam direitos de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida. A forma do Estado oscila, assim, entre a liberdade e a participação.* [15]

É a oscilação entre a garantia do "status quo" dada pelos direitos fundamentais e aquelas demandas vinda da sociedade que se transformam em direitos sociais. Essa emergência de novos direitos[16] reclamados pela sociedade modifica a estrutura formal do Estado. "Se os direitos fundamentais são a garantia de uma sociedade burguesa separada do Estado, os direitos sociais, pelo contrário, representam a via por onde a sociedade entra no Estado, modificando-lhe a estrutura formal". [17]

Já o Professor Cesar Luiz Pasold, ao examinar a função social do Estado contemporâneo[18], tendo como referente o "discurso constitucional"[19], vê o surgimento do Estado Contemporâneo na segunda década do presente século, precisamente com a Constituição Mexicana de l917 e com a Constituição de Weimar de l9l9. Para ele, é determinante a característica de "função social" no Estado Contemporâneo. Colocando sua estrutura voltada para a sociedade, o Estado deve acionar seus órgãos, exercitando sbveu poder no cumprimento

---

[15]Idem p. 401.

[16]Entende-se como novos direitos aqueles que historicamente vão sendo conquistados pelo indivíduo. Essa é a linha de Bobbio, o qual entende que os direitos do homem são históricos, "ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não de todos de uma vez e nem de uma vez por todas". Para Bobbio, os direitos podem serem vistos como de primeira geração (os direitos de liberdade, ou não-agir do Estado), de segunda geração (os diretos sociais), de terceira geração (o direito ao ambiente sadio) e de quarta geração (referente aos efeitos da pesquisa biológica). BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos.* tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Campus, l992, p.6.

[17] GOZZI, Gustavo. op. cit. p. 401.

[18]PASOLD, Cesar Luiz. *Função Social do Estado Contenporâneo.* 2ª ed. Florianópolis, Editora Estudantil, l988. l04p.

[19]O grifo é do autor.

dessa função. Assim, o Estado não pode mais ser pensado de maneira restrita, isto é, apenas em relação à tutela das garantias fundamentais, mas sim, o seu desempenho se dará no cumprimento de sua "função social".

Ele vê a concepção de função social aplicada ao Estado Contemporâneo, a partir de dois elementos semânticos distintos entre si, mas complementares: ação e dever de agir. Assim,

> (...) os elementos DEVER DE AGIR e AÇÃO[20] *compõem-se num quadro no qual o poder do Estado assumirá direções fundamentais e executará as atividades necessárias à consecução de objetivos pretendidos, como efeito do dever que o Estado detém para com a Sociedade.*
>
> *A causa da Função Social é, pois, a necessária interação continuada entre Sociedade e Estado.* [21]

Mas, entende Pasold que a função social que deva ter o Estado, tem por destinação a realização da justiça social:

> *Nesta perspectiva, o Estado deve ser um conjunto de atividades legítimas efetivamente comprometidas com uma Função Social, esta entendida como implicando em ações que - por dever para com a sociedade - o Estado executa, respeitando, valorizando e envolvendo o seu Sujeito (que é o homem individualmente considerado e inserido na Sociedade), correspondentemente ao seu Objeto (conjunto de áreas de atuação que dão causa às ações estatais) e cumprindo*

[20] O grifo é do autor.
[21] Idem, ibidem p. 69 e 70.

o seu Objetivo (o Bem Comum ou Interesse Coletivo, fixado dinamicamente pelo todo social). [22]

Nessa perspectiva, ter-se-iam os seguintes segmentos da *função social do Estado contemporâneo*: a) **economia** (uma política voltada para o incentivo ao capital aplicado na produção e aumento da capacidade tecnológica); **trabalho** (uma política de emprego a partir da criação de postos de trabalho para ocupação de excedente de mão-de-obra, incentivos fiscais à iniciativa privada para manter e ampliar a ocupação, em especial em épocas de crise, acrescida de uma política de recomposição da força de trabalho [regulação e garantia de férias remuneradas, repouso semanal remunerado, etc.] e uma política financeira [garantia de ganhos mínimos: salário mínimo, hora extra, l3º salário, etc.]); **previdência,** configurada em uma política de amparo a partir de uma situação transitória (garantia de uma renda mínima na impossibilidade de trabalhar: auxílio doença, natalidade, acidente de trabalho, etc.) e configurada em uma política permanente (garantias de renda por aposentadoria); **educação de mão-de-obra** (política de formação através de organização, financiamento e participação em cursos profissionalizantes, curso de aperfeiçoamento); **saúde para o trabalho** através de uma política de promoção (saneamento básico, etc.), de uma política de proteção (criando e incentivando programas de melhoria das condições de trabalho (insalubridade, periculosidade)), e de uma política de reabilitação (com incentivo a unidades de saúde e reabilitação, convênios, etc.).[23]

---

[22] Idem. ibidem p. 87.

[23] Conforme levantamento feito por MORAIS, José Luiz Bolzan e CADERMATORI, Sérgio. *Liberalismo e Função do Estado nas Relações de Produção.* Revista Sequência, Florianópolis, nº 24, setembro de l992, p.89.

1.1.4. Estado Democrático de Direito

J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ao analisarem os dispositivos constitucionais portugueses referentes ao Estado de Direito Democrático, vêem na democracia econômica, social e cultural a versão específica da Constituição da República Portuguesa, o mesmo sentido dado à expressão "Estado social". Mas, ao mesmo tempo, chamam a atenção para a diferença de designação:

> *A diferente designação marca a diferença de perspectiva: entre nós o Estado social é ainda uma expressão da compreensão democrática da CRP (a democracia social como componente da democracia, ao lado democracia política). É no fundo uma extensão do Estado de direito democrático à organização econômica, social e cultural e em particular ao mundo do trabalho.*[24]

Essa compreensão do Estado Social com democracia mostra uma tendência existente hoje na teoria constitucional, por apontar a ampliação do sentido de democracia além dos direitos civis e políticos, alcançando o aspecto econômico e social e vendo uma maior participação e distribuição como um direito a ser estendido a todos os cidadãos, o que seria, segundo Canotilho, o princípio formal da democracia social.

---

[24]CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. *fundamentos da Constituição*. Coimbra, Coimbra Editora, l99l, p.86.

> *Esta consagração formal do princípio da democracia social, significa , desde logo, que ele não é apenas uma tarefa administrativa do Estado, antes se perfila como um princípio estruturante do próprio Estado. Em segundo lugar, acentua que, embora o princípio não se possa reconduzir a uma concepção abstracto-ideológica (como, de certa forma, sugeriu o texto originário da Constituição, ao consagrar a "decisão socialista"), ele postula a constitucionalização das premissas normativo-constitucionais da "justiça social", abertas a desenvolvimentos vários nos domínios econômico, social e cultural concretos.*[25]

Assim, a democracia social não pode ser entendida apenas como compromisso administrativo do Estado que, em função da conveniência de uma determinada conjuntura, pode ser atendida ou não. Mas, antes, deve ser vista como um princípio estrutural do Estado, onde este, obrigatoriamente, deve tomar decisões que o encaminhe na busca da "justiça social", isto é, a participação efetiva de todos os cidadãos nos diverso níveis de desenvolvimento econômico, social e cultural.

É, portanto, uma condição de inclusão (em oposição ao modelo liberal, marcadamente sem compromisso social, o que gera uma condição de exclusão), na qual o cidadão tem um melhor aproveitamento nas áreas sócio-econômicas. Os seus direitos atravessam a fronteira daqueles enunciados prescritos como sendo meramente de caráter individual e político, indo mais além, atingindo os inscritos na ordem econômica e social e submetendo-os ao princípio da justiça social, o que demonstra estar a democracia social ao lado da democracia política:

---

[25]Idem p. 86.

> *A democracia social apresenta-se constitucionalmente como uma componente material do conceito constitucional de democracia, ao lado da "democracia polìtica", distinção que decorre expressamente da Constituição (cfr. arts. 2º e 9º /c). Aquela é um objetivo a realizar através da observância do princípio da democracia política e do princípio do Estado de direito (soberania popular, respeito dos direitos e liberdades fundamentais, pluralismo de expressão e organização política democrática); mas, por outro lado, a democracia política será tanto mais profunda, e a democracia material tanto mais completa, quanto maior for a realização da democracia social.* [26]

Já no constitucionalismo pátrio, Celso Ribeiro Bastos vê na Constituição de 88[27] o acolhimento de dois princípios: o Democrático e o do Estado de Direito. Dessa forma, o conceito de Estado Democrático de Direito é híbrido, isto é, admite-se a sua íntima ligação, sem deixar de considerar a especificidade de cada uma delas.

Para o autor, "o Estado de Direito, mais do que um conceito jurídico, é um conceito político", fruto dos movimentos burgueses em oposição ao absolutismo, cujo objetivo era "subjugar os governantes à vontade da lei"[28], mas não a qualquer lei, mas sim, aquelas em cuja origem estava a vontade da classe emergente, ou seja, a burguesia. Dessa forma,

> (...) *o fato de o Estado passar a se submeter à lei não era suficiente. Era necessário dar-lhe outra dimensão, outro aspecto. Assim, passa o Estado a ter suas tarefas limitadas basicamente à manutenção da ordem, à*

[26]Idem ibidem p.87.
[27]BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, l989, p. 146.
[28]Idem p. 147.

> *proteção da liberdade e da propriedade individual. É a idéia de um Estado mínimo que de forma alguma interviesse na vida dos indivíduos, a não ser para o cumprimento de suas funções básicas; fora isso deveriam viger as regras do mercado, assim como a livre contratação.*[29]

Esse Estado, por ser formalista, submetido a um absolutismo do contrato, da propriedade privada, da livre empresa, deve ser redinamizado, para que cumpra outras tarefas, principalmente as sociais. Dessa forma, as forças políticas atuantes no final do século XIX e início do XX, iniciam um processo de democratização do Estado, trasnformando o velho e formal Estado de Direito, que se caracteriza pela submissão do cidadão a uma lei geral e abstrata, num Estado Democrático, onde este se submete à vontade popular e aos fins propostos pelo cidadão.

Assim, para Celso Ribeiro Bastos:

> (...) *o conceito de Estado Democrático não é um conceito formal, técnico, onde se dispõe um conjunto de regras relativas à escolha dos dirigentes políticos. A democracia, pelo contrário, é algo dinâmico, em constante aperfeiçoamento, sendo válido dizer que nunca foi plenamente alcançada. Diferentemente do Estado de Direito - que, no dizer de Otto Mayer, é o direito administrativo bem ordenado - no Estado Democrático importa saber a que normas o Estado e o próprio cidadão estão submetidos. Portanto, no entendimento de Estado Democrático devem ser levados em conta o perseguir certos fins, guiando-se por certos valores, o que não*

[29]Idem, ibidem p. 147.

ocorre de forma tão explícita no Estado de Direito, que se resume em submeter-se às leis, sejam elas quais forem.[30]

1.1.5.O Estado Democrático de Direito na Constituição de l988

Partindo do pressuposto de que a Constituição de 88 instaura um novo Estado brasileiro, o qual incorpora princípios tanto do Estado de Direito como os princípios do Estado Social e do Estado Intervencionista (contemporâneo), consubstanciando-se no *Estado Democrático de Direito*, passar-se-á a analisar este, tendo em vista os diversos fundamentos que deram causa ao seu surgimento, como o assinalado na primeira parte deste capítulo.

Assim, ao se referir à Constituição de l988, encontra-se a integração de três concepções (Estado de direito, democrático e social) que podem ser analisadas separadamente, mas que aqui representam uma unidade e, mais do que isto, representam a criação de um novo conceito, cujo significado maior é a transformação do *status quo*.

Para José Afonso da Silva,

[30]Ibidem p. 147.

> *A configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do status quo. E aí se encontra a extrema importância do art. lº da Constituição de l988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em estado democrático de direito, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois, a Constituição aí já o está proclamando e fundando.*[31]

Nesse sentido, o constituinte brasileiro de l988, ao se definir pelo Estado Democrático de Direito, propôs um modelo de organização política na qual se deve levar em conta a liberdade, a igualdade, o pluralismo político e a justiça social.

O que se deve perceber é que a aglutinação de princípios tradicionalmente tidos como do Estado de Direito (liberdades individuais, políticas e econômicas) com aqueles postos pelo Estado Social põe em movimento o Estado, encaminhando-o na direção de um novo patamar, o da realização do indivíduo numa sociedade não só livre, mas justa e solidária.

> *A novidade do Estado Democrático de Direito não está em uma revolução das estruturas sociais mas, deve-se perceber que esta nova conjugação incorpora características novas ao modelo tradicional. Ao lado do núcleo liberal agregado à questão social, tem-se com este modelo a incorporação efetiva da questão da igualdade*

[31]SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, l990, p.l05.

> *como um conteúdo próprio a ser buscado garantir através do asseguramento jurídico de condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade.*[32]

Ou seja, não se vê o Estado apenas como aquele que dá a garantia, mas sim, como aquele que é instrumento de transformação, incorporando à igualdade formal um conteúdo social de garantias das condições mínimas de vida digna.[33]

José Afonso elenca uma série de princípios e tarefas do Estado Democrático de Direito: a) *princípio da constitucionalidade;* b) *princípio democrático* (art. lº), c) *sistema de direitos fundamentais* (Tits. II, VII, VIII); d) *princípio da justiça social* (art. l70, caput e l93) ; e) *princípio da igualdade* (art. 5º, caput, e I) ; *princípio da divisão de poderes* (art. 2º) e da *independência do juíz* (art. 95); g) *princípio da legalidade* (art. 5º, II) e h) *princípio da segurança jurídica* (art. 5º, XXXVI a LXXIII).[34]

Examinando esses princípios, desde logo pode-se observar que em sua maioria se referem àquela herança deixada pelo liberalismo, que reflete no Estado moderno[35]o respeito aos direitos civis e políticos do cidadão, consagrados na Constituição de l988.

---

[32]MORAES, Jose Luis Bolzan. *Do direito Social aos Interesses Transindividuais.* Florianópolis, mimeo, l995, p. l00.

[33]Vida digna é entendida aqui como aquela que garante ao cidadão um padrão mínimo de educação, saúde, moradia, acesso à cultura, de modo a propiciar-lhe condições para que se integre satisfatoriamente à sociedade.

[34]Idem, ibidem p.l08.

[35]Vendo o Estado moderno como aquele que emergiu das revoluções burguesas, e que consagra no plano econômico a liberdade de mercado, Gianfranco Poggi in *A Evolução do Estado Moderno,* Rio de Janeiro, Zahar Editores, l981, denomina-o como Estado Constitucional do Século XIX, cujas características seriam a Soberania do Estado, tanto em nível interno como externo; a Unidade territorial, de leis, de tributos , de língua, etc.; a Modernidade, que se manifesta através de processos sociais padronizados por determinadas normas, formando uma organização formal e complexa; a Legitimidade Jurídico Racional, onde a

Aí está o princípio da *constitucionalidade*, evidenciando a rigidez da Constituição de 88, a sua origem calcada na vontade popular e seu caráter vinculante em relação aos poderes e aos atos por eles emanados.

O princípio *democrático* aponta para uma democracia representativa, pluralista, que garante a participação popular no exercício do poder, pelo direito de votar e ser votado.

O *sistema de direitos fundamentais*, contempla desde os direitos individuais, passando pelos coletivos, sociais e culturais, dando, assim, uma amplitude às noções de Estado de Direito e Estado Democrático, levando-o à caracterização do Estado Democrático de Direito.

O princípio da *igualdade* (e), consubstanciado no caput do art. 5º da Constituição de 88, enuncia que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade". Essa igualdade formal é reforçada pelo inciso I, o qual assevera que "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição".

Valor fundamental da pessoa humana, a preservação da igualdade visa impedir a discriminação dos cidadãos, evitando que alguns recebam melhor tratamento em relação aos outros, ou, melhor, que não haja uma relação em que

---

obediência manifestada pelos cidadãos está associada a que as determinações provindas do poder são emitidas em conformidade com normas gerais válidas, havendo, portanto, uma domesticação do poder através da despersonalização de seu exercício, que se dá em virtude da lei; por fim, as Garantias Constitucionais, de inspiração predominantemente liberal, em que não pode existir o perigo de que uma nova legislação possa destruir direitos adquiridos.

alguns sejam mais cidadãos que outros. Portanto, a lei deve se dirigir a todos de forma indistinta e genérica. Essa igualdade formal nem sempre corresponde a uma igualdade real, principalmente em virtude do modo em que se organizam as sociedades ocidentais, as quais, têm por base o sistema de livre concorrência. Nestas, as desigualdades de condições materiais determinam possibilidades diferenciadas para o acesso e fruição dos bens produzidos. Para alguns, facilidades, para outros, dificuldades, ou até mesmo, impossibilidade de exercício dos direitos formalmente assegurados.

O eminente Professor Dalmo Dallari, nos chama a atenção para a diferença entre o *direito* e a *possibilidade* de exercê-lo:

> *A concepção da igualdade como igualdade de possibilidades corrige essas distorções, pois admite a existência de relativas desigualdades, decorrentes da diferença de mérito individual, aferindo-se este através da contribuição de cada um à sociedade. O que não se admite é a desigualdade no ponto de partida, que assegura tudo a alguns, desde a melhor condição econômica até o melhor preparo intelectual, negando tudo a outros, mantendo os primeiros em situação de privilégio mesmo que sejam socialmente inúteis ou negativos. a igualdade de possibilidades não se baseia, portanto, num critério artificial, admitindo realisticamente que há desigualdades entre os homens, mas exigindo que também as desigualdades sociais não decorram de fatores artificiais.*[36]

O *princípio da divisão de poderes* (f), cuja teoria nos traz à memória Montesquieu em O Espírito das Leis ou, ainda, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de l879, em seu art. l6, que diz que não teria o

[36]DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado.* São Paulo, Saraiva, l99l, p.258.

Estado Constituição se não fossem garantidos os direitos individuais, nem estabelecida a separação dos poderes. A organização do poder através de sua separação, onde se distinguiria o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, estabelecendo o famoso sistema de freios e contrapesos, impeditivos do abuso do poder é uma fórmula que busca o equilíbrio entre esses poderes[37].

Por outro lado, a independência do juiz, exarada no art. 95, na qual as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutubilidade de vencimentos funcionam como elementos asseguradores para o "bem julgar", indispensável para o exercício da cidadania.

O *princípio da legalidade* (g), assentado no art. 5º inciso II, o qual prescreve que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". O indivíduo está sob o império da lei, não podendo ser obrigado ao exercício de uma ação positiva ou negativa, a não ser em nome desta. Portanto, qualquer prestação exigida ao indivíduo pelo Estado, deve ser feita em virtude da lei.

José Afonso da Silva, ao enunciar o *princípio da segurança jurídica*, elencou no Art. 5º os incisos que vão desde o XXXV até o LXXIII, referindo-se de modo geral às garantias constitucionais.

O que importa realçar é a segurança do direito no tempo, isto é, aquele que concerne à estabilidade das relações jurídicas, em especial, o

[37]Esse equilíbrio entre os poderes está em discussão hoje na sociedade brasileira, tendo em vista o avanço do poder Executivo, principalmente em virtude do uso excessivo das medidas provisórias, levando-o a assumir o papel de principal legislador, em detrimento do poder Legislativo. Essa perda de equilíbrio determina, em última instância, prejuízos à democracia e ao exercício da cidadania, pelo autoritarismo em que se apossa o eventual detentor do poder federal.

referente à segurança das relações jurídicas exarado no Art. 5º, o qual dispõe que " a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada".

Busca-se a "segurança", de modo que uma lei superveniente não venha trazer prejuízos ao cidadão que se encontra no gozo de direitos, já anteriormente estabelecidos, pois assim se estabelece uma relação jurídica estável, que não fica ao sabor dos interesses de quem por ventura esteja ocupando, temporariamente, o poder.

Por fim tem-se o princípio da *justiça social*, evidenciado no Art. l70, caput, e no art. l93, como princípio ordenador da ordem econômica e social. O art. l70 normativiza a ordem econômica, a qual "fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social". Já o art. l93 diz que "a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais".

O princípio da justiça social é aquele que bem caracteriza o Estado Democrático de Direito. Vi-se que os princípios anteriores estão intimamente ligados ao Estado de Direito, cujos objetivos de existência estão relacionados com a preservação dos direitos fundamentais individuais e a segurança do cidadão, estabelecendo limitações explícitas ao Estado. Exaltam, assim, o caráter formalista e positivista do Estado de Direito.

De outro modo, e sob o influxo das inovações próprias do Estado Social e do Estado Contemporâneo, a legitimidade do Estado deixa de estar

relacionada ao meramente legal, indo se inscrever no social. Isso significa que, na Constituição de 88, o desenvolvimento social é objetivo do Estado. Suas normas programáticas devem serem efetivadas, valorizando o homem, pela distribuição mais equitativa da riqueza e do acesso aos bens culturais.

Esse sentido não deve ser separado daqueles colocados pelo art. 3º da Constituição Federal, o qual dispõe quais são os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, ou seja, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que garanta o desenvolvimento nacional, que erradique a pobreza e a marginalização, reduza as desigualdades sociais e regionais, dentro de uma sociedade sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor e idade.

É exatamente dentro desse contexto legal-constitucional que se insere no capítulo consagrado à "Ordem Econômica e Social" a subordinação do direito de propriedade ao exercício de sua função social e, em especial (considerando a temática em estudo), a propriedade fundiária que é passível de desapropriação.

II - A NOVA DIMENSÃO JURÍDICA DA PROPRIEDADE RURAL

Sob o signo da violência contra as populações nativas, cujo direito congênito à propriedade da terra nunca foi respeitado e muito menos exercido, é que nasce e se desenvolve o latifúndio no Brasil. Desse estigma de ilegitimidade que é seu pecado original, jamais ele se redimiria. (Alberto Passos Guimarães in Quatro Séculos de Latifúndio.)

Viram-se no Capítulo anterior, as transformações do Estado Moderno. Percebe-se, no decorrer da leitura, que, com o avanço dos direitos do homem, também vai se modificando a forma de atuar do Estado; da responsabilidade pela segurança e do resguardo dos direitos individuais, passa a atuar na prestação de serviços os mais diversos para atender aos chamados direitos subjetivos sociais de índole coletiva.

Com a entrada em vigor da Constituição Federal de l988, a ordem jurídica nacional se submete a novos princìpios, no que se refere à organização política da nação brasileira: passa a vigir o Estado Democrático de Direito.

Da mesma forma que o Estado vai se modificando para melhor atender às demandas sociais, também uma série de conceitos fundamentais do direito vão se adaptando às novas contingências da realidade social. Claro está que o mesmo acontece com a noção jurídica de propriedade.

Neste Capítulo, tentar-se-á mostrar a evolução nocional da propriedade rural, destacando as transformações que foi sofrendo sob a luz

das novas noções que modificaram o direito de propriedade em geral. Para tanto, recorrer-se-a à legislação brasileira, de modo especial, realçando as modificações trazidas pela Constituição de l988, já sob o regime do Estado Democrático de Direito.

2.1 IMÓVEL RURAL

O Estatuto da Terra (Lei Nº 4.504, de 30 de novembro de l964) em seu art. 4º, inciso I, já definia o que seja imóvel rural:

Art. 4º, I - *Imóvel Rural - o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada.*

Essa definição é retomada pela Lei 8.629, de 25 de fevereiro de l993:

Art. 4º, I- *Imóvel Rural- o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial.*

O passo inicial para se entender o que seja imóvel rural é distingui-lo do urbano. Se localizado no perímetro urbano, assim receberia sua denominação; já se localizado fora do perímetro urbano, no campo, seria denominado de rural. Mas, como a lei fala em "prédio rústico, qualquer que seja a sua localização, que se destine a...", o critério de distinção passa a ser a destinação, isto é, conforme as atividades ali desenvolvidas: exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, etc.

A distinção dada a partir do critério da localização ou da destinação gerou polêmicas, principalmente no aspecto tributário, tanto é que o Código Tributário acolheu o primeiro (Lei nº 5.l72, de 25/l0/l966, art. 32, §§ lº e 2º). Entre marchas e contramarchas de decretos e leis, a solução foi dada pelo acórdão do STF de 20 de maio de l982, RE 93.850-MG, determinando a partir do voto do relator, Ministro Moreira Alves: "Continua, assim, em vigor o critério estabelecido pelos arts. 29 e 32 do CTN para a distinção, com base na localização, entre imóvel rural e urbano" (RTJ, l05:l94-200).[38]

A Lei 8.629, de 25 de fevereiro de l993, através de seu artigo 4º, derroga a legislação anteriormente citada e reafirma a condição de destinação, encerrando com as dúvidas e a discussão. Para o Direito Agrário, o que importa é a atividade exercida pelo homem na terra, quais são os frutos que dela se retira para benefício próprio ou da comunidade. Ratifica-se, assim, o critério da destinação.

---

[38]BORGES, Paulo Torminn. *Instituições Básicas do Direito Agrário.* 7. ed. São Paulo, Saraiva, l992. 280 p.

Após a caracterização do que seja imóvel rural, passar-se-á a verificar os vários desdobramentos conceituais dela resultantes, nominando os tipos de imóveis que a legislação agrária brasileira abriga.

A primeira noção fundamental para que se possa entender como se organizam os vários tipos de propriedade é a de '**módulo rural**", que nada mais é do que uma medida de avaliação de grandeza do prédio rústico, tendo por base a noção de propriedade familiar, cuja definição será apresentada logo a seguir.

Ao fixar o *minimum* para a propriedade rural, evita-se a sua fragmentação em pequenas glebas, cuja dimensão a tornam incapaz de dar um aproveitamento econômico ao produtor rural (conforme o Art. 65 do E.T.).

A noção de módulo é exatamente a de modulação, isto é, como as regiões do país apresentam condições de produção bastante diferenciadas em termos de solo, clima, tipos de cultura, práticas de cultivo, distância dos centros consumidores, será variável a dimensão das glebas que permitam uma exploração econômica eficaz.

A respeito, comenta Laranjeira:

> *De conseguinte, o legislador buscou se utilizar de uma fórmula que fosse apta a "estabelecer uma unidade de medida que exprima a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do*

> *seu aproveitamento econômico". ... Por isso introduziu no nosso ordenamento um modelo de avaliação de grandeza do* ***fundus,*** *o módulo rural.*[39]

Tanto é assim que o Decreto nº 55.89l / 65, Art. l4, ao dimensionar o seu tamanho , criou as *zonas típicas de módulos* que levam em conta o potencial demográfico de zonas fisiográficas, relacionando-as com os tipos de exploração: hortigranjeira, lavoura (permanente e temporária), pecuária, florestal, ou ainda, indefinido ou inexplorado.

Além de servir de base para definir os diferentes tipos de imóveis rurais, há a questão da (in)divisibilidade da área. A regra geral é de que não pode haver divisão inferior ao módulo ou propriedade familiar.

Mas, para Laranjeira, "a Lei nº 5.868, de l2 de dezembro de l972, criou a figura da parcela mínima de fracionamento, que é suscetível de ensejar a divisão dum imóvel abaixo da fração modular."[40]

A segunda noção fundamental é a da **propriedade familiar**, definida no Art. 4º, II, do Estatuto da Terra:

(...) propriedade familiar o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico,

---

[39]LARANJEIRA, Raymundo. *Propedêutica do Direito Agrário*. 2. ed. São Paulo, LTR , l98l, 238 p.
[40]ibidem p. l84

com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e, eventualmente, trabalhando com a ajuda de terceiros.

A condição de propriedade familiar expressa na lei é categórica quanto a que a exploração da gleba seja feita direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família e somente de forma eventual (colheita) poderá haver auxílio de terceiros.

Outro critério determinante é quanto à área, a qual é fixada pelo módulo rural, levando em conta os termos fixados pelo Art. 4º, inciso III do E. T., exprimindo a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico (Art. ll do Decreto nº 55. 891/ 65).

Para Paulo Torminn Borges,

> *(...)módulo rural é a área de terra que, trabalhada direta e pessoalmente por uma família de composição média, com auxílio apenas eventual de terceiro, se revela necessária para a subsistência e ao mesmo tempo suficiente como sustentáculo ao progresso social e econômico da referida família.*[41]

[41]BORGES, op. cit. p.34.

Quando o imóvel rural tiver área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar, tem-se o **minifúndio** (Art. 4º, IV do E. T.). Isto é, a relação entre a sua dimensão e o aproveitamento econômico não permite a subsistência de uma família em padrões de vida minimamente aceitáveis.

Já o **latifúndio** divide-se em dois tipos, conforme o fixado pelo Art. 4º, inciso V do E. T.:

V - *latifúndio, o imóvel rural que:*

a) exceda à dimensão máxima fixada na forma do art. 46, § lº, alíena b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;

b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

Há dois limites definidos que designam a condição de latifúndio: o máximo dado pelo Art. 46, § lº do Estatuto, o qual fixa em seiscentas (600) vezes o módulo médio da propriedade rural ou seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona, bem como o mínimo, que é a dimensão de um módulo.

No primeiro caso, tem-se latifúndio por dimensão e, no segundo, por exploração. Um, incompatível com a justa distribuição de terra, já que

concentra grandes extensões de terras em mãos de poucos. O outro é mantido inexplorado ou explorado incorretamente, o que também acarreta prejuízos para a nação pelo que se deixa de produzir. Para o Estatuto da Terra, ambos estão sujeitos à desapropriação para fins de reforma agrária.

O direito agrário brasileiro desde o seu início combateu o mau uso da terra, buscando direcioná-la no sentido de exploração econômica e racional, de modo que atenda as demandas de alimentos pelo público consumidor, ou mesmo as demandas do setor exportador. Assim, o Estatuto da Terra, em seu Art. 4º, inciso VI, precreve:

Empresa Rural *é o empreendimento de pessoa física ou jurídica pública ou privada que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e préviamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias.*

Assim, a tendência esboçada pelo Direito Agrário brasileiro sempre foi o de incentivo à empresa rural, seguindo o que se observa na maioria dos países do mundo ocidental, com exceção daqueles que estão sob o regime socialista.

Nos artigos 49 e 50 do Estatuto da Terra, eram estabelecidas as regras para o lançamento do Imposto Territorial Rural (I.T.R.), que, mais tarde, através da Lei nº6.746/79, transformou-se no **módulo fiscal**. Já a Lei

8.847, de 28 de janeiro de l994, trouxe novas modificações, não sendo mais utilizado o módulo fiscal como base de cálculo do I.T.R., e sim, o hectare.

Mas a Lei nº8.629, de 25 de fevereiro de 1993, já direcionava o módulo fiscal para uma outra função, o de estabelecer o conceito de pequena e média propriedade, tendo em vista que estas são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, conforme preceitua o Art. l85, inciso I, da Constituição Federal.

Para a Lei nº 8.629, são os seguintes os conceitos de pequena e média propriedade:

Art. 4º - *Para os efeitos dessa Lei, conceituam-se:*

.....

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

a) de área compreendida entre l (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;

III - Média propriedade - o imóvel rural:

a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

Isso significa que toda propriedade que tiver até quinze módulos fiscais é insuscetível de ser desapropriada para fins de reforma agrária. Ultrapassando os quinzes módulos fiscais, subentende-se que passam a ser grandes propriedades, mesmo que não haja na Lei nenhuma referência expressa quanto a isso, deixando, assim, o legislador de usar a denominação

de “latifúndio” dado pelo Estatuto. Para as propriedades cuja dimensão estejam a cima das consideradas médias, passa a usar o critério de produtividade para determinar se são passíveis de desapropriação ou não.

Assim, a obrigatoriedade de a propriedade ser produtiva, imposta pela Constituição Federal em seu Artigo l85, parágrafo único, faz surgir um novo conceito no direito agrário brasileiro, o de **propriedade produtiva**, que é aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e da eficiência na exploração, segundo índices fixados por órgão federal competente (Lei 8.629, Art. 6º).

A introdução do conceito de propriedade produtiva repercute sensivelmente no ordenamento agrário brasileiro, criando situações novas, que fazem por merecer uma observação mais atenta por parte do estudioso do direito agrário.

2.2.FUNÇÃO SOCIAL

Tratar-se-á aqui de um instituto que vem modificando o regime de propriedade no decorrer da história moderna, específicamente em seu

conteúdo, retirando dele a marca excessivamente individualista, de domínio absoluto, e colocando-a em submissão aos interesses da comunidade, assumindo um caráter mais social.

A assunção do interesse social, revela-se de modo especial sobre a propriedade rural. Por causa desta criaram-se intensos conflitos, quer no plano teórico como também no plano fático. Homens com idéias brilhantes denunciaram o sentido egoístico contido na concepção de propriedade, trazida a lume pela classe social que dominou a sociedade na era moderna, a burguesia. Em oposição a essa posição, foram alavancadas revoltas populares em nome de uma *justiça social* no campo.

A realidade latino-americana ainda é um campo fértil para o desenvolvimento de concepções que coloquem em xeque a velha doutrina civilista de propriedade. A marca comum a vários países, de terem uma malha fundiária cuja característica principal é a concentração de terras em poucas mãos, propiciou o surgimento de teorias sobre a propriedade fundiária que colocam como primazia a questão social, em detrimento das concepções individualistas, assentes no direito civil.

Para um melhor entendimento do significado da função social da propriedade, este capítulo será dividido em três partes: a primeira tratará da evolução histórica do conceito; a segunda versará sobre a sua inserção no direito agrário brasileiro e, por último, sua análise se dará a partir da legislação vigente.

2.2.1 - Função Social: Uma Evolução Histórica

A função social da propriedade é um instituto que dá outro caráter à propriedade. Da visão extremamente individual trazida do direito romano, ou seja, o domínio absoluto sobre a coisa (conforme a tradicional fórmula ius utendi, fruendi et abutendi), passa-se a uma visão que leva em conta o interesse de terceiros, impondo limites ao exercício da propriedade.

Nos tempos modernos, houve uma tendência de se pensar a propriedade a partir de duas noções: a individualista e a coletivista. A primeira, calcada no velho brocardo romano do direito de usar, gozar e fruir da coisa, sem prestar contas a ninguém, afirmada no Código Napoleônico, o qual serviu de base ideológica para a ascensão burguesa ou o mundo do capital.

Porém, na segunda, tem-se a influência decisiva de Marx:

> *Segundo o ideal marxista, determinados bens devem ser retirados da propriedade privada, em geral, sendo socializados os meios de produção fundamentais; de modo que possa ocorrer a identidade dos fenômenos "produção coletiva" - "apropriação coletiva", e por isso se chegue a atingir o regime da propriedade não individual da terra.*[42]

---

[42]LARANJEIRA, op. cit. p.l32.

O mestre Raymundo Laranjeira aponta ainda uma variante a essas duas concepções: o solidarismo de Duguit.

> *Diferentemente, a doutrina despertada por Duguit primou pela preservação da propriedade privada, esta concebida como basicamente necessária à organização econômica. Contudo, estimou também por romper com aqueles termos clássicos egoísticos que erigiram a propriedade a direito absoluto do proprietário, ao qual era garantido o domínio ilimitado do bem e a quem só se impunha praticamente - como diz todo mundo - a obrigação de respeitar idêntico direito de outro indivíduo. Quebrantando as forças dessa concepção individualista, Duguit destacou na propriedade não o direito subjetivo do proprietário, mas um destino social a ser realizado pelo detentor da riqueza, de maneira a que a utilização da coisa pudesse trazer benefícios a terceiros, também.*[43]

A imposição de certas limitações ao exercício da propriedade deu a Duguit a base inicial para a formulação de sua teoria, que influiu na formação do conceito de função social da terra.

Agora, se se pensar evolutivamente em termos histórico-filosóficos, resumidamente pode-se fazer um deslocamento do homem, primeiramente situando-o numa comunidade, onde todos tinham liberdade de acesso aos recursos da natureza e cujas atividades eram exercidas de forma solidária, quase sempre no grupo familiar; os bens fundamentais à sobrevivência do grupo pertenciam à comunidade, enquanto que os bens

---

[43]LARANJEIRA, op. cit. p.l32

individuais se resumiam a alguns utensílios domésticos, ferramentas ou adornos.

> *Nessas sociedades elementares, a lei de propriedade quase se circunscrevia a utensílios domésticos, agumas vezes ao gado e às ferramentas com que se realizava o trabalho familiar. Em geral, o território, lagos, rios e pastos, eram comuns. Em que pesem pequenas especificidades, aqui e acolá, o traço similar mais geral nessas sociedades, era o de preservar a responsabilidae comunal, de modo a evitar que algum membro se visse inteiramente privado de recursos, e assim comprometesse a sua sobrevivência e a de seus familiares.*[44]

Tem-se, então, uma propriedade que por todos é compartilhada, a comunitária, ficando para a apropriação privada individual somente os bens de uso pessoal. Assim, a terra não era vista como um bem que poderia ser apropriado individualmente, tornando-a, dessa forma, propriedade privada.

Para Celso Ribeiro Bastos,

> *É com os romanos que floresce a concepção individualista de propriedade, mesmo aí tendo ocorrido uma sensível evolução de épocas mais primitivas, com predomínio ainda da propriedade comunitária. Ao indivíduo cabia uma pequena porção de terra, de resto inalienável. A propriedade individual é atingida por um caminho que passa pelo fortelecimento da propriedade familiar que se sobrepõe à propriedade coletiva da*

[44]RIBEIRO, Nelson de F.. *Caminhada e Esperança da Reforma Agrária: a questão da terra na constituinte*. 2ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, l987. p.76

cidade e gradativamente avulta no seio familiar a figura do pater familias.[45]

Com o Direito Romano são dados os primeiros passos que permitirão a passagem da propriedade grupal para a propriedade privada. Mas até chegar a essa categoria, própria do sistema capitalista, encontra-se na Idade Média, através do sistema feudal, uma forma bem específica, mas diferenciada, de se organizar a propriedade da terra.

Esse período é caracterizado pelo predomínio da economia rural sobre a urbana, onde somente o Rei era o senhor absoluto da terra; os Senhores Feudais, em troca de lealdade e de servirem militarmente ao Rei, recebiam deste extensões de terras, em cujo território desempenhavam a administração da justiça e da autoridade local sobre os servos, que não eram escravos, por serem donos de seus corpos, mas eram obrigados, junto com seus familiares, a prestarem serviços ao senhorio, ao mesmo tempo em que não poderiam abandonar a terra nem sua condição de vassalagem.

Na condição de camponeses, podiam explorar pequenos lotes (sobre os quais tinham direito hereditário, mas não o de propriedade) em troca de pagamentos em produto ou serviços. Havia ainda os alodios, terras de ninguém que eram ocupadas e exploradas por camponeses, só que estes eram livres.

---

[45]BASTOS, Celso Ribeiro in BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra, *Comentários à Constituição do Brasil.* 2º volume, São Paulo, Saraiva, l989, p.ll7.

> *En el derecho feudal se reconocían tres formas de posesión de la tierra: a) el alodio, propriedade individual e incondicional; b) el feudo, tierra cuyo usufructo, no la propriedad, era cedido a un vasallo (señor o caballero), a condición de prestarle a su señor lealtad y servicios militares; y c) la tenencia precaria, en que el usufructo era cedido a un siervo o colono (arrendatario), a cambio de ciertos tributos, servicios personales y militares.*[46]

Mas o reconhecimento dessas três formas de propriedade não significava que os mesmo detinham o poder absoluto sobre a propriedade:

> *(...)Solo el rey (señor de señores, primus inter pares) gozaba de la propriedad absoluta; aun el noble más elevado era un vasallo que tenía que rendirle obediencia, lealtad y servicios al rey, y la posesión a la tierra estaba condicionada a esos servicios. Para mantener la unidad del seõrío y au del reinado, existía el derecho de mayorazgo, según el cual al hijo mayor le correspondía heredar las propriedades y el reinado.*[47]

Cabe ressaltar, ainda, que a produção estava voltada essencialmente para a subsistência, não tendo os produtores a visão mercadológica, típica do sistema burguês, que só viria mais tarde, quando da transformação tecnológica no modo de produzir no meio rural. Nesse momento os alódios tiveram uma importância fundamental, pois foram exatamente nessas terras que se começou a produzir para o mercado, para a

---

[46]SALAZAR, Honorio Perez. *Proceso Dialético de la Tenencia de la Tierra*. Bogotá, Colombia, Editorial Temis Libreria, 1979. p. 75.
[47] Idem p. 75.

obtenção do lucro, mudando completamente o perfil da exploração camponesa, desmantelando as antigas formas de produção e criando um novo tipo de propriedade rural, a propriedade capitalista.

Antes, a cultura de três rotações. O camponês , além da pequena porção de terra cercada ao redor de sua casa, onde cultivava para o seu consumo diário, participava ainda, fora da aldeia, de um sistema de produção no qual se dividia a terra para cultivo em três afolheamentos, os quais, por sua vez, também se dividiam em parcelas iguais, que pertenciam cada qual privativamente a uma família. Um afolheamento significava que todos cultivavam uma única espécie naquela área. Já a zona não partilhada era explorada em comum e compreendia as pastagens e a floresta.

Na área de cultivo, cada família explorava individualmente seu lote para si, tornando-se então uma área privada, enquanto que as pastagens pertenciam a toda a comunidade, que a explorava conjuntamente. Como havia a divisão em três afolheamentos, todo ano um deles ficava em repouso e um segundo era ocupado num determinado período com um cultivo da época. No segundo período do ano, ocupava-se uma outra área com um outro cultivo. Depois da colheita, o campo era abandonado ao pasto, ficando então à disposição da comunidade.

> *Era um sistema de exploração com um poder e uma força de resistência notáveis, verdadeiramente conservador no melhor sentido da palavra. O bem-estar e a segurança da existência do camponês assentavam tanto na constituição auto-suficiente da aldeia como na pequena produção doméstica. O sistema de cultura de três rotações, com floresta e*

> *pastagem, não carecia de abastecimento vindo de fora. Produzia os animais e o estrume necessários para cultivar a terra e evitar o esgotamento do solo. E, por outro lado, a comunidade de pastagens e os acordos de afolheamento criavam entre os companheiros de aldeia uma sólida coesão que os protegia com eficácia contra uma exploração excessiva de forças exteriores.*[48]

Com a ascensão do sistema capitalista de produção, transformaram-se as relações de produção no campo, que passou a adotar o lucro como meta. Dessa forma, a revolução tecnológica que se espalhou por todos os setores da produção fez com que o homem rural deixasse de lado a produção de subsistência, baseada em técnicas rudimentares e introduzisse o uso de máquinas e insumos artificiais, visando à obtenção de renda bem superior ao modo anterior. Com isso, a posse da terra passa a ter outra dimensão: a valorização econômica é dada pelas regras próprias da sociedade capitalista, cujo ideário liberal aposta na livre concorrência.

Para Nelson Ribeiro,

> *(...) num mundo econômico desta natureza, era fundamental:*
>
> *a) tranqülidade e exclusividade na posse do bem;*
>
> *b) liberdade de uso, pois se a propriedade do bem tinha agora um terminus econômico, era necessário, muitas vezes, presteza e celeridade para adquiri-la ou vendê-la;*
>
> *c) que o direito de propriedade passasse a assumir características absolutas e abstratas, deixando de ser uma relação entre os homens, para se*

[48]KAUTSKI, Karl. *A Questão Agrária.* Volume I. Porto, Portucalense Editora, l972, p. 35.

> *consubstanciar em uma relação entre os homens e as coisas, coerente com a filosofia capitalista emergente;*
> *d) que essa relação homem-coisa fosse reconhecida, legitimada e garantida pelo Estado.*[49]

Evidente que o avanço do capitalismo, do credo liberal, foi alvo de críticas pesadas, principalmente se for levada em conta a posição assimétrica que marcou as relações entre os detentores de capital e aqueles que só dispunham de sua força de trabalho.

As diferenças sociais se acentuaram. De um lado, uma minoria de capitalistas controlando a produção, acumulando capital; de outro, uma vasta maioria cada vez mais pobre, possuindo somente a força de trabalho para vender.

Várias correntes juntaram-se à crítica à forma capitalista de posse da terra. Dentre elas pode-se citar a marxista e a cristã.

A marxista pregava o fim da sociedade dita burguesa pela insurreição do proletariado. Segundo os ensinamentos marxistas, os frutos da riqueza deveriam ser repartidos entre aqueles que lhes deram causa: os trabalhadores. Deveriam ser socializados os meios de produção e, já que se produzia coletivamente, a sua apropriação também deveria ser coletiva. Dessa forma, atinge-se o regime da propriedade não-individual da terra.

---

[49]ibidem p.76.

No seu sonho de uma futura sociedade comunista, Marx previu duas etapas na transformação da sociedade capitalista: a primeira corresponde a um estágio transitório para o socialismo, onde é abolida a propriedade da terra, bem como todos os direitos de herança, créditos, os transportes são centralizados, dá-se a socialização das fábricas e de todos os meios de produção, cria-se o trabalho obrigatório igual para todos, educação e saúde pública, etc. São medidas que visam preparar o caminho para a abolição completa da propriedade e para alcançar a plena e total socialização dos meios de produção.

Na segunda fase, instala-se o comunismo, na qual a economia e a produção estão nas mãos da comunidade, desaparecendo então a propriedade privada e, conseqüentemente, constrói-se uma sociedade unida e sem classes.

> *(...) A economia, com a produção e a distribuição, está agora nas mãos da comunidade. Ninguém pode explorar qualquer um: "os direitos burgueses" (direitos individuais) cedem lugar aos "direitos comuns". A fase final e última é alcançada com a coletivização de todos os meios de produção, com a subordinação da produção aos objetivos comuns, com a transformação do Estado de um poder coercitivo para um Estado puramente administrativo.*[50]

Quanto a teoria cristã, esta negava tanto a vertente individualista como a coletivista. A Doutrina Social da Igreja iniciada pelo Papa Leão XIII em 1891 com a encíclica ***Rerum Novarum***, já chamava a atenção para as

---

[50]MACRIDIS, Roy C. p. l32.

questões sociais, principalmente em função da extrema pobreza em que estavam vivendo uma grande parte da população em função do sistema econômico vigente. Mas quanto à propriedade, a visão doutrinária da Igreja só vai aparecer de modo mais explícito quando da divulgação da encíclica ***Quadragésimo Anno***, de Pio XI, em l93l.

> *(...)em sua abordagem, Pio XI rejeita completamente, tanto a visão individualista como a coletivista da propriedade. Ressalta que o direito da propriedade é distinto do seu uso, indica os deveres e direitos que lhe são inerentes, assegura que toda a propriedade é, a um só tempo,* ***pessoal*** *e* ***social*** *e, por isso, está sempre a serviço do seu titular, como garantia de sua sobrevivência e da comunidade, na salvaguarda dos fins primordiais dos bens terrenos.*[51]

Na América Latina, uma posição mais contundente da Igreja é tomada pelos adeptos da Teologia da Libertação. A opção pelos pobres os fazem defensores da reforma agrária, como forma de acabar com a secular exploração dos trabalhadores rurais.

Por fim, a concepção jurídico-filosófica, acompanhando a formação do Estado Moderno e a confirmação de um direito ligado às concepções liberais, afirma uma visão privatista da propriedade, onde o direito de "A" sobre um objeto "Y" é excludente, isto é, a relação entre o sujeito (A) e o objeto (Y) é uma relação livre e exclusiva, que não permite a interferência de terceiros ou do Estado.

---

[51]RIBEIRO, op. cit. p.79

Para Cretella Junior:

> *A expressão direito de propriedade designa noção diversa da indicada pelo vocábulo propriedade. Considerada como direito, propriedade é a faculdade ou poder de dispor da res, como substância, e de tudo aquilo que ela possa proprorcionar a seu titular. Exceto disposição legal em contrário, ou direito de terceiros, o proprietário pode conduzir-se, em relação à coisa, como bem entender, assim como pode impedir que terceiros façam de sua propriedade qualquer uso, por mínimo que seja.* [52]

Significa que o objeto pertence a alguém exclusivamente, que pode dispor dele de modo pleno, sem limites, pois ele é apenas seu. Os outros, os indivíduos, estão excluídos dessa relação.

Exatamente nesse sentido foi disposto na Declaração de Direitos de l789, na qual a propriedade é inviolável e sagrada, ou ainda, no Code Civil Francês: "*um direito de dispor das coisas de forma absoluta, desde que não se faça delas um uso proibido pelas leis*". [53]

Maria Helena Diniz enumera alguns caracteres da propriedade. Destaca em primeiro plano o seu *caráter absoluto* (l), onde o titular de um bem pode desfrutr e dispor dele como bem quiser, sujeito apenas às limitações impostas pelo interesse público ou diante da existência do direito de propriedade de outros titulares. Daí presumir o domínio como exclusivo e

---

[52]CRETELLA JUNIOR, J.. *Elementos de Direito Constitucional*. p.229 Ed. Revista dos Tribunais, l995, S. Paulo, p.245.
[53]BOBBIO, Norberto & PASQUINO, Gianfranco. Op. cit. p. 1034.

ilimitado (2) conforme preceitua o Art. 527 do C.Civil, cabendo ao contestante a prova ao contrário.

> *Essa mesma prescrição legal nos dá o outro caráter do domínio: sua exclusividade (3), em virtude do princípio de que a mesma coisa não pode pertencer com exclusividade e simultaneamente a duas ou mais pessoas. O direito de um sobre determinado bem exclui o direito de outro sobre o mesmo bem.*[54]

Por fim, a propriedade tem ainda o caráter da *perpetuidade* (4), que significa que o domínio subsiste independente do exercício, ou do não-uso, até sobrevir causa extintiva legal ou oriunda da própria vontade do titular.

No direito positivo brasileiro, é o Código Civil o instrumento legal que firma essa posição ao assegurar ao proprietário a faculdade de usar, gozar e dispor dos bens (art. 524), estabelecendo a plenitude do direito de propriedade (art. 425), bem como o seu caráter exclusivo e ilimitado (art. 527).

Mas o processo evolutivo da concepção da propriedade desmancha com essa visão civilista, de cunho individual, e passa a dar-lhe um conteúdo mais social.

> *Demais, o caráter absoluto do direito da propriedade, na concepção da Declaração dos Direitos*

---

[54] DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. São paulo, Saraiva, l99l, p.87.

> *do Homem e do Cidadão de l789 (segundo o qual seu exercício não estaria limitado senão na medida em que ficasse assegurado aos demais indivíduos o exercício de seus direitos) foi sendo superado pela evolução, desde a aplicação da teoria do abuso do direito, do sistema de limitações negativas e depois também de imposições positivas, deveres e ônus, até chegar-se à concepção da propriedade como funçãosocial, e ainda do estágio mais avançado da propriedade socialista.*[55]

Tanto é assim, que as constituições contemporâneas passaram a proclamar a função social da propriedade, na esteira das transformações que sofreu o próprio Estado, passando de uma visão nítidamente liberal para uma concepção de conteúdo social. A Constituição Mexicana de l9l7 deu o primeiro passo, logo secundada pela de Weimar.

No Brasil, coube à Constituição de l934 a primazia de dispor de um capítulo tratando da "Ordem Econômica e Social", reafirmada pela Carta de 46. A Constituição de 88 não vem negar o caráter privatista da propriedade, mas a condiciona ao exercício de sua função social.

Tem-se, assim, a teoria da função social da propriedade: antes de se pensá-la a partir dos interesses individuais, ela deve ser pensada pelo interesse da coletividade, da sociedade. Essa condicionante, antes de mais nada, é limitação ao direito de propriedade. Mas a doutrina avançou, sendo que, para Ribeiro,

---

[55]SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito constitucional Positivo.* 6ª edição. São Paulo, Revista dos Tribunais, l990, p.240.

> *(...) a autêntica função social da propriedade está em aceitar que ela, em si, desempenhe uma função social... O acesso à propriedade, consequentemente, deve abrir-se para incluir os não-proprietários, pois, entre a concentração da propriedade e a função que esta deve ser, existe uma profunda antinomia. É neste sentido que evolui a doutrina jurídica moderna, ao ponto de reconhecer que a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens.*[56]

Segundo o Autor, a concentração de propriedade nas mãos de poucos, atenta contra a noção de função social, sendo que esta vai se manifestar até mesmo naquilo que ele chama de "configuração estrutural de propriedade", ou seja, pela possibilidade de sua redistribuição, ela em si mesma (a propriedade) passa a ser a própria função social.

> *Assim, a função social torna-se princípio ético jurídico voltado à ordenação da propriedade privada, incidente no próprio conteúdo do direito de propriedade, dando-lhe um novo conceito. A propriedade é, assim, reconhecida como uma função social, pela qual a sociedade provê e garante a subsistência dos seus membros. Atribuindo a propriedade a alguém, o Estado não pode fazê-lo em detrimento de outrem, sob pena de descaracterizar-se como instituição a serviço da sociedade.*[57]

---

[56] RIBEIRO, op. cit. p. 84.
[57] RIBEIRO, op. cit. p.84

Para Ribeiro, há uma mudança de sentido: do direito **de** propriedade (visto aqui como garantia), passa-se ao direito **à** propriedade, isto é, o direito de acesso.[58]

Essa visão de propriedade parte de um princípio básico: como existe uma malha fundiária cuja distribuição é extremamemnte injusta, dada a sua excessiva concentração de terras na mãos de poucos, o direito à terra determina uma mudança de qualificação quanto à função social, pois passa-se a reconhecer a função social na própria configuração do direito de propriedade.

Em outros termos, da exigência de que a propriedade rural cumpra a função social, passa-se a vê-la como ela sendo a própria função social, determinada pelo exercício do direito à terra, como forma de alcance da justiça social no campo.

2.2.2 - A função Social no Direito Agrário Brasileiro

O direito agrário brasileiro, fundamentado no Estatuto da Terra, tem como princípio básico ordenador a função social da propriedade. É o que

[58] Neste sentido, o Estatuto da Terra, em seu Art. 2º prescreve que é assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

se pode observar a partir da leitura da mensagem encaminhada ao Congresso justificando o projeto que resultou nesse Estatuto:

> *Impossível é dissociar-se o baixo nível de produtividade agrícola do País do sistema de propriedade, posse e uso da terra. Às relações de trabalho ligam-se, como não poderia deixar de ser, às condições em que ele se exerce. Não havendo estímulos especiais para o aumento da produtividade, não recebendo o trabalhador agrário, via de regra, retribuição proporcional ao acréscimo da lucratividade, o desestímulo é consequência inevitável. A propriedade da terra, ao invés de se ligar à sua exploração agrícola, à sua utilização, converte-se na apropriação com intuito especulativo.*[59]

E esse fim especulativo vai aparecer pela aquisição de grandes propriedades, mantida com reduzida produtividade a espera de obras públicas, para que assim obtenham uma maior valorização

> *(...)mantendo a terra inativa ou mal aproveitada, o proprietário absenteísta ou descuidado veda ou dificulta o acesso dos trabalhadores da terra ao meio de que necessitam para viver e produzir.* [60]

Nessa mensagem enviada pelo governo militar ao Congresso, é saliente a preocupação com a não-utilização produtiva de grandes extensões

---

[59] ESTATUTO DA TERRA. Porto Alegre, Síntese, l981.
[60]Idem p.3

de terras por parte de seus proprietários. O fito especulativo faz com que a propriedade rural, em vez de ser um bem de produção, torne-se apenas um bem de valor, em desacordo com os interesses maiores da nação, que exige uma exploração racional visando a uma maior oferta de alimentos e, consequentemente, mais barata.

A promulgação da Lei 4.504, de 30.ll.l964, vem recolocar essa questão a partir da noção de *função social da propriedade*, como bem descreve Fernando Pereira Sodero:

> *O Estatuto da Terra, como o Direito Agrário brasileiro, fundamenta-se na doutrina da função social da propriedade, pela qual toda a riqueza produtiva tem uma finalidade social e econômica, e quem a detém deve fazê-la frutificar, em benefício próprio e da comunidade em que vive.*
>
> *No caso da terra rural, da terra com finalidade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial ou extrativa, esta mesma finalidade está clara e patente, pois, pelos novos conceitos de direito Agrário, a terra é um bem de produção.*[61]

Para Sodero a propriedade da terra é um bem de produção porque deve produzir não apenas visando a alimentação do ser humano, mas o seu bem estar e também atender as necessidades da comunidade.

---

[61] SODERO, Fernando Pereira. Curso de Direito Agrário 2 - O Estatuto da Terra. Fundação Petrônio Portella - MJ, Brasília, 1982, p.25.

> *(...)Daí a terra não poder ficar improdutiva, nem o homem poder possuir área superior àquela que normalmente, dentro de suas possiblidades econômicas possa utilizar*.[62]

Essa não é uma preocupação recente na legislação brasileira. Ela já é manifestada desde o regime sesmarial, no qual as propriedades rurais seriam distribuídas, desde que cultivadas, para abastecer a Metrópole. Neste sentido, encaminhou-se o interesse lusitano com a Lei de 26 de junho de l375, de D. Fernando I, o Formoso, bem como as Ordenações Afonsinas (l446), Manuelinas (l5l2) e mais tarde, nas Ordenações Filipinas (l603).[63]

A distribuição de terras no regime sesmarial visava substituir as anteriores concessões de alguns senhorios que não davam mais proveito à terra:

> *Sesmarias são propriamente dadas de terra, casaes e pardieiros, que foram ou são de alguns senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas e agora o não são.*
>
> *(...) para que as lavrem ou aproveitem e reparem os ditos bens, ou os vendam, emprazem ou arrendem, a quem os possa aproveitar ou lavrar. E se não o fizerem, passado o dito ano, dêem os sesmeiros as ditas sesmarias a quem as lavre a aproveite*.[64]

---

[62]Idem, p.25.
[63]LARANJEIRA, op. cit. p.20
[64]ibidem p. 20

Esse princípio legal tem como fundamento o aproveitamento útil da terra. Se os proprietários não lavrassem a terra, a cessão se transferiria para quem quissesse cultivá-la. Dessa forma, em não produzindo, o senhorio perderia o direito de retê-la para si, podendo outro a vir ocupá-la desde que a aproveitasse.

O objetivo era a produção, mas outro foi o caminho adotado pelos proprietários:

> *Conquanto tivesse o instituto, em Portugal, por finalidade, o aproveitamento das terras que permaneciam incultas em virtude da negligência de seus proprietários, resultou na grande propriedade, monocultora e produtora de artigos de exportação, quando instituída na Terra de Santa Cruz. A concessão de grandes glebas nos trópicos condicionou a vida agrária e, em consequência, a economia rural do Brasil.*[65]

A distância da metrópole (Portugal), a imensidão do território, terras virgens que ainda não tinham sofrido a ação do imigrante, e, ainda, o poder de mando sobre as coisas e as pessoas determinaram a formação de grandes propriedades com pouca exploração, características do latifúndio, uma herança que permanece ao longo do tempo.

---

[65]SODERO, Fernando Pereira. *Esboço Histórico da Formação do Direito Agrário no Brasil. Coleção "Seminários", nº l3, FASE, Rio de Janeiro, l990, p.6.*

Mas o importante é verificar que, apesar dessa prática degenerada, a cessão de terras tinha como objetivo a efetiva produção. Tendo em mente esse sentido que, para Laranjeira, é exatamente em torno do instituto das sesmarias portuguesas que exsurge o germe do nosso Direito Agrário.[66]

Pela Resolução de l7 de julho de l822, foi extinto o sistema de sesmarias, de resto confirmado em 22 de outubro de l823, pela Provisão de D. Pedro, na qual ordenava que se suspendessem as concessões de sesmarias, até que a Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa, regulasse a matéria.

A partir de então passou a vigorar o regime de posse, que é a ocupação da terra por aquele que a explora, ergue benfeitorias, geralmente utilizando-se tão só da força de trabalho familiar. Essa nova situação permite o surgimento das pequenas propriedades no Brasil.

> *Extinto o regime das sesmarias e iniciado o da posse, desde logo caracterizam-se perfeitamente os dois tipos de exploração da terra: a grande propriedade, latifundiária, monocultura, em qualquer fase ou setor de localização, com a cana, e mais tarde o café, o cacau, a borracha, com base no trabalho escravo produzindo para exportação; ou o criatório, no sertão do Nordeste ou no Sul do país, especialmente; e a propriedade familiar, a simples posse, com as culturas de subsistência: feijão, mandioca, abóbora, ou o fumo e a pequena criação doméstica, o trabalho dependendo apenas da família do posseiro.*[67]

---

[66]LARANJEIRA, op. cit. p.21.
[67]SODERO, op. cit. p. 37 e 38.

Tem-se então, nesse período da vigência do regime de posses, o início da convivência da grande propriedade com a pequena propriedade de terra; a primeira, voltada para a produção de produtos privilegiados de exportação, enquanto que a segunda se ateve à produção de alimentos que compunham a mesa do brasileiro.

Mas houve quem criticasse a existência do latifúndio monocultor, como o eminente Patriarca da Independência, José de Bonifácio de Andrada e Silva, para quem havia a deturpação da finalidade de concessão de sesmarias. Ele advogava uma melhor utilização do solo através de uma revisão da estrutura agrária do país, permitindo a formação de uma classe rural estável, formada de pequenos e médios proprietários.

Mas a par da preocupação manifestada por José Bonifácio, a Constituição de l824 não trouxe, em termos legais, dispositivos que permitissem as mudanças por ele preconizadas. Tanto é assim, que o Art. l79, em seu parágrafo 22, institui o direito de propriedade, que é garantido na sua plenitude, bem como a desapropriação por utilidade pública, mediante pagamento prévio. A possibilidade de desapropriação é uma exceção em relação à intangibilidade do direito de propriedade.

Na mesma direção andou a Lei de Terras de l850, a qual instituiu a aquisição da propriedade através da mediação do mercado. Com o fim do regime de sesmarias, a aquisição de terras se dava pela mera posse, o que facilitou para os imigrantes obterem suas propriedades, já que dependia somente de sua força de vontade.

De outra parte, como a Inglaterra impedia o tráfico de escravos, começou a faltar mão-de-obra nas grandes plantações, obrigando os proprietários a procurarem alternativas. Para impedir que os colonos imigrantes se embrenhassem nos sertões brasileiros em busca de seu quinhão de terra, surgiu a Lei de Terras, obrigando-os a trabalharem por algum tempo para o grande proprietário de terras.

O sociólogo José Arthur Rios nos informa que essa idéia já existia no período anterior a l850, como se pode ver pelo teor de uma consulta do Conselho de Estado a uma proposta de Bernardo de Vasconcellos e José Cesário de Miranda Ribeiro:

> *Um dos benfícios da providência que a Seção tem a honra de propor a Vossa Majestade Imperial é tornar mais custosa a aquisição de terras... Como a profusão de datas de terra tem, mais que outras causas, contribuído para a dificuldade que hoje se sente de obter trabalhadores livres é seu parecer que d'ora em diante sejam as terras vendidas sem exceção alguma. Aumentando-se, assim, o valor das terras e dificultando-se, consequentemente, a sua aquisição, é de esperar que o imigrado pobre alugue o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário.*[68]

A partir da instituição dessa lei, somente se poderia adquirir terras através da compra, em dinheiro e à vista. Mas a lei tinha como intuito disciplinar o problema da terra rural, através da regularização das sesmarias

---

[68]RIOS, José Arthur. *Marcos da Evolução Agrária no Brasil*. Carta Mensal de Problemas Nacionais. Rio de Janeiro (283): l0-ll. out. l978.

concedidas, bem como sanear as irregularidades porventura apuradas dos casos de apossamento e conceder domínio "aos que frutificassem a terra com seu trabalho".[69]

A lei continha princípios de valorização da posse, desde que houvesse efetivamente uma atividade laboral sobre a terra. Não se considerava o simples apossamento, pela derrubada e queima da mata, como alegação suficiente para a regularização da propriedade perante o Poder Público.

Cabe ressaltar, ainda, que o Artigo 3º da Lei de Terras, estabeleceu o conceito de terras devolutas, sendo assim consideradas:

I - *as que não se achassem aplicadas a algum uso público, nacional, provincial ou municipal;*

II - *as que não se achassem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem fossem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura;*

III - *as que não se achassem dadas por sesmarias ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, fossem revalidadas por essa Lei;*

---

[69]SODERO, Fernando Pereira. *Esboço histórico*...p. 52.

IV - *as que não se achassem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, fossem legitimadas por essa Lei.*

Sodero chama a atenção de que o conceito de terras devolutas, estabelecido pelo Art. 3º da Lei Nº 601 de l850, vigorou pelo espaço de cem anos no Brasil, sendo alterado só então pelo Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de l946, ao dispor sobre os bens da União.[70]

A Constituição Federal de 1891 reafirmou a intangibilidade do direito de propriedade, criando a exceção para desapropriação por necessidade ou utilidade públicas, desde que houvesse uma indenização prévia (Art. 72 § l7). Uma modificação importante foi a transferência da União para os estados, das terras devolutas, estabelecendo para estes a competência para legislarem sobre a matéria.

Nesse sentido também caminhou o Código Civil brasileiro de l9l6. Em seu Art. 524, assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor da coisa, bem como reavê-la do poder de quem as possua injustamente.

Aqui se expressa o carácter individualista da lei civil em relação ao direito das coisas, principalmente no conceito de propriedade, cuja preocupação é somente a de garantia (que cria uma vinculação de direito através do registro em cartório), não entrando na relação qualquer outro aspecto valorativo, como o da questão social (que através do trabalho cria uma vinculação de fato).

---

[70]Idem p. 53 e 54.

O que se observa é que a propriedade rural não recebeu por parte do legislador civil uma atenção maior, principalmente na diferenciação entre esta (dada as sua peculiaridades) e a propriedade urbana.

Já no campo do direito obrigacional, a liberdade das partes fez com que minimamente fossem regulados a parceria e o arrendamento rural, deixando a parte econômica mais débil (o agricultor) à mercê da parte mais forte (o proprietário).

Essas falhas só foram corrigidas com o advento do Estatuto da Terra em l964, que introduziu a questão social no exame da propriedade rural.

2.2.3 - A Função Social e os Demais Princípios da Ordem Econômica na Constituição de 88

Em consonância com a moderna teoria sobre a propriedade, a Carta Magna de l988 dedicou-se no seu Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira e, em especial em seu I Capítulo, a traçar os "Princípios Gerais da Atividade Econômica", o qual afirma no Art. 170, inciso II, o princípio da propriedade privada, mas logo acrescida no inciso III, o da sua função social.

A qualificação de função social dada à propriedade exprime uma exigência dos tempos modernos, só há pouco acatada pelo direito pátrio:

> *Durante muito tempo, pairou na estrutura do direito pátrio a verdade de que a propriedade imóvel atingia seu ponto ótimo apenas satisfazendo o proprietário. O dogma, assim estabelecido, tinha como pressuposto originário a sustentação filosófica e política de que ela se inseria no direito natural do homem, e dessa forma, apenas nele se exauria. É o que se podia chamar de função individual ou privada da propriedade imóvel. Em decorrência disso, surgiu uma aceitação genéria no sentido de que o homem proprietário e a sua coisa, chamada terra, mantinham uma estreiteza de laços, tão fortes, que esta última parecia ter vida pela transposição de sentimentos que aquele dedicava. Tamanha foi essa simbiose, que surgiu, ainda no campo do direito, a figura da legítima defesa da propriedade, e que bem poderia ser retratada nesta metáfora: o meu é tão meu, que se alguém tentar dele se apossar, eu revido, lesionando ou até matando, e me arvoro em ação legítima nesse agir.*[71]

Esse sentimento tão arraigado do "meu" em relação à propriedade ainda permanece muito forte no meio rural, dificultando em muito a inserção de um novo modo de visualizá-la.

Contudo, essa noção individualista da propriedade, que vicejou ao longo do tempo em nosso direito, hoje começa a ceder lugar ao sentido

---

[71]BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Direito Agrário e Legislação Complementar.* Porto Alegre, Livraria do Advogado, l996, p.37.

social, isto é, antes de prevalecerem os interesses individuais, devem prevalecer os sociais.

Nesse sentido, para Cretella Jr., "destinação social" opõe-se à "destinação individual":

> *"Social" e "individual" são pólos da mesma esfera que se contrapõe, antiteticamente. Em nossos dias, a destinação social da propriedade põe-lhe em relevo um traço que inexistia na propriedade romana. Se a propriedade, "total sujeição jurídica de uma coisa", "domínio completo de um objeto corpóreo" (Puchta), foi até fins do Século XVIII, considerada como um direito subjetivo do proprietário, nos dois últimos séculos passou, a ter função eminentemente social.*[72]

As modificações que a noção individualista vai sofrendo com o tempo determinam que a propriedade não pode estar sujeita tão só pelo Direito Privado, mas ao contrário, os interesses manifestados pela comunidade a levam a ser abarcada pelo Direito Público, passando então a sua regulação, antes adstrita ao campo privado, para o do Direito Constitucional.

A Constituição de 88 mostra claramente essa modificação conceitual, ao garantir o direito de propriedade (art. 5º., XXII) desde que ela atenda à sua função social (Art. 5º., XXIII).

---

[72]CRETELLA JÚNIOR, J.. *Comentários à Constituição de l988.* Vol. I. Rio de Janeiro, Forense Universitária, l988, p.l86.

A íntima correlação entre esses dois dispositivos indica movimento ao conceito de "propriedade", como se refere José Afonso da Silva:

> (...) e*mbora prevista entre os direitos individuais, ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Se é assim, então a propriedade privada, que, ademais, tem que atender a sua função social, fica vinculada à consecução daquele princípio. È claro que, também, não é sem consequência o fato de estar inserida, no seu aspecto geral, entre as normas de previsão dos direitos individuais. É que, previsto como tal, fica assegurada a instituição, não mais, porém, na extensão que o individualismo reconheceu.*[73]

Isso significa que, para o direito brasileiro não existe a propriedade tão só no sentido individual, dado que um dos seus elementos definidores é o exercício da função social, que é, também, um dos princípios da ordem econômica. O que importa firmar, também , que não se está se referindo às limitações da propriedade, pois estas dizem respeito ao exercício do direito do proprietário, enquanto aquelas , "à estrutura do direito mesmo, à propriedade".[74]

---

[73]SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 6ª ed. S. Paulo, Revista dos Tribunais, l990.
[74]idem p. 249.

José Afonso da Silva, ao chamar a atenção para essa diferenciação, quer deixar claro que função social é um princípio novo inserido na estrutura da própria concepção e do conceito de propriedade, de modo a ser um "elemento de transformação positiva que a ponha ao serviço do desenvolvimento social", enquanto que limitações à propriedade são o poder de polícia destinado a condicionar e restringir o uso e o gozo dos bens, de modos a não causar prejuízo ao interesse social.[75]

Nessa direção também se encaminha A. Gursen de Miranda, ao entender que a função social está muito além de mera restrição do uso e do gozo dos bens:

> *Observa-se, assim, que o princípio da função social da propriedade é muito mais que condicionar e restringir o uso e o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Transforma a propriedade capitalista, sem socializá-la. Assim, não interfere apenas com o exercício do direito de propriedade, âmbito das limitações, porque a condiciona como um todo, possibilitando ao legislador entender com os modos de sua aquisição em geral ou com certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disposição. Daí, poder-se afirmar que a função social constitui o fundamento do regime jurídico da propriedade, não de limitações, obrigações e ônus, que podem apoiar-se em outros títulos de intervenção, como a ordem pública ou a atividade de polícia.*[76]

---

[75]Idem, ibidem p. 241.

[76]MIRANDA, A. Gursem de. *O Instituto Jurídico da Posse Agrária*. Belém, CEJUP, l992, p.59.

A função social, ao constituir o fundamento do regime de propriedade, coloca a propriedade em submissão ao interesse de toda a coletividade, para o alcance da justiça social (caput do Art. l70 da C. F.). A propriedade passa, então, a ser vista como um elemento de transformação social.

Entendendo que a atual Constituição distingue vários tipos de propriedade (por exemplo a propriedade pública da privada, urbana da rural, etc.), cabe deixar claro que a preocupação deste trabalho está voltada mais para a propriedade rural, pois é em volta dela que gira a questão agrária brasileira.

Mas, é preciso ter bem claro que o atendimento da função social da propriedade como um princípio da ordem econômica, atinge de forma decisiva a propriedade rural. Tanto é assim, que o instituto da reforma agrária é reafirmado, atingindo especificamente as propriedades que não cumprem o que demanda o artigo l86 da C. F.:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I- aproveitamento racional e adequado;

II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III- observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV- exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Aqui há uma exigência constitucional que obriga a propriedade rural a cumprir a função social, atendendo a todos os elementos simultaneamente. O cumprimento de alguns elementos não é suficiente, tem que ser todos. Mas, pelo simples fato de ser produtiva, estaria a propriedade cumprindo com sua função social?

Responde José Afonso da Silva:

> *A produtividade é um elemento da função social da propriedade rural. Não basta, porém, ser produtiva para que ela seja tida como cumpridora do princípio. Se ela produz, de modo irracional, inadequado, descumprindo a legislação trabalhista em relação a seus trabalhadores, evidentemente que está longe de atender a sua função social.*[77]

Todo proprietário tem que cumprir os dispositivos constitucionais quanto à propriedade, pois o atendimento da função social é um mandamento superior ao do próprio domínio. Ao cumprir, portanto, a sua condição de função social, a propriedade rural estará a salvo da desapropriação[78] para fins de reforma agrária.

Já quanto à propriedade produtiva, ela recebe tratamento especial (Art. l85, parágrafo único da C. F.), através da Lei Nº 8.629, a qual fixa as normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.

---

[77] Op. cit. p. 688.

[78] A desapropriação para fins de reforma agrária será objeto de uma análise mais detalhada no capítulo referente à reforma agrária.

2.2.4 - A Lei nº 8.629: a definição técnica da função social da propriedade rural

Como o estabelecido pelo Art. l86 da C. F., a Lei Nº 8.629, de 25 de fevereiro de l993 vem regulamentar o artigo constitucional quanto ao cumprimento da função social, bem como disciplinar as disposições relativas à reforma agrária.

É o Art. 9º da Lei Nº 8.629, ao repetir textualmente o que consta no Art. l86 da C. F., que nos dá os requisitos para o cumprimento da função social:

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta Lei, os seguintes requisitos:

I- aproveitamento racional e adequado;

II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III- observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV- exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A partir de agora serão analisados mais especificamente os critérios técnicos que determinam quando uma propriedade rural está cumprindo ou não a função social.

Começar-se-á pelo parágrafo primeiro desse artigo, o qual define o que seja aproveitamento racional e adequado:

§lº Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ lº a 7º do art. 6º desta Lei.

O sentido de racional aqui utilizado é o de tornar mais eficiente os processos do trabalho agrícola pelo emprego de métodos científicos, o que implica dizer que as técnicas utilizadas devem estar em consonância com a melhor tecnologia disponível.

Já o sentido de adequado é o de que a produção e o modo de produzi-la devem ser apropriados para as condições de solo e clima na qual está localizada a propriedade.

Para o aferimento se é produtiva ou não a propriedade rural, utilizam-se como parâmetros o grau de utilização (GUT) e de eficiência da terra (GET).

A utilização da terra deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel (Art. 6º, § lº), e o grau de eficiência de exploração deverá ser igual ou superior a l00% (Art. 6º, §2º), o que significa que todo aproveitamento inferior a esses percentuais demonstra um subaproveitamento do imóvel, isto é, deixa-se de produzir de acordo com a potencialidade da propriedade, não alcançando, assim, a condição de propriedade produtiva (Art. 6º).

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

Toda terra, dadas as características de solo e clima, é própria a determinadas culturas ou tipo de produção, pois, utilizando-a em sentido contrário, a condenaria ao rápido esgotamento de sua capacidade produtiva. É o que se observa em algumas regiões do norte do País, onde é comum a queimada de matas para preparar o solo, e em seguida se fazer o plantio. Como o solo é arenoso e impróprio para culturas, em apenas dois anos há uma degradação, tornando-o imprestável para produção.

§ 3ºConsidera-se preservação do meio ambiente a manutenção das característica próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

Sem dúvida que o campo tem uma importância fundamental na preservação do meio ambiente. A qualidade de vida começa pela produção de alimentos sadios e, para tanto, os cuidados com a terra são uma obrigação de quem dela faz uso.

Aqui o legislador faz uma inter-relação entre o direito agrário e o ambiental, visando à conservação da terra, dos rios, das espécies em extinção, vegetais ou animais, à manutenção do sistema agro-biológico. Na verdade, o que está em jogo é o resguardo da sobrevivência do próprio homem que, em virtude de ações predadoras, vive sob constante risco.

> *A ação predatória do meio ambiente natural se manifesta de várias maneiras, quer destruindo os elementos que o compõem, como a derrubada das matas, quer contaminando-os com substâncias que lhe alterem a qualidade, impedindo o seu uso normal, como se dá com a poluição do ar, das águas, do solo e da paisagem. Atmosfera (ar, clima), hidrosfera (rios, lagos, oceanos) e litosfera (solo) são três órbitas entrelaçadas que mantêm a vida orgânica. A contaminação de uma compromete também a pureza das outras, direta ou indiretamente.*[79]

A preservação das condições ideais do ambiente começa pelo uso de tecnologia apropriada no trato com a terra: terraços, curvas de nível, plantio direto são técnicas modernas que evitam a degradação do solo e que estão à disposição de qualquer brasileiro, basta consultar os órgãos competentes.

---

[79]SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. Malheiros Editores, S. Paulo, l994, p.9.

O mau uso dos inseticidas e pesticidas pode causar danos irreparáveis, tanto para o agricultor quando de seu manuseio inadequado, bem como para os consumidores de alimentos contaminados. Um exemplo gritante foi a larga utilização do componente químico conhecido como DDT na agricultura brasileira. Esse produto, quando ingerido ou inalado pelo homem, fatalmente o condenará a ser portador de câncer, ou outras doenças graves . Felizmente, hoje, o uso do DDT está proibido no Brasil, uma vitória dos movimentos de defesa ecológica.

De outra parte, a questão ambiental deve ser pensada a partir de um contexto global, dado que conservação dos recurso naturais finitos é de interesse da comunidade como um todo. É o que nos mostra a noção de "desenvolvimento sustentável", que é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras.

Atento a esse princípio, o homem rural deve explorar a sua gleba sem desrespeitar os limites da capacidade de carga do ecossistema na qual está envolvido. A busca de resultado imediato em termos econômicos, não deve colocar em risco um patrimônio que pertence às gerações futuras, como explica o professor argentino Jorge Atilio Franza:

> *La sobreexplotación del medio ambiente, que puede producir beneficios de corto plazo a grupos circunscriptos, tiene irremediablemente efectos negativos sobre la mayoría de la población presente y las generaciones futuras, generándose uma*

contradiction entre el interés particular inmediato y el interés social de mediano y largo plazo.[80]

No parágrafo seguinte, encontraremos disposições quanto as relações de trabalho:

§ 4º *A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parcerias rurais.*

A condição privilegiada de patrão ou de proprietário do imóvel não deve permitir a existência de uma relação injusta com os empregados, arrendatários ou parceiros, e sim, a partir do respeito às leis, estão dadas as condições para que todos os envolvidos no sistema de produção rural dele retirem o melhor proveito.

Da mesma forma, os contratos agrários (arrendamento ou parceria) devem seguir o disposto nos arts. 95 e seguintes do Estatuto da Terra, o Decreto nº 59.566 de l4 de novembro de l966 e o disposto no Art. l3 da Lei nº4.947 de 6 de abril de l966. Deve-se levar em conta que a normatização dos contratos agrários, além de regularem a sua feitura, tem ainda, como fundamento, a proteção do débil econômico, isto é, cláusulas obrigatórias que protegem social e economicamente o arrendatário ou parceiro-outorgado (Dec. nº59.566, art. l3, VII e Lei 4.947, art. l3, V), ou ainda, a irrenunciabilidade dos direitos e vantagens definidos legalmente a favor do

---

80 FRANZA, Jorge Atilio. *Manual de Derecho Ambiental - Argentino y Latinoamericano.* Buenos Aires, Ediciones Juridicas, l995, p. 29.

arrendatário ou parceiro-outorgado (Dec. 59.5666 arts. 2º e l3, I e Lei 4.947, art. l3, IV).

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

Este parágrafo se refere ao alcance do bem-estar social no campo. Não basta fazer a terra produzir, mas produzir de tal forma que, tanto proprietários como trabalhadores, aproveitem os frutos de seu trabalho, possibilitando-lhes uma existência digna. Toda forma de exploração irracional, que se aproveita dos trabalhadores, que não lhes dê as condições mínimas de trabalho, que não atenda às suas necessidades básicas, é fonte de conflito e tensões sociais.

2.3.DA PROPRIEDADE PRODUTIVA

O legislador, ao criar o conceito de '**propriedade produtiva",** na verdade colocou em xeque o fundamento doutrinário no qual se assentou o conceito de propriedade concebido pela tradição jurídica brasileira, notadamente pelos civilistas.

A Constituição Federal, ao colocar a salvo de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva (Art. l85, II), admite um só nível de garantia da propriedade, aquela que efetivamente produz ou que demonstre ser uma unidade econômica de produção. Já aquelas propriedades não enquadradas nestes termos estariam sujeitas à desapropriação, dado que, economicamente, se caracterizam por estarem voltadas para um fim meramente especulativo. Considere-se que o simples fato de ser produtiva não exclui os outros elementos caracterizadores de sua função social, apenas reforça-a.

O tema é controverso, dada a sua complexidade conceitual, mas é preciso encará-lo. Observe-se o que diz o Parágrafo Único do Art. l85 da Constituição:

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Primeiramente, o tratamento especial à propriedade produtiva revela a preocupação do legislador em distinguir as propriedades rurais em dois tipos: as que revelam seu caráter produtivo, e as que negam esse caráter. Tanto é assim, que remete a uma legislação específica que tratará dessa especial qualificação, surgindo então a Lei 8.629, de 25 de fevereiro de l993.Essa lei em seu Art. 6º, define o que seja uma propriedade produtiva:

Art. 6ª- Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

Ao fixar parâmetros para que uma propriedade rural atinja a condição de ser produtiva, o Estado objetiva a obtenção de um rendimento útil de modo que reverta em benefício de toda a sociedade, pela produção de alimentos que a abasteça, bem como gerando excedentes que tragam divisas pela exportação. Essa preocupação também é revelada pelo Estatuto da Terra que, para combater o latifúndio e o minifúndio, incentiva a formação de empresas agrárias. Daí a classificação da propriedade a partir da fixação de um tamanho mínimo da gleba, que além de satisfazer as necessidades básicas de uma família, permite o seu desenvolvimento sócio-econômico.

Daí a introdução em nosso ordenamento do conceito de '**módulo rural**", que nada mais é do que uma medida de avaliação de grandeza do prédio rústico tendo por base a Propriedade Familiar, que é aquele imóvel rural que, direta e pessoalmente, explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros (Estatuto da Terra, Art. 4º, II).

Assim, ao fixar o *minimum* para a propriedade rural, evita-se a sua fragmentação em pequenas glebas, cuja dimensão a tornam incapaz de dar um aproveitamento econômico ao produtor rural, o que caracterizaria o

"**minifúndio**", que é uma propriedade rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar (Estatuto, Art. 4º, III).

Dessa forma, todo imóvel rural que tiver dimensão superior ao módulo rural pode ser caracterizado como sendo "**latifúndio**", quer por dimensão, se exceder o limite máximo de 600 (seiscentos) módulos (E. T. Art. 4º, V, alínea a e Art. 46, § lº, alínea b) quer por exploração, se não exceder o limite de 600 (seicentos) módulos, se tiver área igual ou superior ao módulo, e se for mantido inexplorado ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural. Entende-se por **empresa rural** o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e préviamente, pelo Poder Executivo (Art. 4º, V, alínea b).

O Estatuto da Terra, ao estabelecer o que seja uma empresa rural, deu vazão a algo que já vinha acontecendo na década de 50, em vários países do mundo ocidental, ou seja, incentivar as propriedades rurais a adotarem sistemas produtivos condizentes com as possibilidades tecnológicas colocadas à disposição dos agricultores. Dessa forma, a noção de produção de subsistência ainda permanece no Brasil em função da existência de milhares de proprietários de pequenas glebas, insuficientes para gerarem renda satisfatória, mas importantes do ponto de vista social, dado que permite ao menos as famílias disporem de um mínimo alimentar e de moradia, evitando-se, assim, males maiores em virtude do êxodo para as cidades.

Agora, quanto à exploração econômica e racional a que toda propriedade rural está obrigada, ela é atingida quando, simultaneamente, há utilização e eficiências mínimas, que são estabelecidas pelos parágrafos seguintes do Art. 6º:

§lº O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a l00% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por l00 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

Aqui o legislador levou em conta parâmetros técnicos, cujos graus de utilização (80%) e eficiência (l00%) determinam se a propriedade é produtiva ou não. Quanto à utilização, deve-se observar que uma propriedade dispõe de áreas que não são imediatamente utilizadas para a produção, como

galpões, açudes, pequenas reservas naturais, moradia, lazer, o que implica dizer que a área total da propriedade não se confunde com a aproveitável. Nessa soma só entram aquelas ligadas diretamente à produção, ficando excluídas as outras. Ainda assim permanece uma reserva técnica de 20%.

Já quanto ao grau de eficiência, é de se notar que o mínimo a se exigir da propriedade é que produza em conformidade com os índices estabelecidos pelo órgão competente, o qual, no caso da agricultura, vai levar em conta a tecnologia existente na atualidade, bem como as condições existentes em cada região. No que concerne à pecuária, a ocupação deve ser no mínimo igual àquela admitida pelo órgão competente para a região.

Visto dessa forma, verifica-se que essa qualificação, a princípio, não está à mercê de uma designação "semântica", como abordou José Gomes da Silva, após a promulgação da Constituição de 88. Para ele há uma confusão criada tanto pela Constituinte como pela deformação conceitual que a expressão “propriedade produtiva” carrega.

> *Na prática, a vigorar o princípio de que "propriedades produtivas" não podem ser desapropriadas restarão apenas, para essa finalidade, as propriedades "improdutivas" cujas terras ou estão ociosas ou não têm capacidade de produzir. E se, eventualmente, os tribunais se fixarem no conceito de fertilidade (mais preciso), ficarão para a Reforma Agrária apenas os carrascais, charcos, areiões, piçarras e pirambeiras. E isso, é claro, nem os trabalhadores nem a racionalidade aceitarão...*[81]

---

[81]GOMES DA SILVA, José. *A Reforma Agrária no Brasil* in A Questão Agrária Hoje, STÉDILE, João Pedro coordenador, Ed. da Universidade/URGS, Porto Alegre, l994, p.l75.

A preocupação manifestada pelo referido autor, logo após a Constituinte de 88, tinha fundamento em virtude de faltar a devida regulamentação, agora suprida pela Lei 8.629, que estabelece em critérios técnicos a condição de "propriedade produtiva" que, desse modo, não fica mais sujeita a interpretações semânticas. Tanto é assim, que o parágrafo terceiro do mesmo artigo 6º vem estabelecer o que são terras efetivamente utilizadas:

§3º Consideram-se efetivamente utilizadas:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;

III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;

IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com o plano de exploração e nas condição estabelecidas pelo órgão federal competente;

V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes.

Como se vê, a condição de "propriedade produtiva" não está mais à mercê de qualquer qualificação que se queira dar-lhe. A Lei 8.629 vem

estabelecer critérios técnicos que determinam quando uma propriedade é destinada à produção ou não.

Se o proprietário não atentar para esses critérios, coloca a propriedade a descoberto, podendo, então, sofrer a penalização prevista constitucionalmente: a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (Art. l84 C. F.). Nesse sentido, a imunidade à desapropriação está relacionada diretamente à produtividade.

De outra parte, para a desapropriação para fins de reforma agrária, nas propriedades que não cumprem com a função social, a indenização será em títulos da dívida agrária, com carência mínima de dois anos e prazo de resgate de até vinte anos (Art. l84 da C. F.). Esse tipo de indenização sofre críticas contundentes por parte dos proprietários, por entenderem que esses títulos têm um prazo longo demais para seu resgate e, como são negociados por valores bem inferiores ao de face, são tidas como "moedas podres". Para alguns juristas, como Wellington Pacheco Barros, a desapropriação efetuada nestes termos revela, assim, uma dupla penalização:

> *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.*[82]

[82]BARROS, Wellington Pacheco, op. cit. p. 41.

Pelo o que se observou ao longo deste Capítulo, a legislação brasileira, desde os primórdios da colonização do solo pátrio, recepcionou para a formação da noção de propriedade o brocardo romano "ius utendi, abutendi e fruendi", ou seja, a idéia do domínio absoluto sobre a coisa, tal qual prescrevia a Constituição de 1824, ao instituir, no Art. 179, § 22, a garantia de seu pleno exercício.

A propriedade rural, desde as concessões das sesmarias, diversamente da teoria do domínio absoluto sobre a coisa, que não admite a interferência de terceiros na fruição do bem, foi dada àqueles que quisessem explorá-las, se assumissem o compromisso de produzirem. Pois, para a Coroa Portuguesa, o que interessava, era abastecer de determinados produtos o mercado europeu.

Tanto era assim, que o fundamento legal das concessões de sesmarias dispunha que, para aqueles proprietários que não lavrassem e tratassem a terra, a cessão se transferiria para quem quisesse cultivá-la.

Mas, se o objetivo era a produção, na prática, o caminho trilhado foi a manutenção de grandes glebas nas mãos de proprietários, que se caracterizaram por serem absenteístas, pouco produzindo, iniciando-se aí, a formação de um tipo de propriedade que permaneceu ao longo da história brasileira: o latifúndio.

Apesar da prática degenerada, importa firmar que a cessão de terras pela Coroa tinha como objetivo a efetiva produção.

A Lei de Terras de l850 veio confirmar essa conexão entre ter a propriedade e o compromisso de produzir, pois o domínio seria concedido àqueles que frutificassem a terra com o suor de seu trabalho.

A partir da Constituição Federal de 1891, ao reafirmar a intangibilidade do direito de propriedade, e do Código Civil de 1916, ao confirmar legalmente o velho brocardo romano de usar, gozar e dispor da coisa como bem ditar a vontade individual, perde a propriedade rural aquela conexão trazida pelas concessões das sesmarias, entre o ter e o produzir.

Assim, permanece ainda por um bom período, no direito pátrio, o caráter individualista da lei civil, do domínio absoluto sobre a coisa, não se admitindo na relação a interferência de aspectos valorativos, como o da ação do homem sobre a coisa através do trabalho, e sim, somente "o de pairar na nossa estrutura de direito, a verdade de que a propriedade imóvel atinge seu ponto ótimo satisfazendo o proprietário". [83]

O reconhecimento de que uma nova ordem econômica e social que se instala na contemporaneidade de nossa história modifica o Estado (de caráter individual transmuda-se para o social) e o direito (deixando para trás as tradicionais concepções de propriedade, ao contrapor ao individual, o social) faz com que a legislação brasileira venha recepcionar uma outra noção para a propriedade rural, com um forte conteúdo social. Assim foi com a Constituição de l946, em seu artigo 146, parágrafo 16, ao se referir à desapropriação por necessidade ou interesse público.É o que também se pode ver com o advento da Lei Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o Estatuto

[83]Conforme citação de Wellington Pacheco Barros, op. cit. na página 41.

da Terra, ao dispor em seu Art. 2º que a propriedade da terra está condicionada ao desempenho de sua função social. O que se valoriza é a ação do homem, trabalhando a terra em benefício seu, de sua família e da comunidade como um todo. Em vez da finalidade especulativa, considera-se a terra como um bem de produção.

A Carta Magna oriunda da Assembléia Constituinte de l988 vem instaurar o Estado Democrático de Direito. Nela está posta que a submissão da propriedade à função social é princípio ordenativo, quer na esfera dos direitos individuais, pois ao garantir o direito de propriedade (Art. 5º, XXII da C. Federal) a condiciona ao atendimento da função social (Art. 5º, XXIII), quer na ordem econômica, ao colocar o regime de propriedade sob o interesse de toda a coletividade, tendo em vista o alcance da justiça social (caput do Art. 170 da C. F.).

Com isso, a noção civilista perde espaço, passando-se então a reconhecer-se no direito brasileiro a concepção de cunho social:

> *A função social da propriedade corresponde a limitações fixadas no interesse público e tem por finalidade instituir um conceito dinâmico da propriedade em substituição ao conceito estático, representando uma projeção da reação anti-individualista. O fundamento da função social é eliminar da propriedade privada o que há de eliminável.*[84]

---

[84]FACHIN, Luiz Edison. *A Função Social da Posse e a Propriedade Contemporânea.* Porto Alegre, Fabris Editor, l988, p. l9.

E o eliminável na propriedade rural, segundo essas concepções contemporâneas, é o absenteísmo produtivo, o mau uso da propriedade e sua manutenção com o fim meramente especulativo. É o que se depreende do Art. 184, ao dar competência à União para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. No Art. 186 da C. F. estão enumerados os critérios e graus de exigência para o cumprimento da função social, dentre os quais o aproveitamento racional e adequado (I), preservação dos recursos naturais e do meio ambiente (II), respeito às disposições das relações de trabalho (III) e exploração que favoreça ao bem-estar, tanto dos proprietários como dos trabalhadores (IV).

A partir de então, há uma referência expressa à propriedade produtiva. Daí a remissão do Art.l85, § 1º, da C. F., à lei que "garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social".

A Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, em seu Art. 6º, define o que seja a propriedade produtiva. Ao se dar esse tratamento especial à propriedade produtiva, ela se distingue em dois tipos: as de caráter produtivo (e que, portanto cumprem a sua função social) e aquelas que negam esse caráter (portanto, passíveis de serem desapropriadas).

Dessa forma, conclui-se que, na atual legislação brasileira, quer constitucional, quer infraconstitucional, a propriedade rural deve cumprir com sua função social, isto é, ela deve ser explorada racional e

adequadamente, de modo a gerar bem-estar tanto para o proprietário como para seus empregados, respeitando o meio ambiente e as relações de trabalho. Em não sendo assim, a propriedade pode ser desapropriada por interesse social, para fins de reforma agrária (Art. 185 da C. F.).

O que se objetiva com essa qualificação para o imóvel rural é o bem-estar da população rural e o alcance da justiça social; primeiro, pelo seguimento das regras exposta no parágrafo anterior, a segunda, pelo facilitamento do acesso do trabalhador rural à terra.

Por fim, é necessário chamar a atenção para o fato de que a atual legislação agrária, de forma inexcusável, não prevê um limite ao tamanho máximo da propriedade rural.

Quando da convocação da Assembléia Nacional Constituinte, essa proposta foi defendida pelos movimentos populares reunidos na Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Propunham que " ninguém poderá ser proprietário, direta ou indiretamente, de imóvel rural, de área contínua ou descontínua, superior a sessenta (60) módulos regionais de exploração agrícola, ficando o excedente, mesmo que corresponda à sua obrigação social, sujeito à desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária". [85]

Na comissão Provisória de Estudos Constitucionais(Comissão Afonso Arinos), há uma breve referência à área máxima de propriedade

---

[85]SILVA, José Gomes da. *A Reforma Agrária na Constituinte.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, l989, "mapa das "propostas".

rural, só que relativa ao recebimento de benefícios fiscais e crédito subsidiado.

No 1º Anteprojeto do relator da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, constava que a "a propriedade de imóvel rural corresponde a obrigação social quando: ... d) não excede a área máxima prevista como limite regional", o que se repete no 2º Anteprojeto da mesma Subcomissão.

A partir daí, começam a desaparecer nos relatórios seguintes, disposições que limitem a área máxima para a propriedade rural. No relatório do Senador Severo Gomes, da Comissão da Ordem Econômica, há uma breve referência, no Art. 28, assinalando "que a lei disporá sobre a justa distribuição da propriedade rural". Encerram-se os trabalhos constituintes, nada constando sobre o tamanho máximo que uma propriedade rural possa ter.

Perdeu o constituinte a oportunidade de enfrentar o problema da concentração de terras de forma eficaz e justa e perderam todos os brasileiros, por não terem, em sua Carta Magna, disposição que limitasse a área máxima da propriedade rural, permitindo que se modificasse de vez a má e injusta distribuição da malha fundiária brasileira.

III - A REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE l988

Mataram meus infinitos
E me expulsaram dos campos
Da terra nasceram gritos
Dos gritos brotaram cantos.

Meu canto é rio, meu canto é sol, meu canto é vento
Eu tenho berço, eu tenho pátria, eu tenho glória
Eu só não tenho a terra própria porque a história
Que eu escrevi me deserdou no testamento.
(Cenair Maicá e Jayme Caetano Braun, in *Da Terra Nasceram Gritos)*

3.1.O PONTO DE PARTIDA

A questão agrária recebeu por parte do constituinte de 88 uma atenção especial. No Título VII, o Capítulo III trata da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Note-se que houve uma mudança substancial em relação às outras constituições, pois aqui a questão agrária vai receber um capítulo exclusivo, o que não houve anteriormente.

Tanto é assim, que, para o Professor Rafael Augusto de Mendonça Lima, ao se criar esse Capítulo específico sobre a Política Agrária , deu-se início a um Direito Agrário Constitucional. [86] Mas, para o eminente Professor, a ementa do Capítulo III tem redação defeituosa, bastando dizer "Da Política Agrária", não fazendo a divisão em políticas agrícola, fundiária e reforma agrária, pois estas estão abrangidas por aquela.

Argumenta:

> *Efetivamente, a Política Agrária abrange a política agrícola, a política pecuária, a política fundiária e a política de reforma ou reforma agrária.*
>
> *Além disso, se há interesse em classificar-se o objeto da Política Agrária, a redação da ementa poderia ser mais precisa, para incluir as diversas espécies de políticas, abrangida pela Política Agrária.*[87]

---

[86]MENDONÇA LIMA, Rafael Augusto de. *Direito Agrário*, Renovar, l994, Rio de Janeiro, p.l.
[87]ibidem

Tal raciocínio baseia-se doutrinariamente na clássica divisão da Política Agrária em *política de desenvolvimento ou permanente* e *política de reforma ou reforma agrária*, que faz escola na Argentina por influência do grande mestre Antonino Vivanco.

O Estatuto da Terra já pautava por essa distinção, ao definir no Título II, artigos l6 a 46, a Reforma Agrária e Título III, artigos 47 a 102 a Política de Desenvolvimento. Quer parecer que os constituintes, ao passarem por uma guerra "ideológica" intensa durante os trabalhos de feitura da nossa Carta, decidiram por torná-las distintas para atender a ambos os lados em contenda, o que não justifica a falta de uma precisão conceitual mais rigorosa.

Quanto à reforma agrária,o art. l84 da Constituição Federal de l988 prescreve que compete à União desapropriar por interesse social o imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social.

Reportando-se aos fatos que envolveram a elaboração da Carta de 88, observa-se que o Constituinte não ficou insensível ao apelo vindo do campo, reafirmando a necessidade de mudanças estruturais na distribuição da malha fundiária. Daí a compatibilização do direito de propriedade com o exercício de sua função social, cujo fim é o alcance da justiça social no campo, através da instrumentalização do instituto da reforma agrária, conjuntamente com o desenvolvimento de uma política agrícola.

Assim, o ponto de partida deste trabalho é o Art. l84 da Carta de 88. Neste e nos artigos seguintes até o 91 do Capítulo III da Ordem Social e

Econômica, estão condensados os principais institutos do Direito Agrário brasileiro, os quais serão objetos da análise a ser desenvolvida, começando pelo instituto da reforma agrária.

3.2. REFORMA AGRÁRIA

O entendimento do que seja reforma agrária tem propiciado um intenso debate teórico entre aqueles que se dedicam ao estudo do direito agrário. Mas todos parecem convergir num aspecto: é um ato do poder público que visa a modificar uma estrutura vigente, um "status quo", o que implica dizer, mudar as relações de poder em uma determinada área.[88]

Para uma melhor compreensão da relação entre reforma agrária e poder, vai-se tentar esboçar um roteiro semântico e histórico do que seja reforma agrária.

Começa-se por uma conceituação prévia, calcada na linguagem jurídica, trazida por Pinto Ferreira:

---

[88]As relações de poder aqui destacadas são aquelas oriundas da correlação de forças entre as duas classes sociais que estão em constante conflito pela disputa da propriedade da terra: o camponês pobre e o grande proprietário (latifundiário).

> *Etimologicamente, reforma vem das palavras re e formare, lembra Nestor Duarte. Reforma significa mudar uma estrutura anterior, para modificá-la em determinado sentido. O prefixo re significa a idéia de renovação, enquanto formare é a maneira de existência de um sentido ou de uma coisa. Reforma agrária é, pois, na acepção etimológica, a mudança do estado agrário vigente. Mas uma mudança tem de operar-se em determinado sentido. Procura-se mudar o estado atual da situação agrária. Esse estado que se procura modificar é o do feudalismo agrário e da grande concentração agrária em benefício das massas trabalhadoras do campo. Por consequência, as leis de reforma agrária se opõem a um estado anterior de estrutura agrária que se procura modificar.*[89]

Portanto, a aplicação do instituto da reforma agrária visa à modificação de uma estrutura vigente, de uma estrutura determinada historicamente, onde os camponeses não-proprietários exigem do Estado o acesso à terra. Esta-se tratando então, da *questão agrária* que, segundo o Dicionário de Política de Bobbio,

> (...)*através desta locução, indica-se, em geral, o conjunto dos problemas sociais e econômicos que se referem ao setor primário da economia, e, em particular, os relacionados com os trabalhadores da terra (e, neste caso, fala-se também da questão camponesa). Esses problemas, obviamente, variam segundo as épocas históricas, tanto que na linguagem historiográfica fala-se de uma Questão agrária na idade romana, de uma na Idade Média, de uma outra ainda na Idade Moderna e Contemporânea.* [90]

---

[89]FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário*. São Paulo, Saraiva, l990. p.240

[90]AMBROSOLI, Mauro. *Questão Agrária* in BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, l983. p.l04l

Esses períodos foram marcados por intensos conflitos, envolvendo grandes proprietários e camponeses sem terra. Em Roma, pode-se lembrar dos irmãos Graco; na Idade Média, a luta dos camponeses livres para manterem sua autonomia nos alódios; já na Idade Moderna, o exemplo marcante provém das rebeliões camponesas na Alemanha, ou ainda, da revolução camponesa na Rússia.

No Brasil, poder-se-iam citar as lutas dos escravos, onde os quilombos representaram um tipo de vida em comunidade que se opunha ao modelo da colônia; Canudos representa a resistência contra as injustiças sociais do nordeste latifundiário; tem-se ainda o Contestado, no sul do País, as greves nos cafezais paulistas, Trombas e Formoso em Goiás, as lutas camponesas no Paraná, ou, ainda, as Ligas Camponesas no Nordeste.[91]

Diante do exposto, já se pode previamente apreender que a reforma agrária surge quando se está diante de um conflito, onde se opõem duas forças contrárias: grandes proprietários e trabalhadores rurais. E o que está em jogo é o acesso desses trabalhadores à terra, só possível na medida em que se modifica a estrutura fundiária, com objetivo distributivo, isto é, *mudança do estado agrário vigente*.

Fazendo um paralelo com a cronologia dos fatos históricos anteriormente levantados suscintamente, apontar-se-á a evolução da

---

[91]OLIVEIRA, Ariovaldo U. de. *A Geografia das Lutas no Campo.* São Paulo, Contexto, EDUSP, l988.

legislação agrária brasileira. Pode-se iniciar pelas sesmarias, grandes extensões de terras, doadas pela Coroa Portuguesa, àqueles que se aventurassem a vir para o Brasil. Em l7 de julho de l820, é decretado o fim do regime de sesmarias, e como não há nova legislação, a ocupação se dá com base na posse.Em l850, surge a Lei de Terras, a partir da qual as terras devolutas só poderiam ser apropriadas mediante compra e venda, extinguindo-se, assim, o regime de posse.

Com a proclamação da República, é o Código Civil que vai normatizar as situações rurícolas, regularizando as velhas possessões caídas em comisso, ou legitimar as apropriações dos lavradores sem título sesmarial. A Constituição de l934 vai referir-se a um Direito Rural (Art. 5º, XIX, C), bem como a Constituição de l946..... Em l963, surge o Estatuto do Trabalhador Rural, com vistas a beneficiar os trabalhadores rurais e, em l964, o Estatuto da Terra, voltado para promover a reforma agrária.[92]

Tem-se assim alguns elementos que nos possibilitam trabalhar conceitualmente com o termo "reforma agrária". Entre eles pode-se destacar as duas forças em oposição uma à outra: de um lado os grandes proprietários de terra e, de outro, a massa de trabalhadores rurais sem-terra. Essa dual divisão de forças tem como resultante o conflito, quase sempre marcado pela violência.

A mudança nocional de propriedade pela influência da idéia de "justiça social" oferece elementos que possibilitam a intervenção do Estado

---

[92]ARAUJO, Luiz Ernani de. *A Questão Fundiária na Ordem Social*. Porto Alegre, Movimento/ FISC, l985.

no regime de uso e posse da propriedade. O interesse coletivo passa a prevalecer diante do interesse individual.

Nesse sentido José Gomes da Silva conceitua Reforma Agrária como

> *(...)o processo amplo, imediato e drástico de redistribuição de direitos sobre a propriedade privada da terra agrícola, promovido pelo Governo, com a ativa participação dos próprios camponeses e objetivando sua promoção humana, social, econômica e política.*[93]

Aqui tem-se um conceito de fundo sociológico. O autor parte de uma dada realidade que se caracteriza pelo antagonismo diante de uma situação social precária, a qual, para ser modificada, exige a atuação do Estado. Para tal, interfere-se nos direitos da propriedade privada da terra, visando redistribui-la de modo que propicie o alcance da justiça social aos excluídos dessa situação: os trabalhadores rurais.

Esse levantamento prévio permite dizer que Reforma Agrária é a modificação de uma estrutura a qual envolve uma parcela considerável de forças sociais antagônicas entre si (camponeses x proprietários), o aparato produtivo, as relações sociais daí decorrentes, bem como sua ligação com o sistema urbano-industrial e com o mercado.

---

[93]SILVA, José Gomes da. *A Reforma Agrária no Brasil* in ALVARENGA, Octavio Mello. *Direito Agrário e Meio Ambiente.* Rio de Janeiro, Forense, l992.

Mesmo sabendo em que base se dá esse processo, é de se perguntar se existe um modelo que sirva para todos os casos de reforma agrária. Antonio Garcia, Professor Titular de Economia do Desenvolvimento da Universidade Nacional da Colômbia, economista do CEPAL e consultor de reforma agrária em diversos países da América Latina, ensina que se deve abandonar a idéia de que existe um único modelo de reforma agrária com caráter de validez universal. A prática histórica tanto na América Latina, como em outros lugares do mundo, mostra a diversidade de tipos históricos de reforma agrária, que variam conforme o contexto econômico e social em que se dá a sua realização.[94]

Cada tipo histórico se dá dentro de um contexto específico, é uma experiência singular de uma dada sociedade, onde forças sociais conseguem mobilizar-se e transformar as relações de poder, encaminhando-as em uma determinada direção política.[95]

> *En última instancia, un tipo histórico es producto de una serie compleja de circunstancias y de una movilización contradictoria de fuerzas sociales y políticas que actúan sobre la estructura agraria - voluntaria o involutariamente- bien sea utilizando las herramientas, el aparato instirucional y el poder jurídico-político del Estado (normas, políticas agrarias, transferencia de recursos a través de los órganos, sevicios y empresa de carácter público) o bien la acción directa a través de las organizaciones económicas, políticas y militares.*[96]

---

[94]GARCIA, Antonio. *Modelos Operacionales de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en America Latina*. Editorial IICA, San José, Costa Rica, l985, p.70.
[95]Idem p. 71.
[96]Idem, ibidem p. 70.

Para Alonso Garcia, os processos de reforma agrária na América Latina deram-se de tal maneira, que podem ser divididas em três tipos: **estrutural, convencional e marginal.**

A de **reforma agrária estrutural** é aquela que, em consequência de "un processo global de cambios estructurales en la economía, en la organización social y en el Estado", dá-se quando, pela revolução, novas classes sociais assumem o poder e criam novas normas jurídico-institucionais, abolindo o sistema latifundiário. Podem ser de caráter nacional-revolucionário (México, Bolívia e Peru) ou socialista (Cuba).[97]

A de **reforma agrária convencional** se dá a partir de uma forma negociada entre as forças em confronto (camponeses x proletários), sob a égide tanto de partidos conservadores como progressistas, que não visa colocar em questão a estrutura de propriedade vigente, mas sim, apenas implantar políticas de modernização tecnológicas e sociais. Seguem uma orientação neo-capitalista ou democrática populista.[98]

Por último, a de **reforma agrária marginal**, é promovida pelos setores mais inovadores das classes dominantes, através de novas normas jurídico-institucionais, mas que se orientam "hacia la preservación fundamental de la estructura latifundista-minifundista, por medio de un esquema liberal de crecimiento económico fundamentado en políticas de modernización agrícola, de colonización de territorios baldíos de propriedad fiscal y parcelación marginal de latifundios". [99]

---

[97]Idem, ibidem p. 111.
[98]Idem, ibidem p. 111 e 112.
[99]Idem, ibidem p. 112 e 113.

Como cada país tem suas características próprias de infra-estrutura fundiária e social, para Valdiki Moura, as reformas colocadas em prática deverão refletir os interesses daqueles que exercem o comando político da sociedade nacional. Portanto, as soluções poderão ser radicais, moderadas ou inócuas, dependendo das condições do meio político-social.

Completa Valdiki Moura:

> *Não se pode negar que toda Reforma Agrária tem o seu contexto político, porque tendo por objetivo final o homem e a sociedade, naturalmente tudo que a ambos se refira, terá de forçosamente, ter implicações sérias e profundas nas relações com o Estado. Assim é que cada Reforma Agrária tem sua filosofia e metodologia próprias, condicionadas aos objetivos políticos do Estado. Não poderá ser gerada por fatores artificiosos ou convencionais, nem transplantada por um país para outro, porque cada qual tem sua fisionomia própria.*[100]

Para Pinto Ferreira, o termo "reforma agrária", além de ambíguo, é muitas vezes mal utilizado. Deve-se entendê-la a partir de uma acepção restritiva, o que significa a "descentralização da propriedade a fim de provocar um maior rendimento social e agrícola da população", ou de uma acepção ampliativa, significando melhoramento das instituições econômicas e agrícolas, compreendendo desde a propriedade agrária e o inquilinato rural,

---

[100]MOURA, Valdiki. *Abordagem de Reforma Agrária*. São Paulo, Pioneira, l968 p. l5.

passando pela tributação, crédito, educação, legislação do trabalho, até a comercialização dos seus produtos.[101]

Para o referido autor, há a predominância de dois métodos de reforma agrária, a marxista e a liberal:

> *Há assim dois métodos principais de reforma agrária: a) o método marxista-leninista de confisco da propriedade, sem indenização, de acordo com a fórmula marxista de que os expropriadores são expropriados; b) o método liberal da reforma agrária mediante desapropriação com justa indenização em dinheiro, num quantum de indenização medido por diversas técnicas.*[102]

Sustenta ainda Pinto Ferreira, que a reforma agrária tem de ser realizada de forma a correlacionar a descentralização da propriedade com a emancipação do campesinato, o que exige também uma reforma de base no conjunto da sociedade.

Nelson Ribeiro, o Ministro da Reforma Agrária do Governo Sarney, chama a atenção para o aspecto político que envolve a concepção de reforma agrária. No confronto entre capitalismo x comunismo, vê as reformas, ou voltadas para a generalização da propriedade no sentido privatista, no primeiro caso, ou a preocupação do combate à pobreza exaltando a terra como fator de produção, no segundo caso.

---

[101]FERREIRA, Pinto . *Curso de Direito Agrário.* São paulo, Saraiva, l994, p.l57 e l58.
[102]Idem p. l58.

> *Quaisquer desses regimes têm preconizado a Reforma Agrária como uma forma de acesso à terra por aqueles que querem fazê-la produzir, seja mantendo a sua propriedade particular, seja transferindo-a para o Estado. Assim, a Reforma Agrária não pode ser entendida como um conceito apriorístico e, consequentemente, de conteúdo idêntico, válido em qualquer tempo, ou adequado a todos os povos, sob qualquer regime político. É necessário entendê-la como um dado institucional que tem sua concreção a posteriori, isto é, segundo os planos, os programas, os critérios e as legislações de uma sociedade, em um determinado tempo, orientados esses instrumentos para a mudança na estrutura de apropriação da terra rural, objetivando proporcionar acesso a ela, aos trabalhadores que a querem tornar produtiva, segundo princípios éticos de justiça social e de igualdade de oportunidades.*[103]

Examinando os exemplos de reformas agrárias implantadas tanto no Ocidente, como no Leste Europeu, Ribeiro entende que estas representam um processo de aperfeiçoamento da democracia, em especial, pelo fato de valorizarem a propriedade familiar como eixo principal de seu dinamismo, considerando-a, assim, uma etapa inicial e indispensável para tal intento.[104]

Já para Manuel Correia de Andrade, inicialmente "reforma agrária" era um termo utilizado por aqueles que pregavam a revolução, que entendiam que deveria haver uma transformação radical do sistema de uso e

---

[103]RIBEIRO, Nelson de F.. *Caminhada e Esperança da Reforma Agrária: a questão da terra na Constituinte.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, l987, p. 37.
[104]Idem, p. 38 e 39.

posse da terra, através da redistribuição de terras oriundas das grandes propriedades, divididas em lotes familiares de tamanho médio ou pequeno.

Como a simples redistribuição, sem uma assistência técnica, creditícia e de comércio adequadas, não resultou em um aumento na produção, passou-se a entender que uma proposta de reforma agrária só poderia ser feita se acompanhada de políticas adequadas de apoio para aqueles que iriam receber os lotes da desapropriação. Com o que, para os conservadores, mais importante era dar ênfase à política de assistência do que propriamente à redistribuição, permitindo assim, adotar uma reforma agrária que mantivesse as estruturas intocadas.

Essa variação no modo de ver a reforma agrária levou Manuel Correia de Andrade a dividi-la em dois modelos: **reforma e reestruturação agrária.**[105]

A primeira é decorrente de um processo revolucionário, onde a classe dominante é "apeada do poder", sendo substituída pelas classes dominadas, permitindo a transformação das estruturas, como se vê pelos exemplos da União Soviética, China, Bolívia (após a revolução de l952) e Cuba.[106]

> *Em contraposição à reforma agrária, a reestruturação agrária ocorre naqueles países em que a própria classe dominante, constatando a*

---

[105]ANDRADE, Manuel Correia de. *Latifúndio e Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo, Duas Cidades, l980, p.72.
[106]Idem, p.72.

> *desadequação entre os sistemas agrícolas e os processos de modernização, resolve investir na agricultura, fazendo transformações de pequeno porte para que ela se modernize e não sirva de estorvo ao desenvolvimento econômico. É também feita naquelas ocasiões em que a população camponesa, empobrecida, começa a reagir e a lutar pela obtenção do direito à propriedade, visando, naturalmente, desradicalizar o camponês e freiar as reivindicações. Ela corresponde assim, muito mais a um processo de modernização do que de reforma.*[107]

O jurista argentino Antonino C. Vivanco chama a atenção para as mudanças dos aspectos institucionais quanto ao regime de posse da terra, seu parcelamento, bem como a assistência prestada para o incremento da produção:

> *A reforma agrária consiste na modificação da estrutura agrária de uma região ou de um país determinado, mediante a execução de modificações fundamentais nas instituições jurídico agrárias, no regime de posse da terra e em seu parcelamento. Pressupõe, além disso, a construção de obras e prestações de serviços de diversas espécies, visando incrementar a produção e melhora a forma de distribuição dos benefícios obtidos dessa produção, a fim de obter-se melhores condições de vida e de trabalho, em benefício da comunidade rural.*[108]

---

[107]Idem, ibidem p. 72 e 73.

[108] MENDONÇA LIMA, op. cit. p.267.

Já no Estatuto da Terra vai-se encontrar não só a definição do que seja reforma agrária, mas também de colonização, sendo importante fazer a sua distinção.

A definição de reforma agrária é dada pelo seu art. lº, §lº,:

Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visam a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Aqui a redistribuição se dá a partir da modificação do regime de posse e uso que, antes de colocar o direito individual como o preponderante, submete-o a princípios maiores, ou seja, aos ditames da justiça social e do desenvolvimento.

A atenção que deve ter o Poder Público para com os problemas sociais, decorrentes da má distribuição da malha fundiária, obriga o Estado a intervir no agro, de forma a corrigir esta situação. Agora, tal intervenção visa tão somente essa correção, ou seja, apenas uma melhoria na distribuição, o que significa que na lei brasileira não há uma previsão de mudanças profundas, pois implicaria numa postura política que estaria mais pendente para uma idéia de revolução, uma idéia de sociedade diferenciada daquela que temos até o presente momento. Para explicar melhor, faz-se referência à ligação existente entre propostas de reforma agrária e revolução, tão comuns na historia latino-americana. México, Cuba e Nicarágua são exemplos onde a bandeira da reforma agrária serviu de pano de fundo para o rompimento

social e político do país. No caso da legislação brasileira, não há nenhuma ligação possível nesse sentido. Toda modificação da estrutura fundiária brasileira se volta para outro aspecto, também importante: a modernização da agricultura brasileira.

Quando se fala em modernização, pode-se pensar na "Revolução Verde"[109] que houve no País após a promulgação do Estatuto da Terra em l967. Inicialmente, poder-se-ia dizer que a política governamental pós Estatuto propunha modificações modernizantes no meio rural, o que só seria possível pela introdução de técnicas modernas e também pela reestruturação da malha fundiária, através uma redistribuição de terras. Mas acontece que os incentivos dados à agricultura pelo poder militar determinaram um aumento significativo da produção, transformando-se em uma política de apoio à produção intensiva, com o que, deixou-se de lado a reforma agrária.

Essa opção feita pelo poder público de então foi colocada de antemão, quando da apresentação do projeto do Estatuto da Terra. No enunciado justificativo da lei, afirmava-se:

> (...) *não se contenta o projeto em ser uma lei de reforma agrária. Visa também a modernização da política agrícola do País tendo por isso mesmo objetivo mais amplo e ambicioso: é uma lei de Desenvolvimento Rural. Além da execução da Reforma Agrária, tem por*

---

[109]BRUM, Argemiro Jacob. *Modernização da Agricultura: trigo e soja*. Vozes - co-ed. FIDENE, Rio, l988 p.44. Para o Autor, "a chamada "Revolução Verde" foi um programa que tinha como objetivo explícito contribuir para o aumento da produção e da produtividade agrícola no mundo, através do desenvolvimento de experiências no campo da genética vegetal para a criação e multiplicação de sementes adequadas às condições dos difertentes solos e climas e resistentes às doenças e pragas, bem como da descoberta e aplicação de técnicas agrícolas iu tratos culturais mais modernos e eficientes. Através dessa imagem humanitária, ocultavam-se, no entanto, poderosos interesses econômicos e políticos ligados à expansão e fortalecimento das grandes corporações a caminho da transnacionalização."

> *objetivo promover o desenvolvimento rural através de medidas de política agrícola regulando e disciplinando as relações jurídicas, sociais e econômicas concernentes à propriedade rural, seu domínio e uso. Busca dar organicidade a todo o sistema rural do País, valorizando o trabalho e favorecendo ao trabalhador o acesso à terra que cultiva. Daí a denominação do projeto que por constituir um verdadeiro Estatuto da Terra visa regular os diversos aspectos da relação do homem com a terra tratando-a de forma orgânica e global.*[110]

Essa amplitude proposta no Estatuto da Terra teve sua consequência prática nas políticas públicas relativas ao meio rural. Se a reforma agrária era uma exigência social que contava com a simpatia de setores populares e da intelectualidade situada mais à esquerda ideologicamente, tinha também os seus inimigos, os quais defendiam uma política de incentivo aos já proprietários, por entenderem que estes alcançariam os resultados desejados mais facilmente, do que simplesmente desapropriar e repassar lotes de terra sem dar aos novos proprietários condições para produzirem.

Privilegiou-se, então, a política do aumento de produção e de produtividade e esqueceu-se a política de justiça social, que garantiria o acesso do trabalhador rural à terra através da redistribuição, via reforma agrária.

3.3. REFORMA AGRÁRIA NAS CONSTITUIÇÕES

[110]ESTATUO DA TERRA, Porto Alegre, Síntese, l98l, p. l7.

Retomando a evolução da legislação agrária brasileira, viu-se que reforma agrária só foi objeto de guarida legal nas legislações comuns. Já quanto a um tratamento mais específico dado pelas constituições brasileiras, só vai ser encontrdo a partir da C. F. de l967, sendo que as anteriores foram omissas.

Com a Emenda Constitucional nº l0, de dez (l0) de dezembro de l964, em seu Art. 5º, passa a ser da União a competência para legislar sobre o direito agrário. Essa mesma disposição é retomada na Constituição de l967, em seu Art. 8º, inciso XVII.

Mas é no Art. l6l, da Constituição de l967, que vai aparecer por primeiro a desapropriação de propriedade rural:

Art. l6l. *A União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento até cinquenta por cento do imposto territorial e como pagamento do preço de terras públicas.*

A Emenda Constitucional nº l, de l969, em seu Art. l6l, vem repetir o exposto acima. Havia preocupação de dar embasamento constitucional ao que estava previsto pelo Estatuto da Terra, que estabelecia a

desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (Artigos lº , l6, l7 e l8).

As disposições mais significativos em termos agrário-constitucionais (não necessáriamente avançadas), vão ser encontradas na Constituição de l988, em seu Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira, mais precisamente no Capítulo III, que trata da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

Art. l84 *Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.*

Primeiramente, observa-se que compete à União e, tão somente a ela a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Portanto, os estados e municípios não poderão fazê-lo, a não ser criar políticas que facilitem o acesso do trabalhador rural à terra, como no caso do Estado do RS, onde foi criado o FUNTERRA, sistema de aquisição de glebas, cujo pagamento é feito em pequenas parcelas e via produtos.

Ademais, no "caput" deste artigo, está o ponto central do direito agrário ora vigente no Brasil: a desapropriação só incidirá sobre as propriedades que não estejam cumprindo com a sua função social. O que, em outras palavras, significa que a propriedade rural que não cumpra com a

função social está a descoberto, isto é, ao proprietário não é dado se socorrer do princípio da garantia do direito de propriedade estabelecido pelo Art. 5º, XXII, por não ser este um direito absoluto, já que está diretamente vinculado à qualificação dada, também, pelo mesmo Art. 5º, inciso XXIII, que dispõe que "a propriedade atenderá a sua função social".

> *Se a propriedade é uma das bases do sistema sócio-econômico do Estado, a sua importância transcende o âmbito dos direitos individuais, indo alocar-se também na ordem econômica e social, o que torna plenamente compreensível que a propriedade deva atender aos anseios tanto do proprietário quanto da sociedade. Aos do proprietário, como senhor da terra e beneficiário direto de seu uso; e aos da sociedade, já que os reflexos do bom ou do mau uso da propriedade irão, invariavelmente, sobre ela se projetar.*[111]

Portanto, o Estado pode intervir na propriedade rural que não esteja cumprindo com a função social, a qualquer tempo, desde que movido pelo interesse social.

Mas de imediato, o artigo l85 da C.F. de 88 vem estabelecer um limite a esse poder:

---

[111]WATERHOUSE, Price. *A Constituição do Brasil l988 comparada com a de l967 e comentada. Price Waterhouse, São Paulo, l989.*

Art. l85. *São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:*

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

O imóvel nessas condições taxativamente está fora de ação desapropriatória para fins de reforma agrária. No caso das pequenas e médias propriedades, não seria recomendável mexer em uma estrutura de distribuição que, mesmo apresentando insuficiências econômicas, ainda resguardam uma conveniência social, pois a preocupação é atender a grande massa não detentora de nenhuma fração de terra.

Fica evidenciado que a qualificação de propriedade produtiva, somada ao cumprimento da função social, são determinantes quanto à garantia da não-intervenção estatal. Ao inverso, ela poderá ocorrer, dependendo apenas do interesse governamental em fazê-lo.

A desapropriação se efetivará mediante uma justa e prévia indenização em títulos da dívida agrária, cuja preservação do valor real é garantida para evitar, assim, que se configure um confisco, enquanto que as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

3.4. DESAPROPRIAÇÃO

O "caput" do Art. l84 da C. F. de 88 diz que é da competência da União a desapropriação para fins de reforma agrária. Repete-se o que já se prescrevia na Constituição anterior, modificada pela Emenda Constitucional nº l0, que, ao atribuir à União a capacidade de legislar sobre o Direito Agrário, retirou dos Estados essa competência.

A desapropriação para fins de reforma agrária só pode ser motivada pelo interesse social, entendendo-se este como sendo o interesse de terceiros, no caso, a comunidade, isto é, a ordem econômica deixa de estar sob a égide do individualismo e passa a ter um destino social, devendo trazer benefícios a todos.

Dessa forma,

> (...) *a desapropriação é um ato de direito público mediante o qual a administração, com base na necessidade pública, na utilidade pública ou no interesse social, desvincula um bem de seu legítimo proprietário para transferir sua propriedade a um ente estatal ou a particulares, com prévia e justa indenização.*[112]

[112]FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário*, Ed. Saraiva, l994. São Paulo. p.315

Está-se diante de um ato de Estado, em que este, tendo por base o princípio de que o interesse público prevalece sobre o interesse privado, transfere bens para seu domínio, mediante indenização.

J. Cretella Júnior vê o instituto de desapropriação em dois sentidos:

> *Em sentido amplo, para nós, desapropriação é o ato de direito público pelo qual a Administração, fundamentada na necessidade pública, ou no interesse social subtrai (em benefício próprio ou de terceiros) direitos do proprietário sobre esse bem, mediante indenização.*
>
> *Em sentido restrito, desapropriação é o ato pelo qual o Estado, necessitando de um bem para fins de interesse público, subtrai (em benefício próprio ou em benefício de terceiros) direito do proprietário sobre esse bem, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.*[113]

Analisando o conceito do instituto de desapropriação, Cretella Júnior elenca uma série de seis elementos que entram na composição de sua definição.

O primeiro elemento é o ato ou procedimento, unilateral, emanado de determinada pessoa jurídica pública, atingindo determinado objeto, que em geral é privado, mas, também podendo ser público.

---

[113]CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Lei da Desapropriação*. 2ª edição. Rio de Janeiro, Forense, l99l, p.22.

O segundo elemento é o Estado: " a desapropriação é um ato, mas ato de império, ato de poder público, ato do Estado, da Administração -- nunca ato particular".

O terceiro elemento é a existência do bem a ser desapropriado, pertencente ao particular ou ao próprio Estado.

O quarto elemento é a supressão-aquisição do bem, "que passa das mãos de uma pessoa (privada ou pública) para as mãos de uma pessoa pública (desapropriação por necessidade ou utilidade pública) ou para as mãos de pessoas privadas (desapropriação por interesse social)".

O quinto elemento é a finalidade, que é de natureza pública, pois há no ato expropriatório a preponderância do interesse público sobre o privado, portanto, jamais pode ser de natureza privada.

Já o sexto elemento é a indenização, que é a compensação oferecida pelo Estado ao sacrifício imposto à propriedade particular, podendo ser prévia, justa, em dinheiro, ou ainda, em títulos.

No caso em tela, a desapropriação se faz visando a mudança na estrutura fundiária, de forma a atacar os problemas advindos de sua má distribuição.

Entretanto, como bem salienta Torminn Borges,

> *(...) no fundo, o instituto da desapropriação não atinge o direito de propriedade em sua característica mais avultada, que é o seu valor econômico. Há apenas uma permuta de valores: substitui-se um bem - objeto do direito de propriedade - por outro bem - o seu preço em dinheiro ou equivalente.*[114]

Ao se garantir a expressão econômica do bem, garante-se a integridade do patrimônio da pessoa.

A desapropriação tanto pode ser por necessidade ou utilidade pública, como por interesse social. No primeiro caso, não há uma distinção entre o que seja por necessidade ou de utilidade pública, mas é justificada pelo autor do Código Civil, Clóvis Bevilaqua, em termos de maior gravidade e urgência das hipóteses relativas à necessidade pública. Tanto é assim, que o Código Civil, no Art. 590, § 1º, arrola as hipóteses da necessidade pública: I - A defesa do território nacional; II - A segurança pública; III - Os socorros públicos, nos casos de calamidade; IV - A salubridade pública.

Já as causas de utilidade públicas são elencadas no § 2º desse mesmo Art. 590: I - A fundação de povoações e de estabelecimentos de assistência, educação ou instrução pública; II - A abertura, alargamento ou prolongamento de ruas, praças, canais, estradas de ferro e, em geral, de quaisquer vias públicas; III - A construção de obras, ou estabelecimentos destinados ao bem geral de uma localidade, sua decoração e higiene: IV - A exploração de minas.

---

[114]BORGES, Paulo Torminn. *Institutos Básicos do Direito Agrário*, Saraiva, 7º ed., l992. p.67

Com o Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de l941, é eliminada essa dualidade, passando todas a serem de utilidade pública.

A busca do bem-estar coletivo levou a aparecer na Constituição de l946 a desapropriação por interesse social. Já nessa época despontavam os problemas sociais oriundos da má distribuição das terras, a formação de grande contingente populacional da área rural sem terra e sem trabalho, vivendo em péssimas condições, levando o poder público a intervir no setor. Juridicamente só foi possível com a criação desse instituto.

Agora, mais precisamente relacionado ao princípio da função social da propriedade, é na Constituição de l934 que vai aparecer primeiro, quando no Art. ll3, § l7, prescrevia que a propriedade não poderia ser exercida contra o interesse social ou coletivo.

Já a Constituição de l946, em seu Art. l41, § 16, reafirmava o direito à propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. O Art. l47 condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social.

Para a efetivação desse preceito inovador, a Lei nº 4.l32, de 10 de setembro de l962, passou a regular a desapropriação por interesse social, reconhecidamente insuficiente no tocante aos imóveis rurais para fins de reforma agrária.

Para Olavo Acyr de Lima Rocha,

> *Foi com as modificações de fundo inseridas na Carta Magna de l946 pela Emenda nº l0, de l0- ll-64, que se tornou possível a efetiva execução em nosso país da reforma agrária com mais de 40 anos de atraso em relação àquelas levadas a efeito na Europa, na segunda década do século, e cerca de vinte anos depois das empreendidas na Ásia, notadamente no Japão, após o término da Segunda Guerra Mundial, com a interferência do General MAC ARTHUR.* [115]

Ainda conforme o Art. 2º da referida Lei, a sua aplicação não se dirigia tão somente aos bens imóveis, estendendo-se também ao meio urbano, como no caso de manutenção de posseiros em terrenos urbanos (IV), construção de casas populares (V), proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais (VII) e por fim a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. Dessa forma, a lei teve deficiências em formular instrumentos que ensejassem a desapropriação do imóvel rural, de modo que se modificasse a estrutura fundiária.

Para Rocha:

> *Por outro lado, mesmo após o advento do Estatuto da Terra, em que essa lacuna foi superada, a Lei nº 4.l32/62 não ofereceu maior contribuição no sentido de facilitar a execução da reforma agrária, através da desapropriação de imóveis rurais para esse fim, visto que as normas processuais aplicáveis à desapropriação judicial estavam contempladas na Lei*

---

[115]ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A Desapropriação no Direito Agrário. Atlas, S. Paulo, l992. p.73.*

> *Geral das Desapropriações, isto é, o Decreto-lei nº 3.365/41. E estas normas se mostraram inadaptadas ou inadequadas à necessidade de maior celeridade do processo e transferência de imediato do domínio do bem expropriado para o expropriante, a fim de permitir a execução dos projetos de assentamento de agricultores sem terra com emissão de títulos de domínio aos beneficiários desse projetos.*[116]

Entre as modificações introduzidas pela Emenda nº l0, destaca-se a atribuição de competência à União para legislar sobre o direito agrário; transferência dos Estados para a União a competência para decretar impostos sobre a propriedade rural; mudança na forma de indenização dos imóveis rurais desapropriados que, em vez de ser pagamento à vista e em dinheiro, passou a ser em títulos da dívida pública, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos; a União passa a ter competência exclusiva para promover a desapropriação agrária.

Foram passos importantes, mesmo provindos de um regime autoritário que, pelo menos em tese, se devidamente levados à risca, permitiriam importantes avanços na luta pela modificação da estrutura fundiária. Para alguns autores, o mais significativo foi o novo tratamento dado às indenizações.

Para Rocha,

> *Relevantíssimo, como se pode deduzir do texto da Emenda Constitucional nº l0/64, foi o*

[116]ROCHA, op. cit. p.70.

> *surgimento, através dela, de uma nova figura de desapropriação, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária com pagamento da indenização não mais em dinheiro mas em títulos da dívida pública, quando revestissem os imóveis rurais expropriados a natureza de latifúndios.*[117]

O problema estava no condicionamento da desapropriação à justa e prévia indenização em dinheiro, o que exigiria dos poderes públicos um montante muito expressivo, fazendo com que não se levasse à prática esse instituto. A partir da Emenda Constitucional nº10, de 10 de novembro de 1964, a desapropriação de propriedades rurais para fins de reforma agrária ficava condicionada a uma prévia e justa indenização, só que pelo pagamento em títulos especiais da dívida pública, hoje denominados títulos da dívida agrária.

Com essas mudanças estruturais na legislação em nível constitucional, o caminho ficou aberto para a proposição de uma lei agrária e, ela surge com a promulgação a Lei nº 4.504, de 30/ 11/ 1964, o Estatuto da Terra.

O Estatuto, em seu artigo 17, dispõe que o acesso à propriedade rural pode se dar pela desapropriação por interesse social, cujas finalidades são dispostas no artigo seguinte:

Art. 18. *A desapropriação por interesse social tem por fim:*

a) condicionar o uso da terra a sua função social;

---

[117]ROCHA, op. cit. p.74.

b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;

c) obrigar a exploração racional da terra;

d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;

e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;

f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;

g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;

h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Esse elenco de finalidades demonstra o interesse em modificar profundamente a estrutura fundiária, dando-lhe uma nova configuração e direcionando as propriedades para o cumprimento da função social. E isso só poderia ser possível através da desapropriação, inflingindo perda ao proprietário sinecurista, ao mesmo tempo que recupera a propriedade para o interesse da comunidade, distribuindo-a àqueles que desejam torná-la um bem de produção.

Mas não poderia qualquer propriedade ser passível de desapropriação, como se verá a seguir, ao se fazer a leitura do Art. 20 do E. T.:

Art. 20. *As desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público, nas áreas prioritárias, recairão:*

I - os minifúndios e latifúndios;

II - as áreas já beneficiadas ou a serem por obras públicas de vulto;

IV - as áreas destinadas a empreendimentos de colonização, quando estes não tiverem logrado atingir seus objetivos;

V - as áreas que apresentem elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros;

VI - as terras cujo uso atual não seja comprovadamente, através de estudos procedidos pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (atual INCRA), o adequado à sua vocação de uso econômico.

Ao enumerar que tipos de propriedades seriam passíveis de desapropriação, o legislador nomeou aquelas que não estariam voltadas para a produção, tidas apenas como reserva de valor, esperando uma valorização futura, muitas vezes por obra de investimentos públicos, para serem vendidas por preços bem acima daqueles atribuídos quando de sua aquisição. Dessa forma, ficaram a salvo as propriedades voltadas para a produção, por nelas prevalecerem uma qualificação que interessa a comunidade: produtividade.

Já o Art. 24 do E. T. vai designar como podem ser distribuídas as terras desapropriadas: sob a forma de propriedade familiar (I); a agricultores cujos imóveis sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e de sua família (II); para formação de glebas que contemplem associações de agricultores organizados sob a forma de cooperativas (III); para fins educativos, de pesquisas, experimentação, assistência técnica e de organização de colônias-escolas, a cargo de órgão público (IV) ou, para fins de reflorestamento ou de conservação de reservas florestais a cargo da União, dos Estados ou dos Municípios (V).

Mais tarde, vieram à lume a Lei nº 4.947, de 6 de abril de l966, e o Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de l969, normativizando o processo de desapropriação para fins de reforma agrária.

Com o advento da Constituição de l988, passaram a ser as seguintes as legislações a vigorarem sobre desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária:

a) Constituição Federal de l988, artigos l84 e l85;

b) Lei nº 4.504, de 30/ ll/ 64, o Estatuto da Terra, artigos lº, § lº, e l6 a 23;

c) Lei Complementar nº 76, de 6/7/93;

d) Lei nº 8.629, de 25/2/93;

e) Decreto nº 95.7l5, de l0/2/l988.

Dado que os artigos l84 e l85 da Constituição Federal e os artigos lº, § lº, e l6 a 23 do Estatuto da Terra já foram objetos de análise, quanto às desapropriações, tratar-se-á a seguir mais especificamente das outras legislações.

3.4.1 - A Lei Nº 8.629, de 25 de fevereiro de l993

A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de l993 vai dispor sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, em conformidade com o previsto no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Toda propriedade rural que não cumprir a função social prevista no Art. 9º da Lei 8.629 é passível de desapropriação (Art. 2º), competindo à União o exercício desapropriatório (§ lº), através de órgão federal competente. Para levar a efeito a desapropriação, é necessário um prévio decreto do Presidente da República, declarando o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária (Art. 5º, § 2º).

É o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) o órgão federal responsável para executar a reforma agrária, o qual está autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamentos de dados e informações, com prévia notificação (§ 2º). É através desse exame preliminar, verificando o nível de produção exercitado na propriedade, que se determinará quais serão passíveis de desapropriação.

Importa realçar que são insuscetíveis de desapropriação, para fins de reforma agrária, a pequena e a média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra (§ único do Art. 4º), bem como a propriedade produtiva (Art. l85 C. F.).

Quanto à indenização, a terra nua terá uma prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária (Art. 5º), enquanto que as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro (§ lº).

Art. l2. Considera-se justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social.

§ lº A identificação do valor do bem a ser indenizado será feita, preferencialmente, com base nos seguintes referenciais técnicos e mercadológicos, entre outros usualmente empregados:

I - valor das benfeitorias úteis e necessárias, descontada a depreciação conforme o estado de conservação;

II - valor da terra nua, observados os seguintes aspecto:

a) localização do imóvel;

b) capacidade potencial da terra;

c) dimensão do imóvel.

§ 2º Os dados referentes ao preço das benfeitorias e do hectare da terra nua a serem indenizadas serão levantados junto às Prefeituras Municipais, órgãos estaduais encarregados de avaliação imobiliária, quando houver, Tabelionatos e Cartórios de Registro de Imóveis, e através de pesquisa de mercado.

A indenização quase sempre será objeto de questionamento, em função de o proprietário entender que o valor arbitrado é inferior àquele que pressuponha valer. Mas é através de uma ampla pesquisa, inclusive mercadológica, que o INCRA deve estabelecer o valor da propriedade. Se houver um arbitramento em valores bem abaixo do mercado, o proprietário pode questioná-lo no andamento da ação desapropriatória. Em casos de valores abusivamente acima do mercado, está-se diante de um crime de corrupção, em face de vantagens pecuniárias dada ao funcionário para obter

benefícios, fazendo-se necessária a intervenção do Ministério Público, para apuração de responsabilidades. (ver notícia Maranhão)

Após efetuada a desapropriação, o INCRA terá um prazo máximo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, para destinar a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista (Art. l6).

3.4.2 - Lei Complementar Nº 76, de 6 de julho de l993

Conforme o disposto no parágrafo terceiro do Art. l84 da C. F., o Congresso Nacional aprova a Lei complementar nº 76 de 6 de julho de l993, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para as desapropriações de imóveis rurais para fins de reforma agrária. Ao optar pelo rito sumaríssimo, o legislador demonstra preocupação com a celeridade do ato expropriatório.

Art. lº *O procedimento judicial da desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, obedecerá ao contraditório especial, de rito sumário, previsto nesta Lei Complementar.*

O que se quer com esse procedimento contraditório especial é assegurar aos litigantes uma ampla defesa, bem como evitar prejuízos ao expropriado em virtude de uma prolongada demanda judicial.

Como já se viu anteriormente, a competência para a propositura de desapropriação é da União (no caso o INCRA), tendo a Lei Complementar nº 76 determinado que seja a ação de desapropriação processada e julgada por juiz federal (§ lº),precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária (Art. 2º).

Em sendo declarado o interesse social sobre determinado imóvel rural pela publicação do decreto, o expropriante está autorizado a promover a vistoria e avaliação do imóvel, podendo contar inclusive com o auxílio da força policial, mediante prévia autorização do juiz, responsabilizando-se por eventuais perdas e danos que seus agentes vierem a causar, sem prejuízo das sanções penais cabíveis (Art. 2º, § 2º).

Após a publicação do decreto declaratório, a ação de desapropriação deverá ser proposta no prazo de dois anos (Art. 3º), devendo constar na petição inicial a oferta do preço:

Art. 5º *A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterá a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos:*

I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União;

II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel;

III - documento cadastral do imóvel;

IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa. que conterá, necessáriamente:

a) descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação;

b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento, e dos semoventes;

c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis.

Vê-se nesse Artigo 5º que, para ser o imóvel rural declarado de interesse social para fins de reforma agrária, deve passar por um processo de vistoria e avaliação, cujo laudo deve conter uma descrição detalhada, com todas as características do imóvel, o presumível preço, de modo a permitir que o Juiz tenha diante de si as informações necessárias para o despacho da petição inicial.

Em conformidade com o Art. 6º dessa mesma Lei, o Juiz deve despachar a petição inicial, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, quando autorizará o depósito judicial correspondente ao preço oferecido (I), mandará citar o expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser (II) e, por fim, expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros (III).

Após efetuado o depósito do valor do preço oferecido, o autor será imitido na posse do imóvel (Art. 6º, § lº). Já a citação do expropriando será

feita na pessoa do proprietário do bem, ou de seu representante legal, obedecido o disposto no Art. l2 do Código de Processo Civil (Art. 7º).

Dispõe ainda o Art. 9º desta lei que a contestação deve ser oferecida no prazo de l5 (quinze) dias e versará matéria de interessse da defesa, mas, em relação ao ato expropriatório, é excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado, restando discutir, então, o preço ou a condição de propriedade produtiva. Como a norma constitucional impede a desapropriação da propriedade produtiva (Art. l85, II C. F.) e, ainda, o procedimento do INCRA deve ser precedido de uma avaliação rigorosa sobre a propriedade, resta, a princípio, discutir somente o preço.

Ao ler-se atentamente esta Lei Complementar, observa-se que ela converge neste sentido. Basta verificar o Art. l2, onde a sentença do Juiz se fixa no valor da indenização , corroborado pelos artigos seguintes desta Lei:

Art. l2 *O juiz proferirá sentença na audiência de instrução e julgamento ou nos 30 (trinta) dias subseqüentes, indicando os fatos que motivaram o seu convencimento.*

§ lº - Ao fixar o valor da indenização, o juiz considerará, além dos laudos periciais, outros meios objetivos de convencimento, inclusive a pesquisa de mercado.

§ 2º - O valor da indenização corresponderá ao valor apurado na data da perícia, ou ao consignado pelo juiz, corrigido monetariamente até a data de seu efetivo pagamento.

§ 3º - Na sentença, o juiz individualizará o valor do imóvel, de suas benfeitorias e dos demais componentes do valor da indenização.

§ 4º - Tratando-se de enfiteuse ou aforamento, o valor da indenização será depositado em nome dos titulares do domínio útil e do domínio direto e disputado por via de ação próprio.

Mas, a realidade processual das desapropriações de imóvel rural para fins de reforma agrária tem sido outra. Na sua maioria são interpostos recursos por parte dos proprietários, seja através de mandado de segurança ou ação cautelar, questionando a qualificação de "improdutiva" dada ao imóvel pelo INCRA.

Em função desses recursos, os juízes, ao determinarem a realização de nova perícia para o imóvel desapropriado para o confronto dos dados fornecidos pelo INCRA, dão início a uma pendenga judicial que pode se arrastar por um bom par de anos, impedindo, assim, o governo de tomar posse imediata do imóvel e fazer a consequente partilha e distribuição.

Da sentença que fixar o preço, caberá apelação com efeito simplesmente devolutivo, quando interposta pelo expropriado e, quando for pelo expropriante, nos dois efeitos (Art. l3).

O valor da indenização é estabelecido em sentença, devendo ser depositado em dinheiro para as benfeitoria úteis e necessárias e, em Títulos da Dívida Agrária para a terra nua (Art. l4).

No caso de aumento do valor da indenização por reforma de sentença, o expropriante será intimado a depositar a diferença, no prazo de l5 (quinze) dias (Art. l5).

Art. l7. Efetuado o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será ratificada a imissão de posse e expedido, em favor do expropriante,no prazo de l0 (dez) dias, mandado translativo do domínio, para registro no Cartório de Registro de Imóveis competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos.

Não poderão ser objeto de ação reivindicatória aqueles imóveis rurais desapropriados, uma vez registrados em nome do expropriante (Art. 2l)

Todas as ações ora em curso no País seguem o disposto nessa Lei, aplicando-se subsidiariamente o Código de Processo Civil (Arts. 22 e 23).

Quanto à Lei Complementar Nº 76, pode-se dizer até certo ponto que os fatos sociais ocorridos no período subseqüente à sua promulgação, mais precisamente no ano de 95 em diante, coincidente com o início do governo Fernando Henrique, geraram contestações quanto à sua eficiência em relação à celeridade das desapropriações de imóveis rurais para fins de reforma agrária.

Criada para estabelecer o rito sumário, na prática o que se vê é o contrário, tendo em vista que os proprietários expropriados, ao fazerem uso de expedientes recursais, seja mandado de segurança ou de liminares, conseguem retardar consideravelmente a ocupação das áreas desapropriadas, inclusive, impedindo judicialmente a imissão de posse por parte do Estado.

Nesse sentido, as críticas à atual legislação vêm de todos os lados, seja de parte dos trabalhadores inconformados com a lentidão do processo, seja da parte dos proprietários que alegam o direito de contestarem o ato expropriatório, ou, ainda, das próprias autoridades encarregadas de executarem a reforma agrária, alegando não disporem de instrumentos mais eficazes para tocá-la adiante, e em especial, acusam a lentidão do judiciário em dar solução aos casos contestados judicialmente.

Para o Advogado do MST do RS, Jacques Alfonsinm a lei atual é pior que o Decreto 554 de abril de l969, aprovado pelo regime militar.

> *Nesse Decreto, o INCRA podia ocupar a área 72 horas depois de entrar com a ação de desapropriação, mas hoje o instituto precisa antes apresentar uma série de documentos e ainda depositar os valores.*

Corroborando tal tese, o atual governo enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei visando estabelecer um outro rito sumário de desapropriação para fins de reforma agrária, por entender que a atual legislação não é eficaz para imprimir a celeridade necessária e desejável para o ato expropriatório.

Tanto é assim que, em 23 de dezembro de 1996, é promulgada a Lei Complementar nº 88, que vem de alterar a redação dos arts. 5º, 6º, 10 e 17 da Lei Complementar nº 76.

No art. 5º, na petição inicial deverá constar também o comprovante do lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua (V), bem como o comprovante do depósito em banco oficial, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias.

Já as modificações maiores foram dadas ao art. 6º, como se pode ver a seguir:

Art. 6º.....

I - *mandará imitir o autor na posse do imóvel;*

II - *determinará a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser.*

.....

3º *No curso da ação poderá o Juiz designar, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, audiência de conciliação, que será realizada nos dez primeiros dias a contar da citação, e na qual deverão estar presentes o autor, o réu e o Ministério Público. As partes ou seus representantes legais serão intimadas via postal.*

4º *Aberta a audiência, o Juiz ouvirá as partes e o Ministério Público, propondo a conciliação.*

5º *Se houver acordo, lavrar-se-á o respectivo termo, que será assinado pelas partes e pelo Ministério Público, propondo a conciliação.*

6º *Integralizado o valor acordado, nos dez dias úteis subseqüentes ao pactuado, o Juiz expedirá mandado ao registro imobiliário, determinando a matrícula do bem expropriado em nome do expropriante*

7º *A audiência de conciliação não suspende o curso da ação.*

Aqui se observa a intenção do legislador em determinar a imediata imissão de posse (I), bem como de propor uma audiência de conciliação (3º) para facilitar o andamento do ato expropriatório através de um entendimento entre as partes pela via do acordo.

Já o Art. 10, é acrescido de um parágrafo único, na *qual havendo acordo, o valor que vier a ser acrescido ao depósito inicial por força de laudo pericial acolhido eplo Juiz será depositado em espécie para as benfeitorias, juntado aos autos o comprovante de lançamento de Títulos da Dívida Agrária para terra nua, como integralização dos valores ofertados.*

Art. l7 *Efetuado ou não o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido em favor do expropriante, no prazo de quarenta e oito horas, mandado translativo do domínio para o Cartório do Registro de Imóveis competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos.*

Parágrafo único. *O registro da propriedade nos cartórios competentes far-se-á no prazo improrrogável de três dias, contado da data da apresentação do mandado.*

Nesse artigo 17 se diminui o prazo de emissão do mandado translativo de domínio para o Cartório do Registro de Imóveis, de 10 (dez) dias para quarenta e oito horas, ao mesmo tempo em que o registro far-se-á no prazo improrrogável de três dias.

Com essas modificações, acredita o poder público que os processos desapropriatórios terão maior rapidez, de modo a facilitar o andamento da reforma agrária.

Por outro lado, poder-se-ia pensar todo o processo desapropriatório a partir dos interesses dos Estados e Municípios. É uma alternativa que começa a surgir no horizonte, em função das dificuldades que têm o poder central de conhecer a realidade de cada estado, ou ainda, dos municípios. Através de emenda constitucional, seria delegado poderes para que o próprio Estado realize a reforma agrária, ao mesmo tempo em que as Justiças estaduais também receberiam a competência para avaliarem o devido processo nos casos que assim o exigirem.

As dúvidas a essa alternativa seriam quanto à questão dos recursos, como poderiam estar à disposição dos Estados, se seriam alocados pelo Governo Federal ou se seriam originários da cobrança do próprio Imposto Territorial Rural que, em vez de ser um imposto federal, passaria a ser estadual, compondo então o fundo necessário para que os Estados desencadeassem a reforma agrária a partir dos interesses de cada unidade federada.

Para alguns, outro modo de se executar a reforma agrária no Brasil poderia ser pela via fiscal, a partir de uma taxação pesada sobre a propriedade

improdutiva, aumentando consideravelmente a alíquota incidente do Imposto Territorial Rural, de modo a tornar inviável a sua manutenção para fins meramente especulativos.

> *Taxando pesadamente a propriedade improdutiva, o governo poderia em pouco tempo reverter o quadro vigente. O Imposto Territorial Rural (ITR) é atualmente, contrariando a própria Constituição, um instrumento tributário mal utilizado. Não pune o latifúndio; não estimula a produtividade no campo; sua aplicação tem encontrado empecilhos de todos os lados, numa situação em que o discurso demagógico se confronta com a insensibilidade social.*[118]

A tributação progessiva da propriedade improdutiva é prevista pela própria Constituição (Art. 153, § 4º), de forma a desestimular a se ter terras como reserva de valor. A partir de uma taxação elevada, tornar-se-ia impossível ao proprietário mantê-las sem as utilizar, obrigando-o, ou a torná-las produtivas, ou a vendê-las, o que levaria forçosamente a um barateamento do preço da terra, facilitando a sua compra.

Caminhando na direção dessa alternativa, foi promulgada a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, o qual vem dispor sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). As mudanças introduzidas pelo legislador visam taxar com alíquotas bem expressivas as grandes propriedades consideradas improdutivas. Tanto é assim que, uma propriedade que tenha acima de 5000 (cinco mil) hectares, cujo grau de utilização (GU)

---

[118]Folha de São Paulo, Editorial, ... l996.

seja na ordem de 30%, a alíquota será de 20% aplicado aobre o Valor da Terra Nua Tributável (VTN) conforme p previsto no art. 11 da referida Lei. Isso significa que uma propriedade nessas condições, obrigaria o proprietário a pagar o seu valor total em cinco anos, obrigando-o, ao menos teóricamente, ou torná-la produtiva ou vende-la a outrem que quiser explorá-la.

Tal modo de se pensar, apesar de ser correto quanto ao aumento de taxação, não significa que os trabalhadores rurais sem terra possam adquiri-las, pois forçosamente teriam que ter aporte de capitais para fazê-lo, o que não é o caso. Difícilmente se pode dizer que, por essa via, é possível realizar a reforma agrária, mas pelo menos é mais um dispositivo legal a disposição dos governos, desde que queiram efetivamente colocá-lo em prática.

3.5.DOS BENEFICIÁRIOS

Após a desapropriação, será feita a distribuição das glebas, conforme preceitua o Art. l89 da C. F.:

Art. l89. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo Único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Aqui o legislador tenta evitar um problema levantado pelos contrários à reforma agrária. Estes alegam que a inexistência de uma política agrícola consistente por parte do governo federal dificulta em muito a possibilidade de o agricultor assentado produzir suficientemente para garantir o sustento de sua família, com o que, em pouco tempo, se vê obrigado a vender sua gleba, voltando, então, à sua condição anterior, novamente participando do grande contingente de trabalhadores rurais sem terra. Ao instituir um prazo mínimo de dez anos, tenta-se evitar a repetição desse problema.

Outro ponto importante é a concessão do título de domínio tanto para o homem como para a mulher, o que significa, antes de mais nada, proteção à família camponesa, sendo irrelevante quem esteja a sua frente.

A Lei nº 8.629 é a que determina como se fará a distribuição das novas glebas de terra e quem serão os beneficiários.

Art. l9. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III- aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;

IV - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;

V - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.

Parágrafo único. Na ordem da preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

Observa-se que, na ordem preferencial para distribuição dos imóveis, há uma escala que começa priorizando aquele que é o detentor original, a qual lhe caberá uma gleba, desde que não possua outra, ficando-lhe assegurada a sede do imóvel. Depois os beneficiários são aqueles que já trabalham no imóvel desapropriado e, só então, atingirá os posseiros, os assalariados, parceiros e arrendatários de outros imóveis, que, a princípio, devam estar localizados na região.

Por fim, e só em não tendo mais a quem distribuir, serão beneficiados os proprietários de pequenas frações de terra, cuja dimensão é mínima, não atingindo nem a condição de propriedade familiar.

Agora, é ilusório supor que na realidade das desapropriações levadas a efeito pelo governo é essa a ordem obedecida na distribuição dos imóveis. Deve-se levar em conta que o contingente de trabalhadores rurais

sem terra é muito grande, beirando a l2 milhões de famílias, dispersos em várias regiões do País, participando em movimentos organizados, cujas ações políticas pressionam constantemente o governo, obrigando-o a fazer constantes desapropriações na tentativa de desafogar a pressão mais contundente do movimento. A regra seguida pelo INCRA tem sido a de organizar listas de assentamento levando em conta os acampamentos montados ao longo das estradas pelo Movimento dos Sem-Terra.

Ou seja, a pressão política leva o governo a atender primeiro aos grupos sociais organizados, os quais são em grande número, e dos mais variados tipos.[119] O Movimento dos Sem-Terra (como o próprio nome diz, são aqueles que lutam por um pedaço de terra) juntamente com os do posseiros (aqueles que têm a terra mas não tem o título legal) são os que mais se destacam na luta pela reforma agrária. Os últimos governos básicamente têm atuado em duas frentes: na distribuição de títulos para legalizar a posse e nos conflitos oriundos da invasão de terras pelo MST, através de desapropriação para fins de reforma agrária. Dessa forma, a seqüência estabelecida pelo Art. l9 da Lei Nº 8.629, não é seguida ao pé da letra.

Outro ponto importante é o compromisso que tem o beneficiário de título de domínio ou de concessão de uso, de cultivar obrigatoriamente o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que seja através de cooperativas (Art. 21). Aqui reside um dos problemas mais delicados na política agrária. Muitos dos assentados, ao receberem seus lotes

---

[119]Ver a respeito GRZYBOWSKI, Cândido. *Caminhos e Descaminhos dos Movimentos Sociais no Campo*. Petrópolis, Vozes, l987.

para se instalarem e produzirem, não conseguem levar adiante o sonho de se tornarem produtores independentes. Dessa forma, abandonam a terra e colocam à venda os seus lotes. É justamente a desistência e o abandono que geram as críticas mais contundentes à política de reforma agrária.

No levantamento feito pelo consultor Internacional da FAO, Carlos Enrique Guanziroli, relatado no Relatório FAO sobre os indicadores sócio-econômicos dos assentamentos realizados no período l985-l990, essa questão foi examinada e foi constatado, no cômputo geral, que o percentual médio de desistência dos beneficiários foi de aproximadamente 22%.[120] Esse percentual é fruto de desistências ocorridas na região Norte, em especial no estado do Pará, onde estimou-se a ocorrência de até 40%. Elas se deram em função de vários problemas, dentre eles a questão do meio ambiente e do desmatamento (com o declínio da fertilidade da terra, ele vende seu lote para fazendeiros pecuaristas ou ele mesmo torna-se pecuarista); outra questão é o extremo isolamento, o que dificulta a comercialização dos produtos, levando ao empobrecimento do agricultor; por fim, a própria tradição migratória, que é extremamente acentuada nesta região do País.[121]

Segundo o autor desse relatório, o percentual em torno de 20% de desistências não pode ser considerado muito alto e nem atenta contra o programa de reforma agrária. Ao mesmo tempo, afirma que não tem acontecido a reconcentração de terra, pois as vendas dos lotes têm acontecido

---

[120]GUANZIROLI, Carlos Enrique. *Principais Indicadores Sócio-Econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária. Relatório Preliminar FAO/MARA* in *Reforma Agrária , Produção, Emprego e Renda*. ROMEIRO, Adhemar. GUANZIROLO, Carlos. PALMEIRA, Moacir. LEITE, Sérgio (Orgs.). Rio de Janeiro, Vozes, l994, p.61.
[121]Idem, p. 61 e 62.

entre os próprios parceleiros, portanto, não há uma volta à situação anterior à desapropriação, pois a venda para latifundiários não tem sido significativo.

Conclui Guanziroli:

> *Em suma, pode-se afirmar que nos assentamentos visitados, apesar de suas inúmeras carências, um número considerável dos beneficiários originais, tem preferido ficar na terra a migrar para as cidades, provavelmente devido à baixa absorção de força de trabalho que se verifica atualmente, ou a migrar para outras regiões onde não teriam acesso à terra.*[122]

Repensando toda a problemática colocada em tela, podemos concluir que a história do movimento pela reforma agrária confunde-se com a própria história da humanidade. Na era moderna houve a eclosão reformista em muitos recantos do mundo. Evidentemente, voltada para modificações na estrutura fundiária, isto é, a existência de uma estrutura onde uma minoria é detentora da maior parte das terras disponíveis para a produção, enquanto que a grande massa de trabalhadores rurais detém uma parcela mínima, impele o poder público a intervir para que se corrija essa distorção,visando alcançar uma situação de justiça social no campo. Para tal, o instrumento de que se lança mão é o da reforma agrária, um instituto histórico, que acompanha a humanidade desde os primórdios da civilização. Pode-se até dizer que,onde existiram sociedades agrárias, sempre existiram conflitos em torno do uso e da posse da terra. O que significa dizer que, desde a antiguidade, passando

[122]Idem, ibidem p. 64.

pelo Império Romano, a Europa Feudal até chegarmos aos tempos modernos, a solução de conflitos sempre passou pela modificação da estrutura fundiária, surgindo, então, o instituto da reforma agrária.

Na América Latina não foi diferente. Desde o período da colonização, as elites locais caracterizaram-se por serem detentoras de grandes extensões de terras. Pouca terra sobrou para o pobre colono agricultor. Isso gerou uma situação de conflito permanente entre uma grande massa de pequenos agricultores e os "barões" da terra.

Essa é uma situação que perdurou por largo período em vários países da América Latina.. No México, em Cuba, na Nicarágua, no Peru, na Venezuela, na Bolívia, como em muitos outros lugares desse imenso continente, a "questão agrária" se fez presente no desenrolar da história de seus povos, de modo nem sempre pacífico.

As expressões "reforma agrária", "revolução", "direito à terra", "transformação da sociedade", "democratizar a sociedade", foram forjadas no braseiro das lutas pela conquista da terra e transformadas em bandeiras de luta.

A bibliografia sobre a questão agrária começa a aparecer de forma consistente, tanto no Brasil como nos outros países da América Latina, concomitantemente com os processos reformistas colocados na prática por movimentos vitoriosos. Esses movimentos, além de transformarem as estruturas agrárias vigentes, colocaram em xeque as velhas estruturas oligárquicas em vigor.

No Brasil, a disputa pela terra é acompanhada desde a colonização, mas, contemporaneamente, é a partir da década de 30 que ela passa a receber um tratamento mais sistematizado teoricamente, passando a receber foros de institucionalização através de sua inserção em documentos legais.

Os movimentos pela terra explodem na década de 50, alcançando seu maior pique na de 60, levando as autoridades públicas a dar à reforma agrária um tratamento jurídico específico, o que vai acontecer com a promulgação pelo governo militar do Estatuto da Terra em l964.

Este instrumento legal normatizava as relações concernentes ao uso e posse da terra, ao mesmo tempo em que definia o que é "reforma agrária", dispunha como ela seria possível, ao nomear que tipo de propriedades seriam passíveis de desapropriação para esse fim.

Mesmo tendo à mão esse diploma legal, sabe-se que a autoridades públicas não se dispuseram a colocar em prática a reforma agrária, trilhando outros caminhos, mais convenientes aos interesses das elites dominantes.

Após a redemocratização do país, elabora-se uma nova Carta Magna em l988, por um Congresso Constituinte eleito. O instituto da reforma agrária recebe uma atenção especial do constituinte, sendo incluído no Título VII, da Ordem Econômica e Social, integrando o Capítulo III, que trata Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

Os movimentos reivindicatórios pelo direto à terra estão novamente colocando na pauta governamental a reforma agrária. Apesar de ser um princípio constitucional, as divergências sobre seu entendimento continuam a existir. Maior ainda é a controvérsia de como colocá-la em prática. Novamente alega-se obstáculos legais para a sua efetivação prática. Com isso, posterga-se mais uma vez a sua realização, frustando o desejo histórico de uma parcela considerável da população brasileira.

É como se estivéssemos andando em círculos, retornando sempre ao mesmo ponto. Parafraseando uma popular propaganda de uma caderneta de poupança: o tempo passa... o tempo voa... e a reforma agrária sempre vem à tona!

Ademais, apesar de a estrutura fundiária brasileira, com suas graves distorções de distribuição, apresentar pré-condições para o enfrentamento da reforma agrária, não significa, necessariamente, que isto vai acontecer. No dizer de José Eli da Veiga, é uma condição necessária, mas não suficiente.

> *Encontramo-nos, portanto, numa situação semelhante à que engendrou todas as reformas agrárias de que se tem notícia. Mas não se deve concluir daí que ela esteja prestes a se impor como única solução do problema agrário nacional. Não é uma fatalidade do desenvolvimento capitalista a adequação das estruturas agrárias através da distribuição de terras desapropriadas por estarem improdutivas. Ele oferece aos latifúndios a alternativa de se transformarem em modernas empresas agrícolas ou pecuárias.* [123]

[123]VEIGA, José Eli.*O que é Reforma Agrária*, Coleção Primeiros Passos (33), 13ªed., São Paulo, Editora Brasiliense,l990, p.16

Em outras palavras, é necessário mudar a orientação das políticas públicas para o meio rural. Em vez de privilegiarem somente a um estrato, no caso os grandes proprietários, deve-se pensar numa reestruturação de toda a malha fundiária, de forma que a grande massa de trabalhadores rurais consiga realizar seu sonho, o de ter a sua própria terra.

IV - DA POLÍTICA AGRÍCOLA

A necessidade primeira do ser humano é a alimentação. A ação administrativa de qualquer governo racional deveria dar prioridade número um à garantia de alimentação suficiente e adequada a todos os habitantes do país. Considerando a situação dos brasileiros neste aspecto, a primeira tarefa de uma política agrícola seria aumentar e coordenar a produção de alimentos para que a população brasileira possa comer melhor. No entatanto, não é isso que tem ocorrido. (Argemiro Jacob Brum, in *Modernização da Agricultura: trigo e soja.*)

4.1.CRISE AGRÁRIA X CRISE AGRÍCOLA

Antes de tratar especificamente da ¨política agrícola", faz-se necessário colocar de início algumas distinções relevantes sobre o tema.

Em uma pequena obra, notável em seu sucesso editorial, "O que é Questão Agrária", José Graziano da Silva chama a atenção para um ponto que considera fundamental: "não se pode confundir a questão agrária com a questão agrícola".[124] O Autor partindo da colocação do economista brasileiro Ignácio Rangel, o qual afirmava que, no momento em que a produção

[124]SILVA, José Graziano da. *O que é Questão Agrária"*. l4º ed. São Paulo, Brasiliense, l987.

agrícola fosse insuficiente para o abastecimento da população, faltando alimentos, configurar-se-ia uma situação de "crise agrícola". Por outro lado, "se a agricultura liberasse muita ou pouca mão-de-obra em função das quantidades exigidas para a expansão industrial, configurar-se-ia uma *crise agrária*, traduzida por uma urbanização exagerada ou insuficiente". [125]

Para Graziano, a separação entre questão agrícola e agrária é apenas analítica, pois elas não podem ser separadas de forma estanque, porque uma se faz presente quando acontece a outra, e vice-versa, isto é, além de internamente estarem relacionadas, na maioria das vezes ocorrem simultaneamente. O que não quer dizer que seja necessário, pois o modo como se resolve uma (a agrícola), pode agravar a outra (questão agrária).

Assim, para Graziano,

> *Em poucas palavras, a questão agrícola diz respeito aos aspectos ligados às mudanças na produção em si mesma: o que se produz, onde se produz e quanto se produz. Já a questão agrária está ligada às transformações nas relações de produção: como se produz, de que forma se produz.*[126]

Na questão agrícola, o que é importante é a quantidade e o preço; já quanto à questão agrária, entra o modo como se organiza o trabalho e a produção, nível de renda e emprego dos trabalhadores rurais, produtividade, etc.

---

[125]Idem p. l0.
[126]Idem, ibidem p. 11.

Veja-se que, na primeira, a preocupação é saber se a produção é suficiente para o abastecimento da demanda da população, bem como se o preço é condizente com os custos. Já, na segunda, a questão é mais complexa, pois se refere ao modo como se distribuiem os estabelecimentos agropecuários (pequenos, média e grandes propriedades), como se dá a ocupação da mão-de-obra e, em conseqüência, qual o nível de produtividade, a renda dos trabalhadores, enfim, referem-se mais especificamente à estrutura da malha fundiária.

Para demonstrar o quanto uma questão está ligada à outra, Graziano relaciona as transformações que a expansão do capitalismo no campo provoca na produção agropecuária. A produção extensiva e intensiva exigem a utilização de tecnologias que, por seu lado, requerem o emprego de insumos artificiais, como o adubo, inseticidas, máquinas agrícolas, etc., ao mesmo tempo que modificam as tradicionais relações existentes entre os proprietários e os trabalhadores rurais, ao exigir uma maior utilização do trabalho assalariado. Um exemplo que pode ser dado é em relação à existência em grande escala das parcerias, no período anterior à modernização havida no campo, citada acima. Após a mudança no modo de produzir, reduziu drasticamente o percentual dessa modalidade de exploração da terra, passando os parceiros pobres a terem que alugar a sua força de trabalho ao proprietário e, conseqüentemente, a sua condição de parceiro se transforma na de assalariado e, em boa parte, apenas por temporada (plantio e colheita).

De outra parte, a intensificação da produção exige um aporte considerável de capital, o que só é acessível para aqueles proprietários que

dispõem de condições financeiras mais favoráveis, ou seja, que estejam suficientemente capitalizados ou tenham acesso aos financiamentos oficiais, afastando dessa maneira uma grande parcela da população rural (os pequenos camponeses) de serem aproveitados no processo produtivo, obrigando-os, então, a procurar trabalho produtivo nas cidades.

Ao resolver a crise agrícola pela elevação de oferta de alimentos, instala-se a crise agrária, pela formação de um enorme contingente de trabalhadores rurais que não têm acesso à terra, e se obrigam a inchar as periferias das cidades em busca de algum trabalho para se manterem.

Desse modo, percebe-se a conexão existente entre a questão agrária e a questão agrícola. Ao se incentivar a expansão capitalista no campo para atender a demanda de produção, gerou-se uma situação em que trabalhadores rurais, por não disporem de condições para suportarem esses custos, são liberados para irem às cidades buscar trabalho produtivo. Como não existem vagas nas indústrias suficientes para atendê-los, estes começam a se organizar e a exigir do governo terras para plantar, invertendo o fluxo tradicional de êxodo campo-cidade para cidade-campo, gerando-se, assim, uma nova crise, a agrária.

Estabelecida essa íntima ligação entre crise agrícola e agrária, percebe-se a preocupação do legislador em atender a essa preocupação, por isso o tema é tratado na legislação brasileira, mas sua divisão dar-se-á em termos de política agrícola e fundiária e da reforma agrária, conforme o estabelecido no Capítulo III do Título VII da Constituição de l988.

4.2. POLÍTICA AGRÍCOLA

Além da **política agrária**, a nossa legislação classifica uma política diferenciada, mas que anda conjuntamente, a **política agrícola.** Distintamente daquela, que se refere à questão da distribuição da malha fundiária, esta trata de como produzir, o que produzir, quais os incentivos dados pelo governo à produção via instrumentos creditícios e fiscais, o incentivo à melhoria de produção pela introdução de novas técnicas, enfim, trata do planejamento da produção agro-pecuária brasileira, que é da responsabilidade do governo federal.

Anteriormente já foi citado o Professor Rafael Augusto de Mendonça Lima, para quem a Política Agrária abrange as diversas espécies de políticas, compreendendo a agrícola, a pecuária, a fundiária, ou ainda, a política de reforma ou reforma agrária.[127] Seguindo a linha teórica do Professor argentino Antonino Vivanco, afirma o professor Mendonça Lima que a Política Agrária divide-se em duas grandes espécies: a política de desenvolvimento ou permanente, e a política de reforma ou reforma agrária. Vê o Estatuto da Terra adotando essa distinção, por tratar no Título II exclusivamente da Reforma Agrária e, no Título III, disciplinar a Política de Desenvolvimento.

Contudo, observando-se mais atentamente o Estatuto da Terra, verifica-se que essa divisão em política agrária e agrícola é colocada pelo Art. lº, ao estabelecer que a lei está voltada para a execução da Reforma Agrária e

---

[127]Op. cit. p.

promoção da Política Agrícola. No parágrafo lº do Art. lº do E.T., assim é definido a Reforma Agrária:

> *Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.*

Numa primeira aproximação, compreende-se que aqui se esboça uma primeira noção de Política Agrária, ligando-a mais à questão da distribuição da malha fundiária. Tanto é assim, que a reforma está voltada para uma "melhor distribuição da terra", e não para promover uma transformação profunda da estrutura fundiária.

Já no parágrafo 2º do Art. lº do E. T., o qual define o que seja Política Agrícola, encontra-se o interesse do Estado não só em aumentar a produção, mas também de tê-la como suporte da industrialização do País:

> *Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País.*

Vê-se que, no tocante à Reforma Agrária, O Estatuto da Terra prevê a intervenção do Estado mediante a modificação do regime de uso e posse, visando à tomada de propriedades para uma futura distribuição, ou seja, interfere com o sentido distributivista. Já na Política Agrícola, o Estado age no sentido de apoiar a propriedade, de orientá-la para que haja aumento de produção, como uma medida de suporte para a política industrial. É verdadeiro que as duas ações se caracterizam pelo ação intervencionista do Estado, porém, almejando alcançar objetivos diferenciados.

Paulo Torminn Borges vê a Reforma Agrária como mero acidente, como transitório, já a Política Agrícola é perene, constante, permanece ao longo do tempo:

> *Diversamente da Reforma Agrária, a Política Agrícola, também chamada Política de Desenvolvimento rural, é um movimento permanente, em eterna renovação para acoplar os recursos da tecnologia e a necessidade de retirar riquezas cada vez mais densas da terra, sem a exaurir, sem a esgotar.*[128]

Entretanto, para Pinto Ferreira, reforma agrária não se confunde com a política agrária, sendo esta para ele,

> *(....)o conjunto de princípios fundamentais e de regras disciplinadoras do desenvolvimento do setor agrícola.*

[128]BORGES, Paulo Torminn. Op. cit. p.23

> *Deve levar em conta o elemento humano para a sua valorização, pois o homem é o ponto central do processo agrícola, bem como o solo, fator importante da produção, associados ao trabalho, à tecnologia, ao capital, ao espírito e à criatividade do empresário dentro de determinados ciclos de produção agrícola.*[129]

Devem ser criadas as condições materiais para que ocorra realmente essa valorização do elemento humano, e para tanto, é indispensável a existência de uma lei agrícola.

Essa bi-partição, que distingue as políticas para o meio rural em agrária e agrícola, permanece na Constituição de l988, como se pode ver pelo Art. l87:

Art. l87. *A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes...*

Dessa forma, a política de produção recebe o direcionamento do governo, através de um planejamento que visa o desenvolvimento econômico do meio rural brasileiro. Daí infere-se a forte presença estatal em todos os estágios da produção, desde o financiamento, assistência técnica, infra-estrutura de armazenamento, escoamento, eletrificação, irrigamento, bem como na aquisição de parte da produção (estoques reguladores) e uma política de garantia de preços mínimos.

---

[129]FERREIRA, Pinto. Op. cit. p. 153.

É o Estado com o poder de regulamentação do planejamento agrícola, incluindo-se aí as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais (Art. l87 C. F., § lº).

Para a recepção desses mandamentos constitucionais, remeteu-se à lei ordinária, a sua regulamentação. Tanto é assim, que a Lei Nº 8.171, de 17 de janeiro de l99l vai dispor sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à **política agrícola**.

4.3. A LEI N° 8.171 - A POLÍTICA AGRÍCOLA

A Lei Agrícola foi aprovada pelo Congresso Nacional, de modo bem mais rápido que a Lei Agrária. Isso se deve a vários fatores, dentre eles, o tratamento não "político" dado a essa questão.

Historicamente, o Estado brasileiro tomou a si o papel de implementador das políticas envolvendo a questão agrícola, mas sempre a fez dentro de determinados contextos e voltado para determinados produtos.

Neste quadro, a novidade histórica da Lei Agrícola é a de, simultaneamente, independentizar o

> *tratamento programático da questão agrícola - da qual se ocupa - frente à questão agrária e assumir a abordagem temática globalizante dos instrumentos de política, fugindo da formatação particularizada dos mesmos segundo produtos ou institutos.*[130]

Quanto à Lei Agrícola, observa ainda Mauro Márcio Oliveira que o Legislativo apenas propõe genéricamente algumas disposições, mas, ao contrário, é o Executivo que assume o caráter aplicador das políticas. "Aqui, a lei não é política".[131] O que não ocorre com a Lei Agrária, pois é no Parlamento que se situa o poder de decisão, que toma para si o "modelo" a ser adotado pela Nação.

Em decorrência de um contexto internacional de vitória do neoliberalismo sobre o socialismo do Leste Europeu, há um recuo do Estado-Produtor, ao mesmo tempo em que, internamente, a falência do Estado determinou que o Congresso adotasse a via do liberalismo, "tendo produzido não mais do que uma peça liberal ambígua".[132]

Essa "face" neoliberal, aparece na disposição do Estado brasileiro, ao contrário dos países europeus e do próprio EUA, de não adotar uma política de subsídios para a produção agropecuária, ficando os produtores à mercê dos juros de mercado, ou ainda, mesmo com taxas mais favorecidas, o que acarreta um custo muito alto, não lhes garantindo uma renda condizente para a manutenção do processo produtivo.

---

[130]OLIVEIRA, Mauro Márcio. *A Ambigüidade Neo Liberal na Agricultura Brasileira.* Brasília, [S.N.], l993, p.l0l.
[131]Idem, p. l0l.
[132]Idem, ibidem p. l02.

Então tem-se a Lei nº 8.l7l, de l7 de janeiro de l99l, versando sobre a política agrícola e disciplinando a atuação governamental nesta área:

Art. lº - *Esta Lei fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.*

Parágrafo único - *Para os efeitos desta Lei, entende-se por atividade agrícola a produção, o processamento e a comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais.*

Conclui-se que o Estado é o gestor de políticas de desenvolvimento da produção, com ações que visam a expandir a cadeia produtiva de alimentos, atendendo não só aqueles setores voltados para a exportação, mas também, os extratos da população cuja renda são mais baixas, mediante programas de incentivo à produção de alimentos básicos e à conseqüente garantia do abastecimento.

Através de políticas adequadas de incentivo à produção, o Estado busca dar estabilidade aos produtores agropecuários, pois só dessa forma é que se consegue a necessária segurança alimentar, pois "o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranqüilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social" (Art. 2º, IV).

A Lei 8.171, delineia os objetivos da política agrícola (Art. 3º), a qual diz que tem o Estado a função de planejamento, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade de abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais (I); reduzir as incertezas do setor através de sua atuação que permita aos produtores planejarem suas ações e investimentos a médio e longo prazo (II); eliminar as distorções do setor (III); proteger o meio ambiente (IV); descentralizar a execução dos serviços públicos de apoio ao setor rural, complementando suas ações com os Estados, Municípios (VI); compatibilizar as ações de política agrícola com as de reforma agrária (VII); estimular o desenvolvimento da ciência e da tecnologia agrícola (VIII), etc.

Na ordenação desses objetivos, há um reconhecimento da necessidade da atuação do Estado para o efetivo desenvolvimento agropecuário. Sem a participação deste, dificilmente haverá segurança alimentar, tão cara ao povo brasileiro. Sem o apoio estatal, inclusive envolvendo a participação dos estados e municípios, a produção só é factível para os grandes grupos econômicos. Sabe-se que, hoje, as graves distorções do setor vêm fazendo com que haja uma diminuição da área do plantio, obrigando o Estado a se valer da importação de grandes quantidades de alimentos para suprir o mercado interno.

Esse gerenciamento do Estado em todos os momentos da produção é explicitado pela própria Lei :

Art. 4º - *As ações e instrumentos de política agrícola referem-se:*

I - planejamento agrícola;

II - pesquisa agrícola tecnológica

III - assistência técnica e extensão rural;

IV - proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais;

V - defesa da agropecuária;

VI - informação agrícola;

VII - produção, comercialização, abastecimento e armazenagem;

VIII - associativismo e cooperativismo;

IX - formação profissional e educação rural;

X - investimentos públicos e privados;

XI - crédito rural;

XII - garantia da atividade agropecuária;

XIII - seguro agrícola;

XIV - tributação e incentivos fiscais;

XV - irrigação e drenagem;

XVI - habitação rural;

XVII - eletrificação rural;

XVIII - mecanização agrícola;

XIX - crédito fundiário.

É o Estado agindo para garantir tanto a produção como o abastecimento. Na produção, a preocupação vai desde a formação técnica do produtor, passando pelos apoios creditícios para produzir e comercializar, o acompanhamento técnico da produção através da extensão rural, armazenamento, seguro, garantia de preços mínimos, etc.

Evidente que quando se examinam as políticas agrícolas dos últimos governos no Brasil, vê-se que essas formulações apenas ficam dispostas na letra fria da lei, havendo pouca disposição da parte do poder público em efetivá-las, deixando o setor produtivo rural em segundo plano.

Nos Artigos seguintes da Lei 8.l7l, encontra-se o desdobramento dessas ações governamentais. Primeiramente, é instituído o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), vinculado ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA), cujas atribuições são elaborar o Plano de Safra, propor ajustamentos na política agrícola e fazer uma análise permanente sobre a conjuntura econômica e social da atividade agrícola (Art. 5º, III, IV, e VI).

O planejamento agrícola será feito através de planos nacionais de desenvolvimento agrícola plurianuais, planos de safras e planos operativos anuais (Art. 8º).

É o Ministério da Agricultura o responsável pela diretriz a ser dada à pesquisa agrícola através do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), sob a coordenação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), podendo ser estabelecidos convênios com os Estados e Municípios, ou, ainda, com entidades públicas e privadas, universidades, cooperativas, sindicatos, fundações e associações (Art. ll, § único).

A inserção do homem rural brasileiro no mundo da tecnologia só é possível através de práticas de extensão, de modo que o produtor rural deverá receber orientações adequadas para seus problemas de produção,

gerência, beneficiamento, armazenamento, comercialização e industrialização. Para tanto, o Poder Público mantém serviço oficial de assistência técnica e extensão rural (Arts. l6, l7 e l8), seja através da rede federal ou das redes estaduais.

A preocupação com a proteção ao meio ambiente e a conservação dos recursos naturais é um dever do Poder Público e, para tanto, este deve disciplinar e fiscalizar o uso racional do solo, da água, da fauna e da flora, realizar zoneamentos agroecológicos, estimular a recuperação das áreas em processo de desertificação, desenvolver programas de educação ambiental, etc., e elaborar programas plurianuais e planos operativos anuais, para atingir esses objetivos (Arts. l9 a 26).

Já quanto à comercialização, abastecimento e armazenagem, é dever do Poder Público manter estoques reguladores e estratégicos que visam garantir a compra do produtor, assegurar o abastecimento e regular o preço do mercado interno Art. 31). É importante ressaltar que a garantia dos preços mínimos far-se-á através do financiamento da comercialização e da aquisição dos produtos agrícolas amparados (Art. 31 § 2º).

Dado que a maioria dos proprietários rurais são detentores de pequenas glebas e, como a utilização das técnicas mais avançadas requer um maior número de recursos, o Poder Público incentivará e apoiará a organização dos produtores em associações e cooperativas (Art. 45).

O bem-estar das comunidades rurais depende em muito dos investimentos públicos que o governo venha a realizar, os quais podem ser obras como barragens, açudes, poços, projetos de irrigação, armazéns

comunitários, estradas, escolas e postos de saúde rurais, energia, saneamento básico, comunicações como telefonia rural, ou ainda mercados de venda direta pelo produtor, de modo que receba uma melhor remuneração pelo seu produto (Art. 47).

O crédito é um dos instrumentos de fomento e desenvolvimento rural mais importantes colocado à disposição do trabalhador rural em todos os países produtores de alimentos. A lei agrícola tem o crédito rural como o instrumento de financiamento da atividade rural, visando estimular a produção, incentivar a introdução de métodos racionais que aumentem a produtividade, melhorem o padrão de vida das populações rurais e permitam a adequada conservação do solo e preservação do meio ambiente (Art. 48).

Na atual sistemática de crédito, que vem desde l986, com algumas poucas variações, foi estabelecida uma variação de taxas diferentes de juros por categoria de produtor (pequeno, médio e grande), bem como uma taxa mais favorecida para os produtores do Nordeste.

Há duas modalidades de custeio: o crédito de custeio e de comercialização (EGF), que são operações de curto prazo, visando facilitar aportes para o produtor no momento do plantio e, depois, na colheita e comercialização. Já o crédito de investimento, que é uma operação de médio prazo, visa financiar a infra-estrutura de secagem e armazenamento de grãos, recuperação de solos e expansão da agricultura irrigada.

Quanto ao sistema bancário em empréstimos agrícolas, houve incentivo à participação de bancos privados, de modo a reduzir a dependência

dos recursos do Tesouro, dentro de uma perspectiva liberal, de diminuir a presença do Estado no processo produtivo.

Essa estratégia não vem apresentando bons resultados nos últimos anos. Mesmo havendo uma pequena diferenciação nas taxas de juros, estas ficaram muito próximas às praticadas no mercado, levando os produtores a arcarem com um custo muito alto no financiamento da produção. Endividados, demandaram ao governo, através de movimentos organizados, principalmente na Região Sul. A solução encontrada foi a implantação do plano de "securitização da dívida", que é a dilatação do prazo de pagamento com juros inferiores ao existente no contrato original.

Por outra parte, como a atividade rural se caracteriza pelo seu alto risco, devido estar à mercê das variações climáticas, é instituído o seguro agrícola destinado a cobrir aqueles prejuízos decorrentes de fenômenos naturais, pragas, doenças que atinjam a plantação (Art. 56). Dessa forma, o produtor tem garantias de que todo acontecimento natural, ou mesmo outro tipo de sinistro (Art. 56, I), não venha a desestabilizá-lo, inviabilizando a continuidade de suas atividades que, de outra parte, viria em prejuízo da nação como um todo.

Nesse sentido, confirma-se o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), instituído pela Lei nº 5.969, de ll de dezembro de l973, o qual, segundo o Art. 59 da Lei Agrícola, assegurará ao produtor rural:

I- *a exoneração de obrigações financeiras relativas a operação de crédito rural de custeio, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam bens, rebanhos e plantações;*

II- *a indenização de recursos próprios utilizados pelo produtor em custeio rural, quando ocorrer perdas em virtude dos eventos citados no inciso anterior.*

O fato é que a produção rural é um setor da economia que, ao se caracterizar por ser uma atividade de risco, coloca o produtor tanto à mercê das condições climáticas, como das variações do mercado.

No primeiro caso, os problemas decorrentes de seca, chuvas em excesso, geadas, granizo, etc., trazem prejuízos aos produtores rurais, os quais nem sempre são cobertos pelo seguro rural, o PROAGRO. No segundo caso, tem-se as variações do mercado como também causadores de prejuízos aos produtores. Uma supersafra nos EUA geralmente repercute negativamente nos preços dos produtos, fazendo com que haja uma baixa na renda, podendo não ser possível cobrir os custos de produção. Um outro problema sério é a política de controle de preços de determinados produtos que deva ser feito pelo governo federal, garantindo uma remuneração mínima de modo a dar condições de rentabilidade ao produtor.

Nos últimos anos, o governo federal vem adotando a política de manter os preços o mais baixos possível, de modo a evitar que estes incidam fortemente nos índices de inflação. Assim, essa manipulação de preços faz

com que também caia a renda do produtor, criando enormes dificuldades para bancar o custeio da produção. O primeiro ano do Plano Real,exemplifica bem esse problema, mesmo tendo um aumento na safra, houve queda de 21% na renda. [133]

Também um dos problemas que se tem quanto à política agrícola, é a questão do pequeno produtor ou do produtor familiar. Dadas as suas parcas condições financeiras, difícilmente ele consegue fazer investimentos de porte para produzir, principalmente aqueles produtos de maior rentabilidade, os de exportação, que são justamentes os que exigem uma maior tecnologia. Dessa forma, sobram para o produtor familiar os produtos considerados de mesa para o consumidor, alimentos.

Para o enfrentamento desse problema, os governos utilizam políticas de incentivos à produção familiar, como no caso recente, a da PRONAF (Programa Nacional de Amparo à Agricultura Familiar). Esse programa objetiva promover o desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares, possuidores de área de até quatro módulos fiscais, residentes na propriedade, desde que 80% da renda familiar seja proveniente da atividade agropecuária.

Isso demonstra o quanto é diversificada a atuação do Estado na política agrícola: desde uma política mais geral, abrangendo aqueles produtos de cotação no mercado internacional, até aqueles considerados os básicos para a alimentação da população. E mais, o amparo aos pequenos produtores, cuja característica principal é o envolvimento da família nas atividades, além

---

[133]BLECHER, Bruno. *Prejuízo no campo é de 21%*. Folha de São Paulo, Guia da Safra 95. São Paulo, 28 de março de l995.

da importância social de que se reveste, propicia condições para que haja aumento significativo na produção daqueles produtos que compõem a mesa do brasileiro e que não são considerados os de melhor rendimento, como os produtos de exportação.

Já no âmbito do MERCOSUL, sabe-se que a agricultura é base importante das economias locais, sendo os produtos agro-pecuários exportáveis uma das principais fonte de entrada de divisas para seus países. Nesse caso, a competição entre ambos os países poderá determinar prejuízos consideráveis àqueles setores que não estão devidamente preparados para tal situação, podendo alguns entrarem em colapso, ou mesmo em uma crise tão forte, que inviabiliza a continuidade do processo produtivo , gerando mais desemprego e, conseqüentemente, mais êxodo rural.

Para impedir essa situação, o Estado deveria preparar o produtor para o enfrentamento dessa concorrência, e para tanto, deveria investir na reconversão do processo produtivo, tornando-o competitivo para o MERCOSUL. Mas, pelas informações existentes hoje, o Estado não se preocupou em fazê-lo, deixando os produtores à mercê dos acontecimentos.

No desenvolvimento desse Capítulo, verificou-se, inicialmente, tendo por base as colocações de José Graziano da Silva, que apesar de não se poder confundir a "questão agrária" com a "questão agrícola", ao observar a realidade do campo nas últimas décadas, vê-se que elas estão intimamente ligadas. E de que forma?

Num primeiro momento, a chamada "modernização conservadora", implantada no País após 64, determinou um avanço acentuado em termos de tecnologia de produção, ampliando significativamente a capacidade produtiva, sem, no entanto modificar a estrutura da malha fundiária, que se caracteriza por ter uma distribuição injusta e concentradora.

Esse modo de resolver a "questão agrícola" pela modernização determinou uma grande migração de trabalhadores rurais pobres que, por não terem condições de se adequarem ao novo modo de produzir, tiveram que abandonar suas terras e tentar a sorte na cidade. Mas como esta não tinha estrutura suficiente para absorver esse grande contingente de trabalhadores sem nenhuma qualificação para os serviços disponíveis no mercado de trabalho urbano, inverteu-se a direção migratória: em vez do campo para a cidade, passou-se a voltar para o campo e, a partir daí, através de movimentos organizados, demandar o Estado para que realize a transformação no campo, através de um processo de redistribuição da terra, a reforma agrária.

De outra parte, a crise agrícola também é decorrente do mau gerenciamento do Estado no tocante à política agrícola. A falta de um planejamento adequado para a produção agrícola, com crédito barato e acessível para o produtor, o estabelecimento de um preço mínimo condizente com os custos de produção, assistência técnica, comercialização, etc., faz com que o setor se desorganize, gerando distorções tão profundas, que, a almejada segurança alimentar, passe a ser apenas um exercício de ficção, e o que é pior, trazendo enormas prejuízos em termos de divisas ao País. Se pela década de setenta e oitenta, ostentávamos a posição de grande exportador de grãos, na década de 90, assumimos a condição de importadores. Isso tudo em

decorrência de uma visão errônea do papel que o Estado deve ter quanto à produção agrícola.

A partir de uma visão de fundo liberal, defendeu-se que o Estado deve apenas ter uma função orientadora para o setor, sem se comprometer seriamente com recursos, a não ser para aqueles produtores que efetivamente não têm acesso a eles. Quanto aos outros produtores (médios e grandes), devem buscar recursos nos bancos privados, assumindo os riscos do mercado.

É exatamente a falta de uma política séria para o setor rural brasileiro, que dê condições para que o produtor obtenha ganhos em sua atividade, que tem gerado uma estagnação na produção agrícola do País.

Entende-se que deva ser re-estudada a hipótese de se ter uma produção agrícola subsidiada, nos moldes praticados pelos países europeus, de modo que o agricultor brasileiro tenha reais condições de produzir e, inclusive, fazer frente a um mercado internacional altamente competitivo. Para tanto, deve ser abandonada a cartilha ideologicamente comprometida com o credo liberal, que quer retirar o Estado da condução e participação da produção agrícola, em especial, do fornecimento de créditos baratos aos produtores. Sem a participação do Estado, não há possibilidades de se ter uma agricultura forte, que permita que se alcance a segurança alimentar no Brasil.

V.O MOVIMENTO DOS SEM-TERRA

Vem teçamos a nossa liberdade
braços fortes que rasgam o chão
sob a sombra de nossa valentia
desfraldemos a nossa rebeldia
e plantemos nesta terra como irmãos!

(Hino do Movimento dos Sem Terra de Ademar Bogo)

A luta pela terra no Brasil remonta aos primórdios da organização da sociedade brasileira. Desde Canudos, Contestado, as Ligas Camponesas, Formoso, Sudoeste do Paraná e o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER) no RS, o homem do campo, pobre e despossuído, investe contra a ordem reinante, tida por ele como injusta, com o fito de se inserir no processo produtivo, de ter um pedaço de seu para viver dignamente.

Essa luta contra uma estrutura fundiária voltada para o privilegiamento da grande propriedade sempre foi reprimida pela violência. Nem por isso, de tempos em tempos ela deixa de retornar ao cenário nacional, cada vez com mais vigor, retomando a sua importância social.

Com o golpe de 64, os militares investiram raivosamente contra as Ligas Camponesas, os sindicatos rurais e os movimentos rurais organizados em todos os estados brasileiros. A intenção dos novos locatários do poder era desorganizar um movimento reivindicatório que clamava pela transformação da estrutura agrária brasileira. Não se pode esquecer que, dentre as "reformas de base" propostas pelo governo anterior, o de João Goulart, uma incomodava sobremaneira as oligarquias rurais: a reforma agrária. Portanto,

para o novo regime que se instalava, apresentava-se como necessário, abafar os "ruídos" vindo do campo.

No entanto, na década de setenta, a par do aparecimento de um intenso movimento social urbano no Brasil, ressurge com toda força o movimento sindical dos trabalhadores rurais e, com ele, renasce a luta pela terra. Quer no meio urbano, quer no meio rural, esses movimentos contestavam o regime de exceção instaurado no País pelas forças militares e, assim, objetivavam restabelecer a ordem democrática.

Para Octávio Ianni,

> *No Brasil, a democracia nunca chegou ao campo, nem como ensaio; apenas como promessa. O pouco que se fez, em favor da democracia, foi e continua a ser o resultado das lutas de camponeses, operários rurais e índios. A burguesia agrária -- composta de latifundiários e empresários, nacionais e estrangeiros -- sempre impôs o seu mando de forma mais ou menos discricionárias às populações camponesas, assalariadas e indígenas. No campo, a ditadura tem sido muito mais persistente, generalizada, congênita, do que na cidade. Os latifundiários e os empresários sempre impuseram os seus interesses, de forma mais ou menos brutal.*[134]

Essa ebulição de acontecimentos no cotidiano do meio rural é assinalada pela luta do índio contra a expropriação de sua terra e de seu modo de vida, do camponês reivindicando o direito ao acesso a um pedaço de terra

---

[134]IANNI, Octavio. *Origens Agrárias do Estado Brasileiro*. São Paulo, Ed. Brasiliense, l984, p.155.

para produzir e pelo assalariado rural, que luta por sua sindicalização de forma a obter melhores condições para o enfrentamento com o patronato, visando a salários mais justos, ao transporte seguro e à aplicação das legislações trabalhistas apropriadas ao setor.

Esses fatos vieram num crescendo, e hoje, ao se lançar um olhar para o mundo rural brasileiro, depara-se com um cenário demarcado por movimentos sociais. Diversos e fragmentados, eles se caracterizam por sua extrema conflituosidade, principalmente aqueles envolvidos na luta pela terra, cujo destaque maior é dado pelos posseiros, Sem-Terra e os "afogados" das barragens.[135]

Esses três movimentos têm hoje, como elo de ligação, uma repetição histórica do camponês brasileiro: a luta pela terra.

Os **posseiros** lutam contra os grandes proprietários, que querem tomar suas terras a partir de ações como a da "grilagem", que é a obtenção de títulos de terras de forma ilegal, e, com isso, expulsando antigos possuidores, não detentores de títulos. Eles se diferenciam dos sem-terra pelo fato de terem a terra e querem garanti-la, enquanto estes não têm e querem tê-la.

Para Grzybowski,

---

[135]Essa diversificação e fragmentação nos é mostrada na obra de GRZYBOWSKI, Cândido. *Caminhos e Descaminhos dos Movimentos Sociais no Campo*. Petrópolis, Vozes/ Fase, l987. Além desses três movimentos acima declinados, ele elenca as lutas indígenas, os movimentos dos operários no campo, a dos camponeses integrados, além das alternativas de produção, mulheres e previdência social.

> *Nas lutas de posseiros a terra é sempre definida. Definidos e conhecidos são também os pretensos donos da terra, seus objetivos e seus lances na luta. Na resistência dos posseiros e nas ocupações de novas terras brota o sentido histórico das suas lutas pela terra: ela contrapõem a legitimidade da posse à legalidade da propriedade da terra.* [136]

O **movimento das barragens**, ou dos "afogados", é a luta do homem do campo contra a desapropriação estatal, os quais reúnem aqueles que tiveram suas terras inundadas por águas das hidrelétricas, cujo contingente é avaliado em 200 mil famílias. Eles estão organizados no Movimento dos Atingidos pelas Barragens, cuja atuação maior se dá nas bacias do Rio Uruguai e Iguaçu (Sul), no Vale do Jequitinhonha (Minas Gerais), Vale do Ribeira (São Paulo) e no Norte e Nordeste.[137]

> *O importante a salientar é que, nas barragens, a expropriação é conduzida por empresas estatais. Os maiores e principais movimentos estão associados ao processo de construção de barragens para a geração de energia elétrica pelas empresas coligadas na ELETROBRÁS (CHESF, ELETRONORTE, ELETROSUL, ITAIPU BINACIONAL). Nos casos de barragens hidrelétricas, a desapropriação baseia-se no princípio legal da utilidade pública. Por isto, a luta contra as barragens configura-se como luta contra a expropriação feita pelo Estado em nome da sociedade. É a própria legitimidade do Estado e da legalidade instituída que é denunciada.*[138]

---

[136]ibidem p. 20.
[137]Jornal Zero Hora, o1 de outubro de 95, p.50.
[138]ibidem, ibidem p. 25.

É de se lembrar que a luta das barragens não é somente contra a expropriação da terra pelo Estado, mas os afogados também reivindicam um melhor preço para as indenizações, novas terras para cultivarem, bem como maiores prazos para deixarem as propriedades desapropriadas, de modo a terem renda em função de mais algumas colheitas.

Quanto aos **sem-terra,** este é um dos principais movimentos em atividade no campo, cuja organização e disposição de luta, além de receber uma grande repercussão na mídia, tem sido decisiva para as mudanças preconizadas pelo atual governo de FHC, devendo, portanto, merecer um exame mais detalhado.

Organizados em acampamentos ao longo das estradas do interior de vários estados brasileiros, os milhares de sem-terra reivindicam terras para produzirem e instalarem suas famílias. Como o próprio nome designa, são trabalhadores rurais sem terra para produzir que, por um motivo ou outro, foram excluídos do atual modelo de produção primária do país. Valendo-se do Estatuto da Terra, exigem do governo a desapropriação de terras ociosas, que não cumprem a função social. Através da estratégia da invasão dessas propriedades, ou as do próprio Estado, produzem fatos políticos de repercussão na mídia, como forma de pressionar o governo a fazer a reforma agrária.

5.1.OS MOVIMENTOS SOCIAIS

O objeto deste estudo é a **luta pela terra**. Ela é analisada a partir de um movimento específico conhecido como Movimento dos Sem-Terra. É importante desde já esclarecer que não há preocupação em recortar e interpretar esse movimento a partir das teorias existentes em abundância sobre os movimentos sociais no Brasil. O que será feito é apenas um tangenciamento dessa questão, no sentido de apenas situar o MST dentro de um determinado contexto, já que a preocupação do estudo é a ação reivindicatória dos trabalhadores rurais pela terra, a partir de determinadas premissas legais e sua determinação no mundo do direito.

Mas, para situar o MST como um movimento social, se está obrigado a levar em conta alguns aspectos fundamentais que dizem respeito à própria teoria dos movimentos sociais.

Sendo assim, o que é um "movimento social"? Essa é uma reflexão que ocupa um lugar central na teoria sociológica. Para Gianfranco Pasquino[139], podem ser distinguidas duas correntes na reflexão dos clássicos. Uma primeira vê a irrupção das massas na cena política através de uma manifestação de irracionalidade ou de um rompimento perigoso da ordem existente. Nessa se alinham autores como Le Bon, Tarde e Ortega y Gasset. De outro lado, autores como Marx, Durkhein e Weber, "vêem nos

---

[139]PASQUINO, Gianfranco. *Movimentos Sociais* in BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. de João Ferreira, Carmem C. Varriale e outros. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2ª edição, l986.

movimentos coletivos um modo peculiar de ação social", que denotam "transição para formas de solidariedade mais complexas, a transição do tradicionalismo para o tipo legal-burocrático, quer o início da explosão revolucionária".

Para Pasquino,

> *Em todos estes autores, bem como naqueles que lhes haviam de seguir, existem alguns elementos comuns na análise dos comportamentos coletivos e dos Movimentos sociais: o acento sobre a existência de tensões na sociedade, a identificação de uma mudança, a comprovação da passagem de um estádio de integração a outro através de transformações de algum modo induzidas pelos comportamentos coletivos.*[140]

Fazendo um deslocamento para os Sem-Terra, percebe-se, num primeiro momento, que de fato há uma tentativa de rompimento da ordem existente. Como o sistema está baseado na manutenção de privilégios para os detentores da grande propriedade, o Movimento tenta romper com essa ordem, que se lhes apresenta desfavorável.

Conforme o lugar onde se posta o observador, poder-se-ia dizer que a manifestação coletiva desse movimento, dar-se-ia através de atos pensados, racionais, como, por exemplo, a invasão de uma propriedade, visando produzir fatos políticos que chamem a atenção do poder público, e mudem seu comportamento em relação à causa em tela: a mudança na

[140]ibidem p. 787.

estrutura fundiária pela execução da reforma agrária De outra parte, ao se observar a partir do ângulo dado pelo ameaçado no seu status-quo, ver-se-ia nessa ação coletiva sinais de irracionalidade.

Essas hipóteses seriam plausíveis em qualquer ação coletiva, mas ao fixar-se nelas, ter-se-ia uma análise pobre, que não conseguiria dar conta da dimensão que este movimento assume perante a realidade social na qual está inserido.

Significa, em verdade, a existência de uma estrutura social onde, para um determinado grupo ou grupos, as condições dadas lhes são desfavoráveis, e, por isso, objetivam mudanças e, em consequência, entram em confronto com aqueles considerados favorecidos, criando, assim, uma situação tensa entre os diversos grupos que compõem esse tecido social.

Esquemáticamente, vê-se, de um lado, aqueles que defendem a manutenção da ordem vigente. De outro, aqueles que querem rompê-la, configurando-se, então, uma passagem de um estágio a outro. Os primeiros vêem nas massas a manifestação de irracionalidade, por colocarem em risco uma ordem já consolidada. Os segundos, vêem nos comportamentos coletivos uma possibilidade de transformação, de criar novas formas de integração e solidariedade.

Mas, voltando ainda a Pasquino, observa-se qual a sua definição de movimento social:

> Assim, *havendo de proceder a uma definição que não comprometa a análise nem esqueça as diferenças entre as várias interpretações, dir-se-á que os comportamentos coletivos e os movimentos sociais constituem tentativas, fundadas num conjunto de valores comuns, destinadas a definir as formas de ação social e a influir nos seus resultados. Comportamentos coletivos e Movimentos sociais se distinguem pelo grau e pelo tipo de mudança que pretendem provocar no sistema, e pelos valores e nível de integração que lhes são intrínsecos.* [141]

Por essa definição, poder-se-ia dizer que o MST poderia ser definido como um movimento social? Vejam-se seus fatores conceituais. Segundo o Autor, os movimentos sociais, ao definirem as ações a serem desenvolvidas para alcançar determinados resultados, partem de valores com os quais comungam, valores estes que são o amálgama, a sedimentação de todo o grupo. Ao serem assim definidas, sabe-se os objetivos, que tipo de mudança querem impingir ao sistema. Assim, os valores comuns ao grupo determinam em que medida desejam mudanças no sistema.

A luta pela democratização, o acesso do trabalhador à terra pela via reforma agrária, objetivando mudar uma estrutura fundiária tida como injusta, dada a sua distribuição desigual, onde poucos têm muito e muitos sem nada, formam um conjunto de valores que são comuns não sómente aos integrantes do Movimento dos Sem-Terra, mas que, compõem as aspirações de toda uma categoria social, ou seja, os posseiros, os trabalhadores temporários (bóias-frias), as mulheres rurais lutando pelo reconhecimento

[141] Idem, ibidem p. 787.

de seus direitos, etc. E esse elo comum é sedimentado por uma noção partilhada conjuntamente: a de justiça social.

Se há uma condição injusta no campo, que não permite que o trabalhador rural saia de uma secular situação de miserabilidade, impedindo-o de ascender socialmente, isso requer uma ação coletiva transformadora, que provoque mudanças no sistema. Dessa forma, e atinente à definição exarada por Pasquino, poder-se-ia caracterizar o Movimento dos Sem-Terra como um movimento social, pois carrega consigo uma carga valorativa exponencial em termos motivadores de uma ação coletiva.

Mas a dinâmica dos fatos sociais quase sempre se sobrepõe às teorias explicativas da realidade social, obrigando o analista a uma constante rearticulação, em face de que determinados pressupostos não lhe garantem mais chegar a conclusões criteriosas, com um determinado rigor, devido a estarem ultrapassados. E se observa isso, com a nova dinâmica social brasileira a partir dos anos setenta.

É a partir dessa década que irrompe no cenário político-social uma série de movimentos populares, de modo espontâneo, à margem dos canais institucionais (por exemplo os partidos políticos), em cujo confronto com o Estado demandam por mudanças, quer em nível mais local (calçamento de uma rua, sinalização, fechamento de uma fábrica poluidora, etc.), quer em nível nacional (feminismo, ecologismo, etc.). Pelas suas características diferenciadoras em relação aos movimentos sociais mais tradicionais, são denominados de "novos movimentos sociais".

Para se fazer a distinção entre o movimento "tradicional" e o "novo", Ilse Scherer-Warren, ao analisar o caráter desses novos movimentos sociais, chama a atenção de que esses movimentos propiciam o desenvolvimento de uma nova cultura política de base, o que significa afastar-se daquela expressão típica da sociedade industrial, com assentamento na teoria marxista, cuja elaboração se dá a partir de uma sociedade vista como dividida em classes sociais:

> *Os denominados "movimentos sociais tradicionais" surgem enquanto expressão típica da sociedade industrial (e de sua consciência), dividida em classes sociais, das quais uma delas - o proletariado - encontrava quase a totalidade de seu cotidiano submetido ao mundo da produção e exploração de sua força de trabalho. Os movimentos sociais expressavam essa contradição fundamental e o desejo de sua superação. Assim, os movimentos libertários traziam em seu bojo o projeto de uma sociedade sem classes. A utopia mais completa para essa futura sociedade foi desenvolvida pelo marxismo-leninismo. Assim sendo, os caminhos indicados pelo marxismo-leninismo para a realização dessa utopia foram aqueles seguidos principalmente pelos movimentos proletários revolucionários até meados do século atual.*[142]

O fato é que a teoria marxista, com sua crítica à ordem liberal/capitalista, serviu de munição para a erupção de uma série de movimentos que visavam à emancipação do homem, através de mudanças radicais no modo de ser da sociedade capitalista. É forte também, nesse período, a presença da teoria anarquista, sustentando ideologicamente os

---

[142]SCHERER-WARREN, Ilse. *O Caráter dos Novos Movimentos Sociais*. in *Uma Revolução no Cotidiano? Os Novos Movimentos Sociais na América do Sul*, org. por SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo J.. São Paulo, Ed. Brasiliense, l987, p.36.

movimentos sociais, em especial aqueles ligado ao operariado. Tanto da base teórica do marxismo bem como do anarquismo surge a organização representativa dos trabalhadores, que vai se espalhar por todo o mundo ocidental, o sindicato.

Na relação entre marxismo e anarquismo e, vendo nesse último, já então, uma forte crítica ao primeiro, no modo de encaminhar a utopia da transformação, a Autora encontra nos novos movimentos sociais, embora não muito explícitos, traços que remontam, na sua origem, ao anarquismo. Somado a essa perspectiva, vê-se a importância da comunicação de massa para o surgimento desses novos movimentos sociais.

Dessa forma, ao se observar a importância na sociedade contemporânea, da informação e a comunicação de massa, se pode verificar a conexão existente "entre o pensamento filosófico e teórico com os movimentos culturais e ideológicos e destes com os movimentos sociais propriamente ditos". [143]

Assim, há uma cultura crítica que penetra os movimentos populares, cujos princípios remontam ao anarquismo, que dão uma forma diferenciada ao novos movimentos sociais. Esses princípios são a democracia de base, livre organização, autogestão, direito à diversidade e respeito à individualidade, identidade local e regional e noção de liberdade individual associada à liberdade coletiva. [144]

---

[143]Idem p. 37.
[144]Idem, ibidem p.40

Finaliza a Autora:

> (...)*pode-se perceber que os novos movimentos sociais estão formando um lastro social importante para a construção de uma nova cultura política de base no Brasil. Esta cultura está-se construindo a partir de uma identidade em torno dos seguintes aspectos principais:*
>
> *1)Reação às formas autoritárias e de repressão política, propondo democracia direta sempre que possível e de base ou representativa em contextos mais gerais, além de questionar os próprios critérios de distribuição do poder.*
>
> *2)Reação às formas centralizadoras do poder, defendendo autonomias locais e sistemas de autogestão.*
>
> *3)Reação ao caráter excludente do modelo econômico adotado no país, encaminhando novas formas de vida mais comunitária.* [145]

Então, temos, nessa nova cultura política de base que se verifica no Brasil, primeiramente, uma contestação ao período de exceção pelo qual passava o País. Lutava-se pelo fim da ditadura e pela reorganização da sociedade em bases democráticas. E isso implicava, necessariamente, formas descentralizadas de poder, reorganizando a Federação e dando maior autonomia aos municípios, o que veio a ser contemplado na Constituição de 88.

Quanto ao terceiro item e, relacionando-o diretamente ao MST, vê-se que essa luta é exatamente contra o modelo econômico imposto aos

[145]Idem, ibidem p.50.

brasileiros nas últimas décadas, cujo caráter excludente coloca milhões de cidadãos à margem da sociedade, vivendo em condições de vida desumanas. Nessa situação de miserabilidade, questiona-se até que ponto podem ser considerados verdadeiramente cidadãos? Afinal, para alcançarem essa condição, os sem-terra desejam integrar-se ao processo produtivo brasileiro, e isso se dará pelo acesso do trabalhador rural à terra.

Para um outro autor, Hartmut Kärnen, são dois os fenômenos responsáveis pela emergência dos novos movimentos sociais: a crescente alienação, acompanhada pela perda de confiança nas organizações políticas tradicionais, e o desejo de não adiar para o futuro distante o sonho de uma sociedade livre e humana, mas sim, a partir da luta cotidiana, tentar realizá-la já.[146]

Tendo como fundamento a auto-realização a partir do cotidiano, Kärnen define movimento social "como processos coletivos de comunicação realizados pelos indivíduos, em protesto contra as situações sociais existentes".[147]

> (...)*Os novos movimentos sociais ganham força e significação contra formas de alienação e despersonalizações crescentes, sob as condições sociais do mundo contemporâneo. Sua relevância e possibilidade histórica estão baseadas no fato de que, mesmo quando sob condições sociais difíceis, podem contribuir com uma "mudança de valores" para a*

---

[146]KÄRNER, Hartmut. *Movimentos Sociais: revolução no cotidiano.* In SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, J.. *Uma Revolução no Cotidiano? Os Novos Movimentosa Sociais na América Latina*. São Paulo, Brasiliense, 1987, p. 20.
[147]Idem, p. 33.

> *sociedade. A "revolução do cotidiano" capacita uma parte essencial da sociedade para lutar abertamente e de forma decidida, mas - apiada pelo processo inicial de auto-realização - também de modo realista, pela superação das condições político-econômicas causadoras da alienação.* [148]

Assim, como meta, fica a eliminação da alienação cotidiana, conjuntamente com a mudança das condições político-econômicas.

5.2.PEQUENO HISTÓRICO DAS LUTAS CAMPONESAS NO BRASIL

Os primeiros colonizadores, ao aqui aportarem para desbravarem essas terras virgens, encontraram um povo bravo que não estava disposto a ceder seu espaço de forma pacífica: os indígenas.

Nessa disputa pelo espaço, na conquista de terras para produção e domínio pelo invasor vindo da Europa, o índio foi derrotado. Dessa forma, o genocídio praticado ao povo nativo foi o primeiro de uma longa e sangrenta sucessão de disputas no meio rural brasileiro.

---

[148]Idem, ibidem, p. 33, 34.

Para Ariovaldo U. de Oliveira,

> *Talvez, estivesse aí o início da primeira luta entre desiguais. A luta do capital em processo de expansão, desenvolvimento, em busca de acumulação, ainda que primitiva, e a luta dos "filhos do sol" em busca da manutenção do seu espaço de vida no território invadido.*[149]

Na impossiblidade de contar com a mão-de-obra indígena, o grande proprietário teve que importar o negro para supri-la. Não aceitando a escravidão, o negro, em sua luta pela liberdade, fundou o quilombo, um refúgio em meio à floresta, na qual se adotou o sistema comunitário de vida. Essa forma "exótica" de se organizar uma sociedade, onde em um território livre, praticava-se a liberdade e a produção fazia-se de modo coletivo, desafiava o sistema de poder de então:

> *Quilombos surgiram, Palmares cresceu. Zambi nasceu, Ganga Zumba lutou, Zumbi morreu. Na terra da liberdade e do trabalho de todos nasceu, no seio do território capitalista colonial, o território livre, liberto, dos africanos/brasileiros escravos, mercadorias antes de trabalhadores, para a primitiva acumulação do capital já mundializado.*
>
> *Palmares cresceu, negros acolheu e brancos juntou. Procurava-se construir, agora por dentro, o território da liberdade negra da África no Brasil. A produção coletiva nativa era crime contra a lógica da*

[149]OLIVEIRA, Ariovaldo U. de. *A Geografia das Lutas no Campo*. São Paulo, Contexto, EDUSP, l988, p.l5.

produção privada/expropriada do escravo pelo senhor.[150]

O término da escravidão não significou o fim dos conflitos, já que as injustiças sociais ainda permaneciam. Canudos, entre l896-l897, nos sertões da Bahia e Contestado, de l912 a l9l6, na região que compreendia o oeste de Santa Catarina e Paraná, foram os dois maiores envolvimentos entre caponeses e exército no País. No primeiro houve cinco mil mortes, enquanto que, no segundo, o conflito teve um saldo de três mil mortos.

Também ocorreram conflitos entre trabalhadores rurais e os grandes produtores de café em São Paulo. Através da utilização do recurso das greves, os trabalhadores manifestavam sua contrariedade às relações de trabalho estabelecidos pelo colonato[151] como o baixo preço pago pela colheita, não pagamento de salários, tentativa de redução de pagamento, castigos, multas pesadas ou excessivas, ou limitações do direito de plantio de alimentos.[152] A reação dos fazendeiros à greve foi marcada pela violência, quer de jagunços armados, quer pela própria repressão policial.

A revolta de Trombas e Formoso no norte de Goiás, representam a luta dos camponeses contra os proprietários grileiros. Por cerca de 20 anos, essa região foi palco da luta dos posseiros, quando ali chegaram um grupo de

---

[150]ibidem p. 16.
[151]Colonato era um contrato estabelecido entre os colonos imigrantes e os proprietários, na qual àqueles trabalhavam tanto no plantio, bem como na colheita, em troca de salário ou percentagem de produção. Os colonos poderiam ainda, plantar em pequenas áreas, alimentos para consumo próprio ou, para vender a terceiros.
[152]OLIVEIRA, p. 21.

colonos em meados do ano 50, liderados por José Porfírio, formando posses em terras devolutas.

No entanto, as mesmas terras sofreram um processo de grilagam por fazendeiros em l952. Acordos políticos posteriores permitiram que os colonos permanecessem nas terras até l964, quando a partir de então os líderes foram presos e torturados e, alguns fugiram, ocorrendo então a expulsão dos colonos.

O Paraná também foi palco de intensa luta entre camponeses posseiros e grandes proprietários de terra. No sudoeste do estado, em função da grilagem acertada entre o Governador e a Clevelândia Industrial e Territorial (CITLA) houve enfrentamento violento entre os posseiros e grileiros. Essa situação de violência estende-se desde os inícios dos anos 50 até o ano de 62, quando da criação do Grupo Executivo das Terras do Sudoeste do Paraná (GETSOP), que executa a titulação das terras dos posseiros.

Em l954, no Engenho de Galiléia, localizado no Município de Vitória de Santo Antão, Estado de Pernambuco, surgiu um movimento que ganhou expressão nacional, as "Ligas Camponesas".[153] Elas nasceram da luta contra as elevações abusivas do foro (arrendamento) praticados pelos proprietários dos engenhos.

---

[153]Segundo Ariovaldo, a expressão "Ligas Camponesas"está relacionada ao movimento de organização de horticultores da região do Recife pelo Partido Comunista do Brasil, durante seu curto período de legalidade na década de 40. Esse movimento decorreu do fato de, na época, os sindicatos rurais serem inconstitucionais. p.26

Outro importante movimento dos camponeses brasileiros foi a criação dos MASTER'S (Movimento dos Agricultores Sem Terra) no estado do Rio Grande do Sul, incentivados pelo então governador Leonel Brizola.

> *O MASTER iniciou uma forma de luta que se caracterizava pela organização de gigantescos acampamentos, no perímetro dos latifúndios ociosos. Daí partiam para a luta pela sua desapropriação, com base na Constituição Estadual, que previa a desapropriação de propriedades improdutivas... O movimento rapidamente se espalhou por todo o Estado, conseguindo conquistar várias áreas públicas ou privadas.*[154]

5..3.O MOVIMENTO DOS SEM-TERRA

Mas quem é o sem-terra? Para o Governo federal, são produtores com área inferior a cinco hectares, pequenos arrendatários, pequenos parceiros, pequenos posseiros sem escritura da terra, assalariados do meio rural, bóias-frias, filhos de proprietários sem condição de partilhar a terra com a família (área de até 30 hectares) ou, ainda, filhos de agricultores despejados pela construção de barragens. [155]

---

[154]ALVES, Fábio. *Direito Agrário: Política Fundiária no País.* Belo Horizonte, Del Rey, l995, p. ll2.
[155]Jornal Zero Hora, 1º de outubro de 1995.

Para o IBGE, existem cerca de 4,8 milhões de famílias de trabalhadores rurais sem terra no país. Nos acampamentos dos sem-terra encontram-se 22.248 famílias, espalhadas em 9l localidades. Quanto aos assentamentos, até dezembro de l994, ocorreram l.l23, abrigando l39.223 famílias, para tanto, utilizando-se de 7.253.594 hectares.[156]

Qual a origem de tão grande contigente populacional? Este é um problema histórico, pois a concentração de terras em mãos de poucos favoreceu a formação de um grande contingente de mão-de-obra rural desocupada e à margem da sociedade. A estrutura agrária brasileira caracterizou-se por ter uma distribuição desigual, a começar pelas capitanias hereditárias, depois, pelas sesmarias, onde a cessão da Coroa foi a de grande extensões de terras para aqueles que aqui quisessem vir cultivar a terra.

De outra parte, o colono pobre teve dificultado o seu acesso à terra. Com o fim do regime de sesmarias, pela Resolução nº 76 de l7/7/l822 e, como não houve por parte do Estado nenhuma iniciativa em termos de legislação que viesse reger o uso da propriedade, o domínio passa a se dar pela ocupação, instaurando-se, então, o regime de posse.

Dessa forma, poder-se-ia dizer que as ocupações das terras devolutas poderiam ser feitas tanto pelo pequeno camponês, como pelo grande proprietário, principalmente pela incorporação de frações além de seus domínios legais. De certa forma, o regime de posse propiciou que o pobre camponês viesse a adquirir terras pelo seu uso. Mas, de outra parte,

---

[156]Idem

também facilitou em muito que o latifúndio aumentasse ainda mais sua extensão.

> *Caracteriza-se esse período por amplo e indiscriminado movimento de apossamento de terras. A remoção dos empecilhos, tais como cobrança de foros, morgadio, fazem avançar o processo anárquico de apossamento de terras, que corresponde à formação efetiva do latifúndio na história do País, uma vez rompidas as restrições de área e de número de propriedades por detentor de sesmaria, que aquele regime impunha.* [157]

Promulgada a Lei de Terras de l850, que acabou com o sistema de "posse", passou a aquisição de terras a ser feita pela compra, em hasta pública, à vista e em dinheiro. Conseqüentemente, só os possuidores de alguma soma regular poderiam adquirir terras, o que se tornou inviável para a grande massa de colonos vindos da Europa.

Pode-se até dizer que a promulgação desta lei é fruto de uma manobra estabelecida entre o grande proprietário e o Poder Público de então. Com o fim do tráfico de escravos, imposto pela Coroa Britânica, consequentemente, faltou mão-de-obra para tocar as grandes lavouras. A forma de supri-la era utilizando a força de trabalho do emigrante europeu, os quais, em grande parte, eram pobres que aqui aportaram sonhando em fazer fortuna. Como a compra de terras exigia uma quantia indisponível para a maioria, estes se obrigavam a alugar a sua força de trabalho, até acumularem fundos necessários à aquisição. De outra parte, o produto arrecadado com as vendas de terras era destinado a financiar a vinda de colonos da Europa.

---

[157] ALVES, Fábio. *op. cit.* p.62.

Desde a vigência da Lei de Terras de l850, passando pelo Código Civil de l916, bem como promulgação da Lei Nº 4.504, o Estatuto da Terra, essa foi uma constante na vida do camponês brasileiro.

Contemporaneamente, a existência dessa grande quantidade de colonos sem-terra se deve, entre outros fatores, à modernização da agricultura brasileira após 64, o que determinou a expulsão de pequenos agricultores de suas terras. Por não poderem acompanharem o "custo" da modernização, vendem-nas para pagarem suas dívidas, aumentando assim a concentração de terras.

Essa foi uma conseqüência da implementação de profundas transformações no modo de produzir da agricultura, que ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, na esteira das mudanças ocorridas na economia mundial. Com a aplicação intensiva de modernas tecnologias na agricultura, passa-se de um estágio tradicional para outro, o moderno.

Para Argemiro Jacob Brum,

> *A Agricultura ingressou na revolução tecnológica, embora relativamente tarde e ainda ilimitadamente. Da agricultura tradicional passou-se para a agricultura moderna. A Agricultura tradicional baseava-se na utilização intensa dos recursos naturais, ou seja, da fertilidade natural do solo e da mão-de-obra direta (família, enquanto a agricultura moderna intensifica o uso de máquinas, implementos, equipamentos e insumos modernos, bem como técnicas*

mais sofisticadas, buscando maior racionalização do empreendimento.[158]

O Brasil participou desse processo de modernização, só que optou pela estratégia da modernização conservadora, isto é, revelou uma preocupação apenas com o aumento da produção (através da incorporação de novas terras) e da produtividade (aplicação de novas técnicas de produção, mecanização e larga utilização de insumos artificiais), deixando intocada a estrutura agrária.[159]

Essa opção provocou a expulsão de milhares de trabalhadores que estavam ligados à pequena produção, seja como pequenos proprietários, posseiros de alguma gleba, ou ainda, parceiros ou arrendatários, que não conseguiram acompanhar o "custo" dessa modernização. Somando-se ao grande contingente de assalariados permanentes, que passaram a serem temporários, tornaram-se as grandes vítimas dessa transformação.

Para evitar a conseqüente proletarização e marginalização no processo produtivo, começaram a atuar mais organizadamente, ressurgindo então os movimentos sociais de resistência no campo, entre os quais, o dos sem-terra.

Oganizados em quase todos os estados brasileiros, sua maior expressão se dá nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

---

[158]BRUM, Argemiro Jacob. *Modernização da Agricultura - trigo e soja*. Petrópolis, Vozes, l988 p.33.
[159]ibidem

> (...) *a origem do movimento está associada às ações de resistência e às ocupações de terras por grupos de trabalhadores rurais de algum modo excluídos pelas ,transformações em curso na Região Sul e precariamente reintegrados na produção. recusando a proletarização (e isto é muito importante para compreender o movimento), no campo ou na cidade, e não podendo mais reproduzir a pequena produção na fronteira (para eles o Mato Grosso e Rondônia), devido aos recursos técnicos e financeiros requeridos e aos conflitos aí existentes, para os descendentes de colonos que se identificam hoje como sem-terra restou a iniciativa da luta pela terra. Filhos de colonos, parceiros e arrendatários, agregados e assalariados temporários, expropriados de barragens e mesmo um significativo contingente do* ***lumpen*** *do campo, que vaga pela região, constituem a base inicial do movimento.*[160]

Sua organização se dá a partir da formação de núcleos, comissões municipais e estaduais e, no topo, a Coordenação e Executiva Nacional. Editam um jornal mensal, o Sem Terra.

A renda para os acampamentos provém das mais diferentes fontes, sendo que a principal vem dos assentamentos (a partir de l979 eles já conquistaram l.l23 propriedades), os quais contribuem com l% da produção, além de contribuírem com alimentação para os acampamentos. Ainda há contribuições em dinheiro e alimentos provenientes de sindicatos, igrejas e pequenos comerciantes, quando não do próprio Poder Público.[161]

---

[160]GRZYBOWSKI, op. cit., p.23.
[161] Jornal ZERO HORA, lº de outubro de l995, p.42.

O Movimento é apoiado logisticamente pela Igreja, em especial pela Comissão Pastoral da Terra.

A metodologia de organização é praticamente a mesma em todo país. Algumas lideranças pertencentes aos quadros percorrem comunidades agrícolas para fazerem um levantamento dos colonos sem terra. A seguir estes são convidados a participarem de reuniões que são realizadas nas escolas, igrejas, sedes de sindicatos, etc., onde são debatidos assuntos ligados à questão da terra, leitura da bíblia e, a partir de um certo grau de conscientização de seus problemas, começam a planejar possíveis estratégias de ação.

Após esse trabalho de arregimentação, o passo seguinte é a organização dos acampamentos, signo da luta e resistência dos trabalhadores rurais na conquista de seu direito à terra.

Fruto de uma estratégia política exaustivamente pensada, "o acampamento é uma forma de dar vida e corpo ao Movimento dos Sem-Terra. É mostrar que existem forças ativas à espera da Reforma Agrária".[162]

Muitas vezes montado pelo amanhecer, na beira de estradas ou em uma propriedade previamente escolhida para ser invadida, os acampamentos se compõem de um conjunto de barracos cuja cobertura é uma lona de plástico preta, com alguns móveis dentro, como mesas, prateleiras e cadeiras, fogões ou uma chapa de ferro sustentada por tijolos. Algumas poucas famílias

---

[162]LISBOA, Teresa Kleba. *A Luta dos Sem Terra no Oeste Catarinense*. Florianópolis, Ed. da UFSC, 1988, p.94.

possuem galinhas, porcos, ou, ainda, uma vaca, cujo leite excedente para o uso da família é doado para as crianças do próprio acampamento.

Sua localização é sempre junto a uma fonte ou um riacho, onde, além de retirarem água para o consumo, utilizam-na para a higiene pessoal e lavagem das roupas e utensílios.

Além da coesão nos propósitos, esses acampamentos caracterizam-se por serem extremamente organizados, existindo várias instâncias de administração e controle interno, que vão desde a segurança , passa pelo fluxo de pessoas e informações, até atingir uma organização disciplinar rígida.

Entre as maiores dificuldades encontradas pelos acampados estão os relacionados com a alimentação (falta); o frio, no caso de ser no Sul; o calor sufocante em virtude de os barracos serem cobertos por lona de plástico preta, que não deixa circular o ar; a dificuldade de viver em barracos sem estrutura mínima para o conforto; a falta de assistência médica e, por fim, a indefinição e demora no cumprimento de acordos, o que provoca desânimo e angústia, exigindo um grande sacrifício para ser suplantado.[163]

A organização do Movimento é composta do MST Nacional, a qual compreende a Executiva Nacional (composta de um representante de cada Estado) e a Coordenação Nacional (composta de dois representantes de cada Estado); no nível dos Estados temos a Executiva Estadual (com um representante de cada Região), a Coordenação Estadual (com dois

[163]Idem p. 98.

representantes de cada Município) e ainda a Comissão Municipal (composta de dois trabalhadores mais os líderes de cada Comunidade do Município.[164]

Para Lisboa, o organograma do MST do Oeste Catarinense - Acampados seria a seguinte: Representantes da Executiva Nacional ===> SEMI-LIBERADOS (acampados que viajam representando o Movimento) ===> Coordenadores Gerais (dos acampamentos = cada l0 barracos possuem um coordenador geral) ===> Coordenadoria das Comissões ===> Comissões Internas ===> Acampados.

Ainda tomando o exemplo dos acampamentos do Oeste Catarinense, Lisboa observou as seguintes comissões internas: l. Coordenação Geral 2. Comissão de Imprensa 3. Comissão de Saúde 4. Comissão de Alimentação 5. Comissão da Água 6. Comissão de Higiene 7. Comissão das Barracas 8. Comissão da Horta 9. Comissão da Reza ou Liturgia l0. Comissão da Educação ll. Comissão da Agricultura 12. Comissão de Segurança l3. Grupo de Jovens l4. Grupo de Mulheres.

A organização dessas várias comissões é considerada importante pelos acampados, porque, ao se envolverem nas mais diferentes atividades, sentem-se valorizados, úteis, e, ao participarem nas reuniões, começam a ver, como cidadãos, a importância das decisões tomadas coletivamente, num exercício democrático. É nesse momento que começa a ser construído o projeto de uma nova sociedade.

---

[164]Idem, ibidem p.102.

Mas o que reivindicam os trabalhadores rurais? A Reforma Agrária. No I Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, realizado em Curitiba, em janeiro de l985, as exigências colocadas no documento final foram " o fim da violência na luta pela posse da terra, a desapropriação de todas as propriedades com mais de 500 hectares, incluindo o que pertence a grupos estrangeiros, o controle total dos trabalhadores sobre a reforma agrária no país, com poder de decisão sobre a divisão, cultivo e a forma de habitação".

Seus objetivos gerais são: 1. que a terra só esteja nas mãos de quem nela trabalha; 2. lutar pela reforma agrária; 3. lutar por uma sociedade sem explorados e exploradores; 4. sem ser um movimento de massa autônomo dentro do movimento sindical para conquistar a reforma agrária; 5. organizar os trabalhadores rurais na base; 6. estimular a participação dos trabalhadores rurais no sindicato e no partido político; 7. dedicar-se à formação de lideranças e construir uma direção política de trabalhadores; 8. articular-se com os trabalhadores da cidade e da América Latina.[165]

Mexer na estrutura agrária pelo processo de redistribuição é o que querem os trabalhadores rurais. Dessa forma, eles buscam uma outra conquista, o direito de cidadania. É isso o que mais está em jogo em todo o movimento. Ao organizarem sua luta, eles objetivam, antes de mais nada, participarem ativamente do processo produtivo. Estão construindo a sua própria cidadania e não esperando que as autoridades tomem as decisões por eles.

---

[165]Conforme material institucional publicado em 1995.

> *Apesar de não saberem muito bem o que significa o conceito de cidadania - ser cidadãos para alguns Sem Terra é ser o homem da cidade, o grão-fino, homem rico, que tem poder - os agricultores têm claro que eles possuem direitos e estes não são respeitados, bem com não lhes é permitida a participação política do Estado.*[166]

E esse respeito aos direitos mais fundamentais do homem, como saúde, educação, uma vida digna, só é possível ao se conquistar um direito que para eles é a passagem de uma condição de vida para outra: a terra. Conquistando a terra, estão conquistando a cidadania. É em torno desse princípio básico, que gira toda as ações do movimento.

5.4.OS NÚMEROS DA VIOLÊNCIA

A violência está presente no meio rural brasileiro. O levantamento do número de vítimas dos conflitos pela terra no Brasil revela a existência de um estado de verdadeira guerra civil no campo. De tempos em tempos, a mídia nos mostra o noticiário dos embates violentos.

Os confrontos notórios mais recentes, foram o da Fazenda Santa Elina, em Corumbiara, Rondônia, cujo saldo foram 354 posseiros presos,

[166]LISBOA, op. cit. p. ll3.

dezenas de feridos, dois policiais e dez agricultores mortos e o de Eldorado, no sul do Pará, onde uma força policial de 200 homens investiu contra um grupo de sem-terra que bloqueavam a rodovia PA-150, resultando em 19 mortes e 51 feridos.

Tendo em vista a intensidade dessa tragédia que se abateu sobre os sem-terra, a mídia nacional e internacional deu ampla cobertura jornalística, chamando a atenção de toda a sociedade brasileira para a questão da terra no Brasil, ao mesmo tempo em que demonstrou, o tamanho da violência em que se encontra atualmente esse conflito.

Nessa guerra não oficial (ou não admitida pelas autoridades competentes), estão frente a frente, de um lado, jagunços, pistoleiros reunidos em milícias a mando dos grandes proprietários e, de outro, os posseiros e trabalhadores Sem-Terra, que se organizam para defenderem o que já é seu (os posseiros), ou na esperança de conquistar um pedaço de terra.

Os números assustam pela sua grandiosidade. Levantamento feito pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) computa l.635 brasileiros mortos na luta pela terra nos últimos l5 anos. Sendo que o maior número de baixas é de agricultores, mas os conflitos agrários também já fizeram vítimas entre sindicalistas, padres, advogados e policiais civis e militares.[167]

---

[167] Jornal Zero Hora, 1º de outubro de 1995.

O campeão nacional em tragédias do gênero é o Pará, com 247 mortes, seguido por Maranhão, com l05, e pela Bahia, l03. Berço do MST, o RS é um dos Estados com menor número de óbitos. Computa l2 mortos nos últimos l0 anos, à frente de Santa Catarina, com ll. O Espírito Santo e o Rio Grande do Norte têm l0 mortos, a Amazônia têm sete, o Amapá, cinco, e Sergipe, três.[168]

Essa escalada de violência é concomitante com o aumento da organização dos trabalhadores rurais:

> *O período de l968 a l98l, em plena ditadura militar, outro paradoxo, foi marcado por um dramático crescimento dos trabalhadores rurais sindicalizados. Já em l980 havia mais sindicatos rurais (2.l44) do que urbanos (2.o69). Há nesse mesmo ano mais trabalhadores rurais sindicalizados (6.896.257) do que urbanos (4.271.450) ou profissionais liberais (l47.307). Biorn Maybury-Lewis, pesquisador do Departamento de Ciência Política, Universidade de Columbia, Nova Iorque, que desenvolve projeto sobre o tema, diz que esse crescimento não é somente o maior em termos absolutos, mas também o maior em termos relativos de crescimento de sindicalização rural em toda a América Latina.*[169]

Essa crescente sindicalização dá uma consistência maior para as reivindicações dos trabalhadorees rurais, o que lhes propicia melhores condições para o enfrentamento com o Estado, bem como as organizações

---

[168]Idem

[169]PINHEIRO, Antonio Sérgio. *Assassinatos no Campo* in Comissão Teotônio Vilela, *Democracia X Violência*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, l986.

rurais patronais representantes dos grande proprietários, os quais passam a usar de todos os meios possíveis para barrarem esse processo reivindicatório. O uso da violência é um dos recursos largamente utilizado.

À ação intimidadora das milícias particulares, dos jagunços contratados para espalhar o medo junta-se a ação repressora do Estado, através do uso arbitrário e indiscriminado das polícias militares. Se o Estado assume o papel de repressor, ou acoberta as ações violentas, como assumirá a missão constitucional de zelar pela vida do cidadão? Os casos de Corumbiara e Eldorado retratam bem de que lado se postam as forças policiais envolvidas e, de forma evidenciada, demonstram não terem estes o menor temor ou respeito às legislações penais vigentes.

A principal causa apontada no aumento da violência no campo é a impunidade dos matadores. Dos l.635 mortos em todo país, somente 25 casos foram a julgamento. Destes, somente quatro (?) resultaram em condenações, mas somente os envolvidos em dois episódios estão presos. E o que é pior, em nenhum caso os mandantes foram levados aos tribunais ou, ainda, sequer foram indiciados.[170]

> *Além disso, é notória a total inoperância do poder judiciário frente às ameaças, torturas, seqüestros de trabalhadores, sem se falar nas forças policiais que realizam uma tarefa de braço armado dos poderes políticos locias ligados aos, ou representantes dos, grandes proprietários da terra.* [171]

---

[170]Jornal Zero Hora, op. cit.
[171]FAJARDO, Elias. *Em Julgamento a Violência no Campo*. Petrópolis, Vozes / Fase, l988, p.5.

Diante de tamanha tragédia que se abate sobre o campo, é de se perguntar: onde está o Estado de Direito?

Responde Paulo Sérgio Pinheiro:

> *A maioria da população brasileira que trabalha no campo vive fora do Estado de Direito que a transição democrática quer construir. Ali a fórmula de conspiração das classes dominantes em conluio com as autoridades do Estado deixa de ser uma mera força de expressão retórica. Não se pode esperar a Constituinte para se fazer cessar essa sanguinolenta tirania.*[172]

Os massacres de Corumbiara e Eldorado mostram que esta é uma questão que ainda permanece em aberto. O Estado deve zelar pela segurança do indivíduo, sendo o respeito à vida um mandamento constitucional estabelecido pelo Estado de Direito. Nada justifica a omissão do Estado ou, o que é pior, distinguir cidadãos em diferentes categorias. Aqueles que estão sob a proteção do Estado tem a garantia do pleno exercício da cidadania.

Já aqueles que estão à margem da sociedade, que foram excluídos das benesses econômicas, não têm direito à voz, a reivindicar direitos, pois para eles sobrará a ação enérgica do poder estabelecido: silenciar pela violência.

---

[172]PINHEIRO, Antonio Sérgio, op. cit. p.ll3.

5.5.O QUE REIVINDICAM

Desde o período da colonização brasileira existiram os conflitos e as lutas pela terra, as atuais têm como marco inicial as primeiras ocupações no regime militar levadas a efeito por 260 famílias de colonos sem terras, no município de Sarandi, RS.

Mas o acontecimento que vem dar um novo impulso ao movimento em busca de terras é dado pela formação do acampamento da Encruzilhada Natalino. Famílias expulsas das terras indígenas ali acamparam no mês de março de l98l, dando início ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, que substitui o Movimento dos Agricultores Sem Terra.

.

Para os apoiadores do Movimento dos Sem-Terra, a Encruzilhada Natalino é um marco definitivo:

> *Foi em Natalino que os trabalhadores rurais excluídos pelo "milagre" da soja e da chamada modernização da agricultura construíram sua identidade social: SEM TERRA. Ali também, que os Sem Terra desenvolveram uma forma de luta que se*

generalizaria para o resto do país: o ACAMPAMENTO.[173]

É aí que começa a ser forjada uma nova e surpreendente estrutura de reivindicação social. Enfrentando o frio, o medo da repressão do Estado, mas com a obstinação de quem sabe o que quer, os colonos começaram a montar uma organização que, em virtude de sua competência denunciadora do modelo econômico excludente da maioria da população rural, e pela contudência no agir, faz com que rapidamente passe a ter um cunho nacional.

> *Os acampamentos à beira das estradas que vêm se sucedendo desde os anos 60 no Sul, com o interregno dos anos de fechamento do regime político, constituem uma forma de ação exemplar, na medida que indicam de modo especial a exclusão dos camponeses da terra. Nos vários acampamentos instalados houve a implantação de toda uma organização interna, o que possibilitou a resistência e uma permanência longa: assembléias gerais periódicas; comissões centrais, encarregadas da coordenação e das relações com a imprensa e com as autoridades públicas; comissões para tarefas específicas (por exemplo, fornecimento de água, distribuição de donativos em alimentação e vestuário, animação cultural, discussão política e reflexão religiosa)."* [174]

A partir da montagem desses acampamentos, verifica-se que os trabalhadores rurais renovam as suas diretrizes políticas, visando não só a uma reforma agrária massiva, mas à reivindicação de vários direitos, como

---

[173]Boletim TERRAGENTE. Porto Alegre, GEA, Formação e Assessoria Sindical, Nº 45, agosto/setembro, l989, p.9.

[174]TAVARES, José Vicente dos S.. *A Luta por uma Identidade Social.* in Boletim TERRAGENTE. Porto Alegre, GEA, Formação e Assessoria Sindical, nº 45, agosto/setembro, l989, p.29.

os trabalhistas, da previdência, o reconhecimento da jornada de trabalho das mulheres camponesas, o do preço mínimo, etc.

Considerando o acesso à terra um direito garantido pelo Estatuto da Terra, o MST passou a adotar a estratégia política de invadir as terras consideradas ociosas, como forma de pressão sobre o governo.

Essa argumentação legal parte do seguinte pressuposto: existem terras ociosas no país passíveis de serem desapropriadas por interesse social, a partir da aplicação do Estatuto da Terra. Como o governo não tem interesse político em aplicar esse instituto jurídico, resta adotar uma estratégia política de grande repercussão: as ocupações.

Em l979 deu-se a primeira ocupação no RS, a Fazenda Sarandi, por duzentas e sessenta (260) famílias sem terra expulsas da Reserva Indígena de Nonoai, em l978, e que estavam sendo pressionados para irem para o Mato Grosso. Desejosos de permanecerem no Rio Grande, apossaram-se das terras desta fazenda, que por sinal, pertenciam ao governo, mas cujos exploradores se negavam a devolver à ele.

Mas é a partir de 85, com a ocupação da Fazenda Annoni, por cerca de l500 famílias, cuja repercussão na mídia nacional foi muito grande, que começa a ser adotada essa estratégia em todo o país. Assim começam as invasões por todo o território nacional. Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Mato Grosso, Maranhão, etc. representam a luta e a resistência do trabalhador rural em face de sua marginalização.

5.6.O DIREITO À TERRA

A reivindicação dos trabalhadores rurais por terra deve ser analisado sob dois aspectos: no plano social e econômico e no plano do direito.

No plano social e econômico, o que os colonos sem terra exigem é a sua inserção no mundo da economia, pois se consideram excluídos de todo o processo produtivo. Dessa forma, o acesso à terra é o meio que dispõem para se transformarem de excluídos em incluídos.

Já no plano jurídico, o exame deve levar em conta duas vertentes fundamentais: a que deriva das leis constitucionais, principalmente os decorrentes daqueles princípios que designam qualitativamente a propriedade, e, por outra, aquelas que derivam das leis ordinárias, em especial, o Estatuto da Terra.

No primeiro plano, para compreender as relações de conflitos existentes no agro, tentar-se-ás expor de forma simples, mas esquematizada, como se propiciaram as condições para o estabelecimento dessa relação conflituosa.

Após 64, implanta-se a **modernização da agricultura** no Brasil. Isso significa a aplicação de novas técnicas de produção da agricultura, a utilização intensiva de insumos artificiais, a mecanização da lavoura. Como isso tem um custo muito alto, que não pode ser satisfeito pelo produtor rural de forma imediata, tudo é acompanhado por uma oferta generosa de crédito por parte do governo.

Assim, a modernização da agricultura brasileira é acompanhada pela **capitalização** do campo, isto é, as relações de produção se **subordinam** ao capital. Aqui começa a grande penetração do capital internacional na economia rural brasileira, aumentando consideravelmente a desnacionalização desse setor.

Dessa forma, a **modernização** da agricultura, com a conseqüente **subordinação** das relações de produção ao **capital**, geram profundas mudanças sócio-econômicas no campo. Dentre essas, a bipartição em duas grandes categorias dos agentes envolvidos nessa relação: aqueles que aproveitam essa modificação e que poderiam ser designados como os **incluídos** no sistema, os grande proprietários que conseguiram com mais facilidades o acesso ao crédito. Essa situação gera de imediato uma maior concentração de terras.

Os outros agentes atingidos por essa modificação, que são aqueles que não aproveitaram, são os designados como sendo os **excluídos**, ou seja, àqueles ligados à **pequena produção**, que não conseguem arcar com os "custos" dessa modernização. São os proprietários de pequenas glebas de terra, os barrageiros, os assalariados temporários, que ficam à margem de

todo esse processo e que vão engrossar o grande contigente de mão-de-obra desqualificada, formando o cinturão de miséria nas periferias das cidades.

Assim, essa grande massa de trabalhadores rurais, que desejam ser **incluídos**, formam a base dos movimentos reivindicatórios do meio rural brasileiro.

Voltando ao plano do direito, constata-se que a demanda por terras se assenta em dispositivos legais, tanto em nível constitucional, bem como em nível de legislação comum, no caso, o Estatuto da Terra.

Na Constituição de l988 consta:

Art. l84. *Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.*

É um princípio constitucional que toda propriedade rural que não esteja cumprindo com sua função social deva ser desapropriada. Aqui está o assentamento legal utilizado pelos sem-terra, na sua investidura contra os latifúndios improdutivos.

Na legislação comum, a base legal para a reivindicação de desapropriação de terras consubstancia-se na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de l964, o Estatuto da Terra, mais precisamente em seus artigos lº e 2º.

Art. lº. Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ lº. *Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade.*

Este artigo do Estatuto da Terra coloca, de plano, que todos os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis passam a ser regulados de forma que permita a execução da reforma agrária e que esta visa promover uma melhor distribuição da terra, buscando a justiça social no campo.

E, para tal consecução, prescreve o Art. 2º do E.T.:

Art. 2º. *É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.*

§ 2º. *É dever do Poder Público*

a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural `propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as condições regionais o aconselhem, em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;

b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

Se é assegurado a todos aqueles que trabalham a terra o acesso a ela, conforme dispõe o Estatuto da Terra, nada mais justo do que pressionar o poder público a cumprir com o seu dever (§ 2º, letras a e b). Aqui se fundamenta a base legal do Movimento dos Sem-Terra. O que exigem é o cumprimento da Lei, a partir da sua condição de cidadãos, para quem também ela foi feita.

Se existe uma base legal na qual está assente o movimento reivindicatório pela terra, a legitimidade é dada pelos objetivos da Lei, isto é, a busca de uma melhor distribuição da terra para que se leve ao campo uma situação de justiça social (Art. lº E.T.).

Se a todos é facilitado o acesso à terra, melhoram as condições de vida da população rural, portanto, criam-se as condições para o estabelecimento da justiça social no campo. Com o que uma grande parcela

da população brasileira sai da condição de excluídos do processo produtivo, passando da condição de meio cidadão para a de um cidadão pleno.

O que, para José Vicente Tavares dos Santos, significa que:

> *Em seu conjunto, a construção social de uma identidade, o desencadeamento de uma nova força social, a organização de lutas sociais específicas, e a própira constituição de um movimento social, expressam a exigência, por parte dos camponeses e trabalhadores rurais, de uma cidadania que lhes é, ainda, distante.*[175]

5.8.A JURIDICIZAÇÃO DO POLÍTICO

Está-se diante de um fenômeno o qual poderíamos reportar como sendo de caráter eminentemente político, pelas características das ações empreendidas pelos sem terra, pela pressão constante feita contra o governo, para, a partir de uma mudança de posição, tome decisões favoráveis à realização da reforma agrária.

---

[175]Idem, p.30.

Mas junto a essa dimensão política, há uma outra, de cunho eminentemente jurídico, em cuja base (legal) repousa a sustentação do movimento pelo direito à terra.

Senão, veja-se.

Quando o Movimento dos Sem-Terra promove a invasão de uma determinada propriedade, quer seja do Estado, ou mesmo, de particulares, propõe-se a produzir fatos políticos que repercutam de forma intensa na mídia, cuja consequência maior é induzir as autoridades públicas a perceberem a gravidade da situação e passarem a tratar a questão agrária como um problema a ser resolvido. O que significa, a princípio, que a Reforma Agrária se caracteriza por ser um processo que deriva de decisão política.

Dentro de uma relação mais estreita entre o político e a lei, essa situação, em termos teóricos, remete às décadas de 70 e 80, onde a Teoria Crítica do direito, principalmente a partir do Professor Luis Alberto Warat, revindicava a importância da "dimensão política" do jurídico.[176] E é a partir dessa relação, que desejamos construir nossa linha de raciocínio deste estudo.

---

[176]O Professor José Alcebíades em seu artigo publicado na Revista Seqüência chama a atenção de que na época, a teoria crítica do direito tinha um papel de opositora do regime autoritário. Para ele, "dentro do panorama crítico daquela época, se destacaram como absolutamente gravitantes as idéias constestadoras do marxismo de Roberto Lyra Filho, na Universidade de Brasília (UnB), e as análises semiológicas de Luis Alberto Warat, sucessivamente enunciadas na Universidade Federal de Santa Maria e na Universidade Federal de Santa Catarina. Ambos procurando desmistificar o lado obscuro das relações do direito com o poder. Lyra Filho tratando de demonstrar o caráter de classe do direito brasileiro, e Luis Warat - desde uma incipiente estetização psicoanalítica do ensino do direito -, acentuando a necessidade de se acabar com as crenças que fizeram o elogio das certezas para o discurso jurídico", OLIVEIRA JR., José Alcebíades. *Politização do Direito e Juridicização da Política*. in Revista Seqüencia, Ano 17, Nº 32, jul/96. Florianópolis, Editora da UFSC, 1996, p.9.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que os sem terra buscam mover o poder público para a realização da Reforma Agrária, colocam como argumento persuasivo fundamental a questão do direito à terra, isto é, o movimento reivindicatório tem como fundamentação um princípio legal, o de que seu pedido está escorado no que prescreve a lei: o direito de ter acesso à terra.

Essa prescrição é dada tanto pela Constituição Federal (Artigo l84 e seguintes), como pelo Estatuto da Terra (Art. lº e 2º), reafirmado pela Lei Complementar nº76 de 6 de julho de 1993 e pela Lei nº 8.629/ 93.

Assim, dessa interpretação deriva uma ambivalência: uma exteriorização que emerge do ato político (p. ex. a invasões de propriedades) e outra, que serve de justificação e que se apresenta, num primeiro momento, de modo implícito: a fundamentação legal.

Mas, com o desencadear do processo político, o que estava implícito toma relevância, pois é a partir da atual legislação que regulamenta as desapropriações de terras por interesse social para fins de Reforma Agrária, firmada na Constituição Federal de 88, ou seja, naquelas propriedades consideradas improdutivas, que a demanda encontra o seu amparo legal de reivindicar o direito à terra.

Mas, do outro lado, os proprietários, em sua defesa, alegam o direito à propriedade, assentado no Art.5º da Constituição Federal, o qual dispõe em seu caput que todos são iguais perante a lei, sendo garantida a inviolabilidade à propriedade, condição essa reafirmada no inciso XXII, o

qual prescreve que é garantido o direito de propriedade, desde que atenda a sua função social (inc. XXIII).

Diante das invasões que ocorreram em 95, na Fazenda de Santo Antão no município de Julho de Castilhos e, na Fazenda do Salso, no município de Palmeira das Missões, ambas no interior do RS, a FARSUL, Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul, publicou em jornais do Estado a seguinte manifestação:

Vê-se que a primeira designação dada aos sem terra é a de criminosos, que desrespeitam a lei civil, penal e a própria Constituição Federal. Dessa forma, caracterizam o Movimento dos Sem-Terra como "ilegal" e, portanto, exigem do Poder Executivo e do Judiciário, "o estrito cumprimento da Constituição, das Leis vigentes e das Decisões emanadas da Justiça; a imediata instauração dos competentes inquéritos policiais contra os "sem-terra" pela prática dos delitos tipificados nos artigos l6l,§ lº, II e 345 do Código Penal Brasileiro, dentre outros delitos praticados..."

Ao mesmo tempo consideram as ocupações como ações de "guerrilha", na qual os sem terra, ao exigirem das autoridades públicas os "pagamentos de resgastes", ou seja, as desapropriações acertadas na mesa de negociações entre invasores (MST) e INCRA, seriam nada mais, nada menos, do que o pagamento desses resgates.

Essa manifestação de desagrado por parte das organizações representativas dos proprietários, deve-se em grande parte à maneira com que tanto o INCRA como o Poder Judiciário conduzem-se diante dessa situação, cuja tendência é normalmente a da negociação[177], evitando confrontos, vendo a solução pacífica para as ocupações como a melhor saída para o problema.

---

[177]Para alguns autores, como José Eduardo Faria, o Judiciário não se vê como mediador, como negociador, por ser um poder que se caracteriza, fundamentalmente, por sua dimensão de árbitro, de quem decide. Isso porque, para Faria, "a abordagem estrutural é a abordagem clássica do Judiciário. O Judiciário valoriza acima de tudo o direito por normas de condutas, as normas que dizem como a população deve se comportar. Valoriza o papel do direito como tendo uma função de controle. Considera que a função do direito é prevenir o comportamento disfuncional. Trabalha com um objetivo a *posteriori* que é reprimir o comportamento disfuncional. E o faz por meio de uma sanção penal tendo como noção um conflito que ficou no passado. O Juiz sempre olha pelo retrovisor, isto é, ele olha conflitos, litígios, dissídios que ficaram no passado. E o que nós vamos verificar cada vez mais, hoje, é um fenômeno, por meio do qual, a única possibilidade que o Judiciário tem de resgatar a sua eficácia e a sua credibilidade é substituir o ângulo estrutural, que é um ângulo importante, mas não é exclusivo, por um outro ângulo que eu chamo de ângulo processual. É verificar que a estrutura normativa tem de ser adequada às condições sócio-econômicas do presente. Tem que tomar consciência de que o nosso sistema jurídico é uma espécie de Frankenstein, onde nós temos normas

Mas é claro que, para os proprietários, isso representa uma concessão, o que significa vitória para o Movimento dos Trabalhadores Rurais e que pode colocar em risco o direito de propriedade consagrado nas Legislações vigentes. De outra parte, a solução negociada evita o possível aumento na escalada da violência, típico desses momentos de tensões e confrontos.

É ilustrativo nesse caso, a reportagem que o Jornal Zero Hora publica no dia 24 de janeiro de l996, referindo-se ao clima de tensão gerado pela invasão das fazendas de Santo Antão e Salso no RS, da qual é reproduzido um pequeno inserto:

> *A cada invasão de terra no Estado cria-se um clima de tensão. Os colonos sempre prometem resistir. A Brigada Militar promete cumprir a ordem judicial. E os juízes avisam que a lei deve ser cumprida. Em 22 invasões registradas desde l987, houve conflito em oito, enquanto que no restante prevaleceram o bom senso e a negociação.*[178]

---

de l850, normas de l9l7, normas de l940, de l94l, de l945, de l978 e normas mais recentes de l984, de l990, etc.. Nós vamos verificar que o nosso sistema jurídico não pode ser pensado dentro de uma perspectiva de um sistema rigorosamente lógico do ponto de vista formal. Tem de ser reinterpretado a partir das condições sócio-econômicas. E a única maneira de fazê-lo é através de uma abordagem processual, que vê o direito não apenas como uma norma de conduta, mas vai ver o direito também como um fenômeno de organização social. O direito não é apenas um instrumento de controle, mas através de técnicas de planejamento ou através de beneficiamento dos segmentos desfavorecidos da população, o direito é um instrumento de direção social... FARIA, José Eduardo. *Crise do Judiciário e Novos Conflitos.* in Anais do Seminário Nacional de Ensino Jurídico, Cidadania e Mercado de Trabalho. Curitiba, CAHS, l995, p.77.

[178]Jornal Zero Hora. Porto Alegre, 24 de janeiro de l996, p.38.

O Professor Joaquim Falcão, ao examinar uma série de invasões urbanas em Recife, produziu um texto[179] bastante elucidativo sobre a questão, vindo a se tornar referência para os estudiosos do assunto. Dada sua correlação com o tema aqui desenvolvido, tentar-se-á fazer um estudo comparativo, visando, principalmente, mostrar como se dão as tratativas jurídicas entre as partes e o judiciário, no caso de invasão de terras.

Primeiramente, o Autor parte da indagação de que se "aplicar a justiça legal é necessáriamente a justiça social".

Ao responder, chama a atenção de que essa questão passa necessariamente pela discussão entre o monismo estatal e o pluralismo jurídico. Isto é, explicar a natureza das relações entre o direito estatal e as manifestações normativas não estatais.

No caso das invasões, a solução passa pela negociação e pela ação judicial. Mas, para a doutrina jurídica dominante no Brasil, diante do conflito, a solução dada pelo Código de Processo Civil é a ação judicial. O Autor indaga: "até que ponto o CPC foi aplicado e até que ponto foi abandonado?"

Responde que, no equacionamento dos conflitos, foram abandonadas as normas pertinentes previstas pelo CPC; assim, as partes e o Poder Judiciário abriram mão dos meios legais para fazer cumprir a lei, cujo abandono é assumido pelas partes e pelo próprio Judiciário, de forma consensual. Houve, então, pela forma negocial de se resolver os conflitos, um

---

[179]FALCÃO, Joaquim de Arruda. *Justiça Social e Justiça Legal: Conflitos de Propriedade no Recife* in FALCÃO, Joaquim de Arruda, org. *Conflito de Direito de Propriedade: invasões urbanas.* Rio de Janeiro, Ed. Forense, l984.

afastamento dos direitos positivos estatais, aplicando-se não aquelas normas exaradas no CPC, e sim "outras" normas, as quais fizeram prevalecer "a natureza coletiva sobre a pretensão legal formal de individualizar o conflito". [180]

Já quanto à aplicação do Código Civil, Joaquim Falcão constatou que pouco uso se fez da concepção de propriedade consagrada no Código Civil, Art. 524, a qual prescreve que "A Lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua". Esta norma "raramente determinou com exclusividade a atuação das partes envolvidas nos conflitos: Executivo, Judiciário, proprietários e invasores". [181]

No caso do Judiciário, esse se viu diante de uma situação, na qual, se aplicasse as normas tanto do CPC , como o Art. 524 do CC, poderia contribuir para o agravamento do conflito social. Portanto, "decide não-decidir", abandonando o primado da lei, a favor da conciliação.

> *Não se trata de interpretar a lei de acordo com seus fins sociais. É mais do que isto. Trata-se simplesmente de não aplicar a lei em nome dos fins sociais. Ou seja, o judiciário hoje é o local onde se buscam tanto decisões incertas toleráveis, quanto não-decisões. O que importa é constatar que o Judiciário, seja pela flexibilidade interpretativa, seja pela impunidade no não-decidir, pode hoje -- legal, ilegal ou paralelamente -- tanto aplicar uma concepção de direito de propriedade como a do art. 524, quanto qualquer outra.*[182]

---

[180] Idem, p.91.
[181] Idem, idem p.92.
[182] Idem p. 91.

A opção do Judiciário em não aplicar a lei, neste caso, a lei transforma-se também um ato a favor do social, ao evitar o aumento do conflito e, ao mesmo tempo, por reconhecer algum "direito" àqueles que estão reivindicando um lugar para morar.

Ao final do examinado, Joaquim Falcão vem de estabelecer o seguinte a respeito das invasões, no que diz respeito à aplicação do direito de propriedade estabelecido pelo Art. 524 do C.C.:

> *a) O equacionamento jurídico do conflito por diversas vezes abandonou a concepção de direito de propriedade prevista no Código Civil*
>
> *b) Este abandono ocorre tantos nos casos equacionados pela negociação quanto pelo Judiciário, e é consensual na medida em que envolve a aceitação de todas as parte envolvidas -- invasores, proprietários, Executivo e Judiciário.*
>
> *c) A outra concepção de direito de propriedade sugere que o direito social à moradia é uma limitação ao direito de usar, gozar e dispor do proprietário como previsto no Código Civil.*
>
> *d) O equacionamento do conflito foi então obtido através da aplicação de uma concepção de direito de propriedade que combina a concepção legal com outra concepção".* [183]

[183]Idem, ibidem, p.96.

O que se pode ver dessas observações é que há uma transposição quanto ao conceito de propriedade. De uma visão meramente individualista, ele passa a ter um conteúdo social, que lhe é dado tanto pela limitação ao direito de usar, gozar e dispor da coisa, em face da ocupação de um terreno baldio por um certo de contingente de cidadãos sem moradia, como pelo processo de negociação entre as partes envolvidas que, por aceitarem essa forma de mediação, tendo em vista a não-aplicação das normas do CPC quanto ao esbulho possessório, dão uma qualidade a mais à noção de propriedade, colorindo-a pelas "tintas" do social.

Traçando um paralelo com o movimento reivindicatório dos agricultores sem terra, pode-se observar que há semelhança sob determinados aspectos: o apelo ao coletivo pela invasão de propriedade, a negociação envolvendo o Judiciário e o Executivo como forma de evitar o conflito que, em muitos casos, pode gerar violência extremada.

Já quanto à concepção de propriedade, não há semelhança, haja vista a contraposição existente entre as duas partes mais diretamente envolvidas: os proprietários, que firmam posição no direito de propriedade exarado pelo Art. 524 do C.C., bem como o Art. 5º, XXII da C.F., e os agricultores sem terra, alegando seus direitos de acesso, a partir da concepção da "função social da terra", fundamentado tanto constitucionalmente, bem como pelo Estatuto da Terra.

Nas invasões de propriedades rurais pelos "sem-terra", a negociação entra sempre em pauta, envolvendo o Judiciário e o Executivo, representado pelo INCRA. Na apreciação do pedido de reintegração de posse,

o Juiz, tendo em vista a possibilidade de um confronto entre as partes, não leva em conta o que prescreve o CPC e dá um prazo um pouco mais dilatado para os invasores desocuparem a terra. É quando começa a atuação do INCRA.

Conforme a quem pertence a titularidade da propriedade e sua condição de produtividade, os "sem-terra" adotam posturas diferenciadas, mas sempre exigindo do governo que tome medidas concretas para o atingimento de seus objetivos, o assentamento, que nem sempre é atendido.

Se a propriedade é do governo, a negociação se dá no sentido da imediata ocupação e distribuição de lotes para os invasores, sendo que as partes envolvidas se resumem, além destes, ao Judiciário e ao próprio governo. Se as terras ocupadas não são efetivamente utilizadas, as possibilidades de assentamento são maiores, mas, se estas têm uma destinação específica (ex. pesquisa agropecuária), a desocupação acontece diante de uma efetiva ou promessa de desapropriação de outra área pelo INCRA.

Quando a propriedade ocupada é particular e considerada "improdutiva", entram na negociação além dos invasores, o proprietário, o Judiciário e o Executivo (INCRA). Nessa situação, como há um pedido de reitegração de posse, geralmente aceita pelo Judiciário, os "sem-terra" adotam uma estratégia de resistência à liminar que detemina a desocupação da propriedade e, tendo como interlocutor o INCRA, exigem a desapropriação da área, para ali ser procedido um assentamento. Na maioria das vezes, os "sem-terra" obtém sucesso nessa empreitada.

Situação diversa ocorre quando a propriedade rural invadida é considerada "produtiva". Como há uma recepção, por parte do Judiciário, da liminar de reintegração de posse, a resistência dos invasores tem um sentido mais político, no sentido de forçar o governo a apressar a realização da reforma agrária. Nesses casos, a tendência da negociação é evitar o confronto direto dos "sem-terra" com as forças policiais, evitando a violência.

Essa simplificação das diversas situações em que se envolvem os atores diretamente relacionados à luta pelo direito à terra visa demonstrar que esse espaço de negociação vem recolocar a noção de propriedade, em outros termos.

Se a resposta pelas ocupações de propriedades pelos "sem-terra" fosse baseado apenas na concepção de propriedade ao estilo do velho brocardo romano, de usar, gozar e fruir da coisa de modo absoluto, assumido categoricamente pelo nosso Código Civil, o espaço da negociação deixaria de existir, restando às partes o exato cumprimento da letra fria da lei.

Mas há um componente a mais nessa seara do direito, o que diz respeito ao fundamento social. É exatamente no atendimento dos reclames de ordem social que uma determinada concepção de direito se encaminha na direção de mudança do seu significado, recepcionando em seu conteúdo os elementos extraídos da realidade social. É pelos dutos da negociação que aflora o sentido social que se deve dar à noção de propriedade, pois, se assim não fosse, por que sua existência?

Claro está que a emergência dessa redefinição é fruto de um embate que se dá entre duas forças oponentes: a dos proprietários e os não-proprietários, ou seja, a teoria do domínio absoluto sobre a coisa versus o cumprimento de sua função social. O primeiro, ao se defender, quer das ocupações dos "sem-terra", quer da ação expropriatória do Estado para fins de reforma agrária, alega a inviolabilidade do direito de propriedade, fundamentado no Art. 5º, XXII da Constituição Federal e no Art. 524 do Código Civil.

Já os "não-proprietários" alegam o direito de acesso à terra, conforme o que prescreve o Art. 2º do Estatuto da Terra, bem como o cumprimento do Art. 184 da Constituição Federal, que estabelece a desapropriação de propriedades que não cumprem a função social para fins de reforma agrária.

Por trás desse conflito está a clássica discussão entre a visão liberal do direito de propriedade, requerendo o uso absoluto da propriedade, ao mesmo tempo em que nega a intervenção do Estado, sua posição mais contemporânea, que prega a subsunção da propriedade individual ao interesse coletivo, através do cumprimento de sua função social, o que coloca o Judiciário diante de um desafio: optar entre a "justiça legal" ou a "justiça social", pois, se um lado apela à lei para defender o seu direito de proprietário, o outro também o faz, só que reivindica a aplicação da lei a partir de pressupostos que levam em conta a questão social.

Então, está-se diante de uma situação em que, de um ato político (a invasão de uma propriedade), deriva-se para um conflito jurídico, que deve

ser resolvido pelo Estado. Ou seja, num determinado momento, o que se está discutindo é a dimensão jurídica do político.

Para entender essa dimensão, faz-se um pequeno retorno. Em páginas anteriores, pôde-se ver que a luta pela terra, tendo como seu principal artífice o MST, mas não o único, está dentro de um contexto marcado pela emergência dos movimentos sociais no Brasil a partir da década de 70.

Contestando a forma autoritária de solução dos problemas, ao mesmo tempo em que reagem ao caráter excludente do modelo econômico, esses movimentos formam uma nova cultura política de base, cujas ações visam transformar a sociedade, criando novas formas de integração e solidariedade.

Dessa forma, o MST representa, de certo modo, a grande massa de trabalhadores rurais que, ao lutarem por um pedaço de chão, buscam romper com uma já centenária situação de excluídos do desenvolvimento sócio-econômico. Essa demanda por terras se assenta em dispositivos legais, tanto em nível constitucionnal como infraconstitucional

Para Luis Alberto Warat,

> ***El soporte de lo político es siempre jurídico.***
> *Una idea sencilla pero poderosa: lo político es jurídico o deja de ser político. El problema es entender por que y en que sentido.*[184]

[184]WARAT, Luis Alberto. *Por Quien Cantan Las Sirenas.* Joaçaba - SC. UNOESC/ CPGD-UFSC, 1996, p.27.

O que vale dizer que, se o ato político tiver um suporte jurídico, ou venha resultar em uma manifestação legal por parte da autoridade pública, ele produz efeitos que se reproduzem ao longo do tempo, transformando-se também em ato jurídico. E isso é próprio ao exercício da cidadania, não só pela garantia dos direitos consagrados na Constituição, mas também pela ampliação desses mesmos direitos.

Assim, se a demanda social pelo acesso à terra é algo que tem como suporte a própria lei, significa que o exercício da cidadania passa pela possibilidade de se dirigir a um poder estabelecido e exigir o cumprimento da mesma. Se esse mesmo poder se nega a cumpri-la, resta apelar para força, ou melhor, para a ação política concreta, no caso em exame, as invasões promovidas pelos "sem-terra".

Mas há uma outra parte interessada, cuja defesa de interesses também está calcada no direito. Assim, o conflito está estabelecido. Nesse momento, ao Estado é dada a responsabilidade de dar a solução. E o Judiciário assume o papel de garantidor da cidadania, o que, em outras palavras, para Warat, "la ciudadanía tiene que hablar por la voz del poder judicial".

Se, para o proprietário, o Judiciário é a garantia última de seus direitos, para o cidadão comum, é a voz daquele único poder a quem pode recorrer, quando não consegue ver concretizado no seu dia a dia aqueles direitos que lhes são prometidos por uma sociedade em cuja ordem jurídica

expressa objetivos de se "construir uma sociedade livre, justa e solidária" e "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" (C. F. Art. 3º, I e III).

A realização do Estado Democrático de Direito, para o cidadão privado das condições materiais necessárias que lhe propiciem uma vida digna, está relacionada diretamente ao modo como ele consegue colocar na pauta das ações do Estado o reconhecimento dos direitos subjetivos colocados na Constituição.

Sabe-o, ainda mais, o trabalhador rural engajado no MST, para quem a conquista da cidadania se dá pelo enfrentamento do Estado, exigindo deste a ampliação dos seus direitos para além daqueles considerados fundamentais (elencados no Art. 5º da C. F.), até chegar àqueles de ordem social.

Aqui se delineia a construção da dimensão jurídica da política:

> *Una dimensión jurídica de la política. El derecho de la ciudadania en la determinación del Derecho, y su derecho a tener más derechos (ampliación de la esfera positiva de los derechos subjetivos, principalmente por las normas que imponem deberes jurídicos a los órganos del Estado). El derecho al Derecho de la ciudadanía.* [185]

[185] Idem, p. 31.

A imbricação direito e política como realização da cidadania só pode acontecer no Estado de Direito, conforme o Professor Warat,

> *El Estado de Derecho como* ***Estado de Ciudadanía****. La fuga del poder que captura y un retorno a los contenidos del Derecho como fundamento. Un Estado de Derecho como devenir da la ciudadanía, vista como subjetividad (individual y colectiva) productora de nuevas condiciones de existencia, que va abriendo brechas e instala la esperanza frente a lo que captura.* [186]

No Estado de Direito, a cidadania se constrói a partir da participação política, cujo resultado é a conquista de novos direitos e sua determinação no âmbito do jurídico .

Desse modo, para os "sem-terra", o direito a ter terra é fruto de uma conquista que se dá através de um longo processo de enfrentamento com os grandes proprietários e o Estado. E isto é a própria realização do Estado Democrático de Direito, firmado na Constituição de l988.

O Movimento dos Sem Terra (MST) pode ser considerado hoje como um dos mais importantes movimentos sociais em atividade no País. Sua estratégia de ação tem recolocado novamente na pauta governamental a questão da reforma agrária.

---

[186]Idem, ibidem p. 32.

Organizados em acampamentos à beira de estradas, por vários estados brasileiros, o MST recupera para os trabalhadores rurais o exercício da cidadania, por se colocar diante do Estado e exigir deste aquilo que considera como sendo um direito desses trabalhadores: o acesso à terra.

O trabalhador rural organizado nesse movimento social,quer que o Estado definitivamente faça a reforma agrária. Para tal, fundamenta essa demanda tanto na Constituição, como na legislação infraconstitucional (Estatuto da Terra).

Mas como não há uma resposta imediata por parte do Estado, utiliza-se do recurso das invasões de propriedades, criando fatos políticos que repercutem na sociedade, obrigando o poder público a agir. Nesse momento, há uma simbiose entre o político e o direito, onde este respalda a ação daquele, resultando no que se chama a "juridicização do político".

Assim, tem-se um movimento social que se utiliza de ações políticas para fazer com que o Estado se obrigue a efetivar normas jurídicas cujo conteúdo aponta para a fruição de um determinado direito subjetivo: o acesso à terra.

A exigência dessa prestação por parte do Estado, pelos trabalhadores rurais, além de reafirmar um direito explicitado na Constituição de 88, mostra a nova feição que exsurgiu do processo constituinte: o Estado Democrático de Direito.

CONCLUSÃO

No desenvolvimento deste trabalho, viu-se que a questão agrária ainda permanece como uma questão em "aberto" para a sociedade e, em especial, para os governantes. Fonte de intenso conflito, envolvendo significativo contingente populacional, bem como um expressivo setor da economia, chama a atenção do estudioso das ciências sociais pela forte carga emocional com que é tratada pelas partes envolvidas na busca de sua solução.

Com a promulgação da Constituição de l988, a sociedade brasileira se viu diante de uma nova situação: a emergência de novos direitos, principalmente os de cunho social, plasmados numa Carta que institui o "Estado Democrático de Direito".

O Estado Democrático de Direito vem se caracterizar por ser um Estado em que há a unificação dos pressupostos liberais, como os enumerados no Art. 5º da Constituição, que dizem respeito aos direitos individuais do cidadão, com os pressupostos do Estado social, que exigem a prestação por parte desse mesmo Estado, de direitos que dão ao cidadão condições de acesso a uma vida minimamente digna, levando-o a se integrar no desenvolvimento econômico, social e cultural do país.

Isso significa que o desenvolvimento social, na Carta de 88, é objetivo do Estado. Ao colocar a Política Agrícola e Fundiária e a Reforma Agrária dentro da Ordem Econômica, o constituinte quis que o objetivo (social) do Estado, alcançasse também a população rural, o que nos obrigou a colocar como uma das primeiras preocupações, na elaboração deste trabalho, a análise do Estado Democrático de Direito.

O passo seguinte foi examinar a propriedade rural dentro do sistema legal. Neste estudo, fez-se um breve histórico da formação da propriedade, mostrando como ela passou de uma noção recuperada aos romanos, sintetizada no velho brocardo 'ius utendi, abutendi e fruendi", no que revela um conteúdo marcadamente privatista, para uma noção mais contemporânea, que se alicerça na idéia de "função social da propriedade".

A partir daí, fixando-se mais no direito pátrio, em especial nas legislações que se referiram à questão agrária desde o Império Português, passando pelo período Colonial, até a formação do Império e da República no Brasil, viu-se que a noção de propriedade rural, apesar de sua estreita vinculação com o postulado liberal, tem, em seu desenvolvimento histórico, recebido modificações em sua qualificação, a partir da relevância que se deu ao efetivo trabalho do homem sobre a terra. Daí o surgimento nocional da "função social".

A partir da compreensão da influência decisiva dessa qualificação, realizou-se um exercício exegético sobre a propriedade rural, verificando a sua emergência nos documentos legais, seja na ordem constitucional imperial

e republicana, seja nas legislações infraconstitucionais, como a Lei de Terras de l850 e o Estatuto da Terra de l964.

É na Constituição de l988 que a análise sobre a propriedade rural se determina em realçar o encontro entre a noção liberal e o exercício da função social. Ao dispor que toda propriedade rural que não cumprir com sua função social é passível de desapropriação (Art. l84 C.F.), e ao determinar como a propriedade rural cumpre a sua função social (Art. l86), o legislador pátrio submete definitivamente a propriedade de caráter individual ao interesse social, ao instituir a noção de "propriedade produtiva" (Art. l85, § único C. F.).

E assim fazendo, remete sua regulamentação à lei complementar, que resulta na Lei 8.629, a qual dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Nessa Lei, o Art. 4º, além de definir o que seja Imóvel Rural, introduz os conceitos de pequena e média propriedade (incisos I, II e III), importantes tanto para definir o tamanho da propriedade passível de desapropriação, bem como para o recebimento de créditos especiais, com taxas favorecidas.

Já o Art. 6º da Lei 8.629 define o que seja propriedade produtiva, demonstrando o grau de eficiência e de utilização da terra exigível, enquanto o Art. 9º determina os critérios para que uma propriedade possa ser considerada como cumpridora de sua função social. Como já foi visto

anteriormente, essas duas definições são importantíssimas para o desencadeamento do processo de reforma agrária, pois somente através da observância desses dispositivos se pode determinar que propriedade é passível ou não de desapropriação.

E é precisamente no Capítulo II, onde se tratou de reforma agrária, cujo ponto de partida da análise, é o Art. l84 da C. F.. A partir daí procurou-se demonstrar o significado, os tipos e processos de desencadeamento da reforma agrária, em especial na América Latina, observando a sua íntima ligação com a política e os movimentos políticos de trasnformação da sociedade (uma característica bem latino-americana), a sua emergência legal, seja nas diferentes constituições brasileiras, seja no Estatuto da Terra, que serviu de base para o entendimento adotado pela Carta de 88 e, evidentemente, referendado pelo Art. lº da Lei 8.629.

A Lei Complementar Nº 76, de 06 de julho de l993, dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para as desapropriações de imóveis rurais para fins de reforma agrária. Mesmo que tenha sido observada pelo legislador a preocupação com a celeridade do ato expropriatório, vê-se que tal não tem acontecido, havendo, sim, morosidade no processo, propiciando o surgimento de críticas à legislação em vigor.

Tanto é assim, que o próprio governo federal enviou ao Congresso Nacional um novo Projeto de Lei, de modo a ser estabelecido um outro rito sumário de desapropriação para fins de reforma agrária, por entender que aquela legislação não éra eficaz para imprimir a celeridade desejável para o ato expropriatório. Em 23 de dezembro de 1996, foi promulgada a Lei

Complementar nº 88, alterando a redação dos Arts. 5º, 6º, l0 e l7 da Lei complementar nº 76, visando uma maior rapidez no processo de desapropriação.

A par da existência de legislação pertinente à reforma agrária, quer constitucional, quer infraconstitucional, o que se percebe é que o poder público continua alegando os mais variados motivos para não colocá-la em prática. Os movimentos reivindicatórios estão, de forma agudizada e organizada, reivindicando o direito à terra . Mas, mais uma vez, por injunções políticas, posterga-se a sua realização.

No Capítulo IV, tratou-se da Política Agrícola. Apesar de não ser um tema de grande destaque no desenvolvimento desta nossa análise, ele ocupa o seu espaço em função da importância que tem, para o trabalhador rural que recebe um lote de terra desapropriada, a existência de uma política de incentivo à produção. E isso não só vale para aquele beneficiado pela reforma agrária, mas também para todos os produtores rurais carentes, nos últimos governos, de uma política agrícola séria, que recoloque o setor agrícola na sua devida importância dentro da economia nacional.

Assim, a referência à Política Agrícola, quer dizer que, conforme o Art. l87 C. F., é o Estado que toma para si o papel de implementador das políticas envolvendo a questão agrícola. Para tanto, foi promulgada a Lei Nº 8.171, de l7 de janeiro de l99l, que fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.

Por fim, o último Capítulo deste trabalho remete ao um movimento social, que desenvolve a luta pela conquista da terra. Primeiramente, observou-se que essa luta remonta à própria história da formação da sociedade brasileira, pois desde os seus primórdios ela está presente: Canudos, Contestado, Ligas Camponesas, Formoso, Movimentos dos Agricultores Sem-Terra (MASTER) e, atualmente, o Movimento dos Sem-Terra.

Este último é um dos principais movimentos envolvidos na questão da terra , cuja organização e disposição de luta tem levado a ocuparem um lugar de destaque na mídia nacional. Vivendo em acampamentos em vários estados brasileiros, e considerando-se excluídos do atual modelo econômico nacional, reivindicam terras para ali produzirem e instalarem suas famílias.

Dada a sua importância, o MST entra neste trabalho como um referencial em relação à realidade pesquisada. Para tanto, faz-se uma pequena amostragem do que seja um "movimento social", mas é importante deixar claro que em nenhum momento há a intenção de torná-lo o eixo central deste trabalho, mas tão somente tomá-lo como indicativo do conflito hoje existente no meio rural brasileiro e, a partir dele, demonstrar como se desenvolve a luta pela conquista da terra no Brasil, por uma parcela da população que se considera alijada do processo econômico: o trabalhador rural pobre e despossuído.

E, ao se falar em conflito, os números da violência são eloqüentes. Centenas de mortes, impunidade, formam o cotidiano desse enfrentamento

que envolve trabalhadores rurais, proprietários e aparato policial. Corumbiara e Eldorado são os símbolos do momento nessa triste relação. Nesses tristes e emblemáticos fatos da realidade social estão presentes o descaso do Estado com a impunidade, a violência com que se reveste a ação do aparato policial e a falta de políticas públicas que solucionem definitivamente a questão agrária brasileira.

Os trabalhadores rurais envolvidos nessa saga, reivindicam uma série de direitos: além de uma reforma agrária massiva, exigem a extensão dos direitos trabalhistas, da previdência, aposentadoria tanto do homem como da mulher, garantia da produção, seja através da estipulação de um preço mínimo que cubra os custos de produção, seja de uma política creditícia que ofereça recursos baratos ao pequeno agricultor.

Mas, para eles, a reivindicação central é o acesso à terra pelo trabalhador rural, através do encadeamento de uma reforma agrária massiva. Essa demanda pode ser analisada sob dois planos: no econômico, os colonos exigem a sua inserção no mundo da economia, pois dela se consideram excluídos; essa inclusão se dará pelo acesso à terra, de modo a se transformarem de **excluídos** em **incluídos**.

Já no plano jurídico, exigem o cumprimento dos dispositivos legais, sejam eles constitucionais (Art. 184 e seguintes da C. F.), sejam eles de ordem infraconstitucional (Estatuto da Terra, Lei Nº 8.629 e lei Complementar Nº 76). O que significa que a reivindicação de terem acesso à terra tem como fundamento a Lei, e o que exigem é o seu cumprimento irrestrito por parte das autoridades públicas.

De outra parte, durante a execução da análise interpretativa acima referida, percebeu-se que as noções introduzidas pelo Estatuto da Terra, tais como imóvel rural, propriedade produtiva, função social da propriedade rural, reforma agrária, são confirmados pela nova legislação, e em especial pela Carta de 88, como princípios básicos do Direito Agrário brasileiro. Estes conceitos se referem a uma estrutura diferenciada com características próprias, a fenomenologia agrária, que requer a formação de outras normas, distintas das do Direito Comum. Surge, assim, um conjunto de institutos que são próprios de uma disciplina considerada nova e autônoma no sistema jurídico brasileiro: o Direito Agrário.

O conhecimento dessa outra realidade normativa é importante, na medida em que se observa que, no trato da questão agrária, sua fundamentação é dada preponderantemente pelo jus-agrarismo. Não significa desprezo às leis civis, mas, antes, verificar que, com a crescente intervenção do Estado sobre a propriedade fundiária, há, em conseqüência, uma acentuada publicização da legislação pertinente.

Essa observação nos remete, por sua vez, ao questionamento central deste esforço interpretativo: estes diplomas legais podem instrumentalizar juridicamente o Poder Público para que realize a almejada reforma agrária? Se se respondesse levando em conta tão somente a dimensão jurídica acima exposta, poder-se-ía ser vítima da tentação de simplificar a resposta.

Ora, sabe-se que a aplicação de uma determinada lei depende, antes de mais nada, da vontade política em efetivá-la. Os governos pós-64

manifestaram essa vontade mais no sentido retórico, de forma um tanto discursiva, pouco levando-a à prática. Por décadas, a ação governamental voltada às desapropriações restringiu-se às regiões de maior conflito, como no Alto Araguaia, onde se localiza o conhecido Bico do Papagaio, lugar afamado pelos conflitos violentos entre "grileiros" (detentores de títulos ilegais) e "posseiros" (detentores pela mera posse). A estratégia governamental pautou sempre por um objetivo, aliviar as tensões e, para tal, recorreu à mera distribuição de títulos a quem já tinha a posse.

José de Souza Martins, referindo-se ao período militar, afirma que

> *Em todos estes anos de ditadura, foram feitas cerca de 170 desapropriações de terra, quando, só em l98l, houve mais de l.300 conflitos, envolvendo l milhão e 200 mil pessoas. O governo alega que distribuiu um milhão de títulos de terra. Distribuir títulos não é a mesma coisa que distribuir terra. Muitos desses títulos são meras licenças de ocupação para pessoas que já estavam na terra. Outros são títulos que regularizam posses antigas.*[187]

O que demonstra o pouco caso por parte do poder estabelecido em modificar a injusta estrutura fundiária brasileira. Poder-se-ia alegar a existência dos mais variados obstáculos que impedem a adoção de uma política mais consistente para o setor, mas o certo é que, dentre estes, acabou sempre prevalecendo os de ordem política, principalmente aqueles voltados para a defesa dos grandes proprietários.

---

[187]MARTINS, José de Souza. *A Reforma Agrária e os Limites da Democracia na "Nova República"*. HUCITEC, São Paulo, l986, p.35.

Já no período logo após a promulgação da Carta Magna de 88, o processo da reforma agrária foi suspenso pelo próprio STF, que alegou falta de Lei Complementar que definisse os critérios da função social da propriedade, ou ainda, a alegação, por parte da Justiça Federal nos Estados, de que o Estatuto da Terra e o Decreto-lei 554/69, que embasavam as desapropriações à época, não teriam validade diante do exposto na nova Constituição.

Contudo, com a promulgação da Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de l993, e a Lei Complementar nº 76 de 6 de julho de l993, teve-se a impressão de que, finalmente, haveria solução para esse problema.

A Constituição de 88, ao estabelecer em seu Art. l84 a desapropriação para fins de reforma agrária, em imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social, criou uma situação de bipolaridade na definição de propriedade rural: de um lado, aquelas que cumprem a sua função social, portanto, não são passíveis de desapropriação e, de outro, aquelas que, por não se enquadrarem na disposição constitucional, estão sujeitas à intervenção do Estado.

Tanto é assim, que o Art. l86 da Constituição Federal elenca os critérios que o imóvel rural deve atender para alçar à condição de propriedade que cumpre a função social, reafirmado pelo que dispõe o Art. 9º da Lei nº 8.629.

A essa condição, a própria Constituição vem de criar uma exceção, ao dispor, no Art. l85, que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade, desde que o proprietário não possua outra (I) e a propriedade produtiva (II), desde que cumpra os requisitos relativos à sua função social (§ único).

A norma constitucional é clara: estão fora de possíveis desapropriações a propriedade que cumpra a sua função social (Arts. l84 e l85 da C. F.), a pequena e média propriedade e a propriedade produtiva em pleno exercício de sua função social (Art. l85 da C. F.).

Dessa forma, a garantia para que a propriedade não seja desapropriada para fins de reforma agrária é dada pela condição de ser produtiva, ao mesmo tempo em que cumpre com a sua função social. Em não estando nessa condição, o caminho está aberto para a intervenção do Estado.

Com a definição do que seja "propriedade produtiva" pela Lei nº8.629 e, também, definido o rito sumaríssimo para as desapropriações pela Lei Complementar nº76, ter-se-ia que as alegações anteriores tornaram-se sem efeito. Após a promulgação destes instrumentos jurídicos, complementando o disposto no Art. l84 da Magna Carta, nada obsta que o Poder Público, em tese, coloque em prática o processo de reforma agrária.

Mas a realidade dos fatos parece demonstrar o contrário.Pergunta-se até que ponto pode-se afirmar que a legislação agrária em vigor reúne as condições de eficácia para a execução da reforma agrária no Brasil?

Alguém que lesse a legislação de modo a não considerar a realidade dos fatos, diria que sim. Primeiramente, porque a disposição sobre a reforma agrária está assente em norma constitucional, como se pode ver no caput do Art. l84 da Constituição Federal, o qual dispõe que todo imóvel que não esteja cumprindo com sua função social é desapropriável para fins de reforma agrária.

Um outro possível impedimento alegável quanto à aplicabilidade desse artigo poderia ser levantado em função de não se ter uma definição muita clara do que seja propriedade produtiva, constante na exceção à desapropriação dada pelo Artigo l85, §3º da Constituição Federal. Mas a Lei 8.629 veio definitivamente expurgar qualquer dúvida semântica, ao definir, inclusive tecnicamente a qualificação de propriedade produtiva.

Ainda assim, um outro possível obstáculo levantado seria quanto ao que estabelece o §3º do Art. l84 da C.F., no qual prescreve que lei complementar estabelecerá procedimento contraditório especial de rito sumário para o processo judicial de ação de desapropriação. Mas esse rito estaria cabalmente estabelecido pela Lei Complementar Nº 76, afastando, assim, qualquer alegação em contrário à sua aplicabilidade.

Dessa forma, conclui-se que ao menos teóricamente, não existe na legislação agrária em vigor, qualquer impedimento legal que impeça a realização da reforma agrária no Brasil. Mas, novamente, a realidade dos fatos vem desmentir a logicidade existente quando da elaboração desse conjunto de normas para fins de realização da reforma agrária. Pois os

mesmos impedimentos, já anteriormente dados como impeditivos para alcançar esse objetivo, reaparecem em cena, obrigando o governo a novamente lançar mão de modificações na legislação para efetivamente levar adiante a reforma agrária. Para tanto, promulgou uma outra lei (Lei Complementar nº 88) alterando dispositivos da Lei Complementar Nº 76 no que concerne ao rito sumário de desapropriação. Esse reforço legal vem demonstrar as dificuldades processuais no encaminhamento da reforma agrária.

Mas, importa salientar que, mesmo reconhecendo ainda as fragilidades da legislação em vigor, não significa que elas seriam dispensáveis, ou desprovidas de valor, já que o problema poderia não estar localizado somente nelas, mas sim, em outras legislações, de cunho processual.

Diante do que foi acima exposto, pode-se concluir que:

a) a instituição do Estado Democrático de Direito pela Constituição Federal de l988 traça para o Estado obrigações de implementação de políticas públicas que insiram aqueles setores da população carente de recursos na órbita do bem-estar social;

b) a partir da Constituição Federal de l988, consolida-se na legislação pátria a qualificação dada à propriedade pelo obrigatório exercício de sua função social;

c) dessa forma, a propriedade rural deve também recepcionar essa especial qualificação, obrigando o seu proprietário a torná-la produtiva, sob pena de sofrer a ação desencadeada pelo Estado de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária;

d) a legislação constitucional, bem como a legislação infra-constitucional, inscreve como um direito do trabalhador rural não-proprietário a garantia de ter acesso à terra, oportunizada por ato do Estado, através da execução de programas de reforma agrária;

e) por fim, a constituição Federal de 1988, em seu Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira, por seu Capítulo III, que trata da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, através dos Art. 185 e seguintes, torna um dever do Estado desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, todo imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, de modo a reorganizar a estrutura fundiária para que se alcance no meio rural, definitivamente, a justiça social.

Entretanto, para a realização deste objetivo, mesmo que a legislação em vigor tenha sido modificada para melhor, deve o Estado desvencilhar-se de uma postura restritiva, por apoiar-se numa base unicamente jurídica e, recorrendo ao social como fundamento, decidir-se pela transformação da estrutura agrária vigente.

É claro que, ao manifestar vontade política para executar qualquer plano de reforma agrária, o governo terá de enfrentar as forças conservadoras que dominam o cenário rural brasileiro. Qualquer modificação na estrutura

fundiária significa, antes de mais nada, modificações na estrutura de poder. As oligarquias latifundiárias não desejam alterações de seu "status quo", o que resultaria em ter que dividir o poder, alterando significativamente a disposição das forças em confronto na sociedade brasileira.

A construção de uma sociedade brasileira com característica marcantemente democrática, tanto no plano político como social, só é possível se contemplarem condições de acesso à maioria da população ao mercado consumidor, de modo a obterem condições de vida minimamente dignas. Um dos meios para alcançar esse propósito é a realização da reforma agrária, por envolver em seu processo um contingente expressivo da população, secundada por uma política agrícola devidamente organizada, que recoloque esse setor importante da economia brasileira, num patamar de produtividade compatível com a enorme quantidade de terras disponíveis para a produção agro-pecuária.

Neste sentido, a partir da legislação existente, o problema para o Estado trafega tanto no campo do jurídico como no político. Em outras palavras, a reforma agrária no Brasil, a par da força da Lei, depende ainda, em muito, de vontade política em fazê-la.

NOTAS

BIBLIOGRAFIA

ALVES, Fábio. *Direito Agrário: Política Fundiário no País*. Belo Horizonte, Del Rey, 1995.

AMBROSOLI, Mauro. *Questão Agrária in* BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, l983.

ANDRADE, Manuel Correia de. *Latifúndio e Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo, Duas Cidades, 1980.

ARAUJO, Luiz Ernani de. *A Questão Fundiária na Ordem Social*. Porto Alegre, Movimento/FISC, l985.

BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Direito Agrário e Legislação Complementar*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 1989.

BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2º volume. São Paulo, Saraiva, 1989.

BLECHER, Bruno. *Prejuízo no Campo é de 21%*. São Paulo, Folha de São Paulo, Guia de Safra 95, 28 de março de 1995.

BOBBIO, Norberto et all. *Dicionário de Política*. Brasília, UnB, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *O Estado Social e a Tradição Política Liberal do Brasil*, in Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 53. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, julho de 1981.

BORGES, Paulo Torminn. *Institutos Básicos do Direito Agrário*, 7ªed.. São Paulo, Saraiva, , l992.

BRUM, Argemiro Jacob. *Modernização da Agricultura: trigo e soja*. Rio de Janeiro, Vozes, l988.

CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra, Coimbra Editora. 1991.

CRETELLA JR., *Comentários à Constituição de l988*. Vol. l. Rio de Janeiro, Forense Universitária, l988.

_____*Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo, Revista dos Tribunais, l995.

_____*Comentários à Lei da Desapropriação*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1991.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo, Saraiva, 1991.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. São Paulo, Saraiva, 1995.

DOBROWOLSKI, Silvio. *A Expansão do Poder no Estado Social - Aspectos. Idéias para Contê-la.* Brasília, R. Inf. Legislativa, a. 22 ,nº86, abr./jun 1985.

ESTATUTO DA TERRA. OLIVEIRA, Juarez, organizador. 9ª ed.. São Paulo, Ed. Saraiva, , l99

ESTATUTO DA TERRA. Porto Alegre, Síntese, l98l.

FACHIN, Luiz Edison. *A Função Social da Posse e a Propriedade Contemporânea.* Porto Alegre, Fabris Editor, 1988.

FALCÃO, Joaquim de Arruda. *Justiça Social e Justiça Legal: Conflitos de Propriedade no Recife.* In FALCÃO, Joaquim de Arruda, org.. *Conflito de Direito de Propriedade:Invasões Urbanas.* Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1984.

FAJARDO, Elias. *Em Julgamento a Violência no Campo.* Petrópolis, Vozes/FASE, 1988.

FARIA, José Eduardo. *Crise do Judiciário e Novos Conflitos.* In Anais do Seminário Nacional de Ensino Jurídico, Cidadania e mercado de Trabalho. Curitiba, CAHS, 1995.

FRANZA, Jorge Atilio. *Manual de Derecho Ambiental - Argentino y Latinoamericano.* Buenos Aires, Ediciones Juridicas, 1995.

FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário.* São Paulo, Saraiva, l994.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa.* São Paulo, Folha de São Paulo & Ed. Nova Fronteira, l994/l995.

GARCIA, Antonio. *Modelos Operacionales de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en America Latina.* San José, Costa Rica, Editorial IICA, 1985.

GOZZI, Gustavo. *Estado Contemporâneo* in *Dicionário de Política*. BOBBIO, Norberto et all. Brasília, Ed. UnB, 2ª ed., 1988.

GRZYBOWSKI, Cândido. *Caminhos e Descaminhos dos Movimentos Sociais no Campo.* Petrópolis, Vozes/ FASE, l987.

GUANZIROLI, Carlos Enrique. *Principais Indicadores Sócio-Econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária. Relatório Preliminar FAO/MARA* in ROMEIRO, Adhemar et all. Rio de Janeiro, Vozes, 1994.

IANNI, Octavio. *Origens Agrárias do Estado Brasileiro.* São Paulo, Brasiliense, 1984.

LARANJEIRA, Raymundo. *Propedêutica do Direito Agrário.* 2ª ed., LTr, São Paulo, l98l.

LISBOA, Teresa Kleba. *A Luta no Oeste Catarinense*. Florianópolis, Ed. UFSC, 1988.

KÄRNER, Hartmut. *Movimentos Sociais: revolução no cotidiano.* In SCHERER-WARREN, Ilse & KRISCHKE, J.. *Uma Revolução no Cotidiano? Os Novos Movimentos Sociais na América Latina.* São Paulo, Brasiliense, 1987.

KAUSTKI, Karl. *A Questão Agrária*. Volume I. Portucalense Editora, 1972.

MACRIDIS, Roy C.. *Ideologias Políticas Contemporâneas*. Trad. de Luis Tupy Caldas de Moura e Maria Inês Caldas de Moura. Brasília, Ed. UNB, 1982.

MARTINS, José de Souza. *A Reforma Agrária e os Limites da Democracia na "Nova República"*. São Paulo, HUCITEC, 1986.

MENDONÇA LIMA, Rafael Augusto de. *Direito Agrário*. Rio de Janeiro, Renovar, l994.

MIRANDA, A. Gursen. *O instituto Jurídico da Posse Agrária*. Belém, CRJUP, 1992.

MORAIS, José Luiz Bolzan e CADERMATORI, Sérgio. *Liberalismo e Função do Estado nas Relações de Produção*. Florianópolis, Revista Sequência, nº 24, set. 1992.

MORAIS, José Luis Bolzan. *Do Direito Social aos Interesses Transindividuais*. Florianópolis, mimeo, 1995.

MOURA, Waldiki. *Abordagem de Reforma Agrária.* São Paulo, Pioneira, 1968.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. *A Geografia das Lutas no Campo*. São Paulo, Contexto, EDUSP, l988.

OLIVEIRA JR, José Alcebíades de. *Politização do Direito e Juridicização da Política*. Florianópolis, Revista Seqüência, Ed. UFSC, Ano 17, nº 32, jul/96.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *A Ambigüidade Neo Liberal na Agricultura Brasileira*. Brasília, [S. N.], 1993.

PASOLD, Cesar Luiz. *Função Social do Estado Contemporâneo.* 2ª ed. Florianópolis, Editora Estudantil, 1988.

PASQUINO, Gianfranco. *Movimentos Sociais* in BOBBIO, Norberto et all. *Dicionário de Política*. Brasília, UnB, 1986, p. 787 a 792.

PINHEIRO, Antonio Sérgio. *Assassinatos no Campo*. In *Democracia X Violência*. Comissão Teotônio Vilela, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

POGGI, Gianfranco. *A Evolução do Estado Moderno*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1981.

PRICE WHATERHOUSE. *A Constituição do Brasil.* São Paulo, Price Waterhouse, l989.

RIBEIRO, Nelson de F.. *Caminhada e Esperança da Reforma Agrária: a questão da terra na Constituinte*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, l987.

RIOS, José Arthur. *Marcos da Evolução Agrária no Brasil*. Carta Mensal de Problemas Nacionais. Rio de Janeiro (283): 10-11, out. 1978.

ROCHA, Leonel Severo da . *A Democracia em Rui Barbosa. O Projeto Político Liberal-Racional*. Rio de Janeiro, Ed. Liber Juris, 1995.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A Desapropriação no Direito Agrário*. São Paulo, Atlas, 1992.

SALAZAR, Honorio Perez. *Processo Dialético de la Tenencia de la Tierra*. Bogotá, Colombia, Ed. TEMIS Libreria, 1979.

SCHERER-WARREN, Ilse. *O Caráter dos Novos Movimentos Sociais*. In *Uma Revolução no Cotidiano? Os Novos Movimentos Sociais na América do Sul*. Org. por SCHERER-WARREN, Ilse & KRISCHKE, Paulo J., São Paulo, Brasiliense, 1987.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. Malheiros Editores: São Paulo, l994.

_____*Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6.ed. São Paulo,Ed. Revista dos Tribunais, l990.

SILVA, José Gomes da. *A Reforma Agrária no Brasil* in *A Questão Agrária Hoje*, STÉDILE, João Pedro coordenador. Ed. da Universidade/UFRGS, Porto Alegre, l994.

_____ *A Reforma Agrária na Constituinte*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

SODERO, Fernando Pereira. *Curso de Direito Agrário 2 - O Estatuto da Terra*. Brasília, Fundação Petrônio Portella - MJ, l982

_____*Esboço Histórico da Formação do Direito Agrário no Brasil*. Rio de Janeiro, Coleção "Seminários", nº l3, l990.

TAVARES, José Vicente dos S.. *A Luta por Uma Identidade Social*. Boletim TERRAGENTE. Porto Alegre, GEA, Formação e Assessoria Sindical, nº 45, agosto/setembro, 1989.

VEIGA, José Eli. *O Que É Reforma Agrária*. l3ªed. São Paulo, Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, nº33, l990.

WARAT, Luis Alberto. *Por Quien Cantan Las Sirenas*. Joaçaba - SC. UNOESC/CPGD-UFSC, 1996.

REVISTAS E JORNAIS

TERRAGENTE, Boletim. Porto Alegre, GEA, Formação e Assessoria Sindical, nº 45, agosto/setembro, 1989.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 9 de fev. de l995, 20 de out. 1996, São Paulo.

JORNAL ZERO HORA, 01 de out/ 95, 24 de janeiro de 1996