

MARCOS ROGÉRIO DE SOUZA

**REGIME JURÍDICO DA PROPRIEDADE PRODUTIVA
NO DIREITO BRASILEIRO**

**FRANCA
2007**

MARCOS ROGÉRIO DE SOUZA

**REGIME JURÍDICO DA PROPRIEDADE PRODUTIVA
NO DIREITO BRASILEIRO**

**Dissertação apresentada à Faculdade de História,
Direito e Serviço Social da Universidade Estadual
Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como
exigência parcial para a obtenção do Título de
Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito
das Obrigações.**

Orientadora: Profa. Dra. Elisabete Maniglia

**FRANCA
2007**

Souza, Marcos Rogério de

Regime jurídico da propriedade produtiva no direito brasileiro / Marcos Rogério de Souza. – Franca: UNESP, 2007

Dissertação – Mestrado – Direito – Faculdade de História, Direito e Serviço Social – UNESP.

1. Direito agrário – Propriedade rural - Brasil

CDD – 342.1243

MARCOS ROGÉRIO DE SOUZA

**REGIME JURÍDICO DA PROPRIEDADE PRODUTIVA
NO DIREITO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada à Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como exigência parcial para a obtenção do Título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito das Obrigações.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Professora Doutora Elisabete Maniglia

1º Examinador(a): _____

Professor Doutor Sérgio Sauer

2º Examinador(a): _____

Professora Doutora Juliana Presotto Pereira Netto

Franca/SP, 09 de março de 2007.

*Para Osvaldo e Creuza,
meus pais,
que nasceram camponeses e me ensinaram que a vida está acima do lucro;
que nasceram camponeses e me fizeram compreender que a terra é fonte de vida;
que nasceram camponeses e me incentivaram a encarar a história
e a lutar por um mundo onde caibam todos os mundos;
que nasceram camponeses e acompanharam minha caminhada e meus sonhos,
por mais estranhos que parecessem.*

*Para os sem-terra, que, nesse duro caminhar a muitos pés,
ousaram ser os arquitetos de seus próprios destinos.*

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho não teria se concretizado sem a inestimável ajuda de professores, familiares e amigos. A todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram com esta dissertação, o meu sincero muito obrigado.

Peço licença para agradecer especialmente à professora doutora Elisabete Maniglia, minha orientadora e amiga, que, nos momentos mais difíceis desses três anos, perdoou as falhas e ausências. Com liberdade, paciência e muita responsabilidade acadêmica, usou seu profundo conhecimento sobre o tema para corrigir rumos e apontar direções. Se algum mérito existe nesta dissertação, a participação da orientadora foi determinante.

Agradeço também às professoras doutoras Raquel Santana e Juliana Pressoto, integrantes da Banca de Qualificação, cujas oportunas e relevantes observações foram fundamentais para clarear o objeto da pesquisa e melhorar o raciocínio que vinha sendo construído.

Agradeço aos professores do programa de Pós-graduação da Unesp – Campus de Franca, especialmente ao professor doutor Antônio Alberto Machado, cujas aulas contribuíram para alargar a compreensão do direito e reforçar meu compromisso com a construção de uma ordem jurídica justa. Agradeço também à servidora Maisa Helena de Araújo, pela competência com que exerce a secretaria da Coordenação do Programa de Pós-graduação da Unesp.

Não posso deixar de agradecer aos professores doutores José Geraldo de Sousa Junior e Luis Alberto Warat, que me acolheram na Universidade de Brasília (Unb) como aluno especial e me auxiliaram a compreender um pouco mais a complexidade do fenômeno jurídico. Agradeço também ao professor doutor Bernardo Mançano Fernandes, por ter me aceitado como espectador da disciplina “Movimentos Socioterritoriais e Luta pela Terra”, que ministra no programa de pós-

graduação em geografia da Unesp, campus de Presidente Prudente, ocasião em que fui apresentado ao debate teórico sobre a questão agrária brasileira.

Quero agradecer também aos amigos do MST do Pontal do Paranapanema, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, da CPMI da Terra, do Gabinete do Deputado Federal João Alfredo e da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, locais onde trabalhei durante o período de elaboração desta pesquisa, pela força e estímulo nos momentos de maior dificuldade nessa caminhada.

A todos aqueles que, nos bares, nas festas, nos corredores, nos ônibus, no trabalho ou em casa, apresentaram opiniões sobre o tema, meu sincero agradecimento. Fiquem certos de que as várias observações feitas sem maiores pretensões, foram incorporadas ao texto final.

Agradeço, por fim, aos meus familiares – Osvaldo, Creuza, Sônia, Lourdes, Neneco, Lucineide, Simone, Andréia, Elaine, Edilaine, Érica, Viviane, Nandinho, Michele, Felipe, Carol, Andrezinho, Ana Laura, Zé, Ângela, Silvinho, Fernando, Ralado, Branco, Jefferson e Vô Careca –, assim como aos meus amigos – Rodrigo, por tudo, Sônia, Zeca, Raquel, Heloisa, Elton, Jéferson, Zínia, João Alfredo, Graça, Marinete, Claudinei, Rosana, Julian, Maria Rita, Neto, Dani, Bruno, Rejjane, Luciano, Sérgio, Fran, Nilton, Tânia, Frigo, Leandro, Sara, Kaipper, Zé Ricardo, Jonas, Jodette, Elias e Marcinho –, pelo incondicional apoio, pedindo desculpas por ter suprimido um pouco de nossa convivência para que pudesse concluir este estudo.

*A terra e a democracia aqui não se encontram.
Negam-se, renegam-se.
Por isso, para se chegar à democracia é fundamental abrir a terra,
romper essas cercas que excluem e matam,
universalizar esse bem, acabar com o absurdo,
restabelecer os caminhos fechados, as trilhas cercadas,
os rios e lagos apropriados por quem, julgando-se dono do mundo,
na verdade o rouba de todos os demais.*

Hebert de Souza, o Betinho.

RESUMO

Esta pesquisa analisa o regime jurídico da propriedade produtiva no direito brasileiro. Sustenta a tese de que a propriedade produtiva deve respeitar todos os elementos que integram a função social do imóvel rural, sob pena de desapropriação para fins de reforma agrária. Isso porque, na Constituição de 1988, a função social penetra o interior do domínio do proprietário, definindo o conteúdo do direito de propriedade. O *produtivo*, que qualifica a propriedade, deve levar em consideração todo o sistema constitucional, e não apenas um ou outro dispositivo; é perpassado por todas as normas que definem o regime jurídico da propriedade, em geral, e do imóvel rural, em particular. Assim, os elementos da função social da propriedade agrária – o *econômico* (aproveitamento racional e adequado), o *ambiental* (utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente) e o *social* (observância das normas que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores) – integram o conceito de produtividade. A propriedade será produtiva quando for socialmente produtiva, ou seja, sempre que respeitar os elementos ambiental, econômico e social da função social do imóvel rural.

Palavras-chave: função social do imóvel rural; propriedade produtiva; reforma agrária — desapropriação.

ABSTRACT

This study analyzes the legal framework of the productive property in the Brazilian law. It supports the thesis that the productive property must respect all the components of the social function of agricultural property, under penalty of expropriation for land reform. As expressed in the Constitution of 1988, the social function is part within the property, defining the content of property's legal right. The condition of productive, that characterizes the property, must take into account the whole constitutional system, and not just one or other device; it goes through all the norms that define, in general, the legal regime of property, and, particularly, the agricultural property. Therefore, the components of the social function of agricultural property – as the economic (rational and proper use), the environmental (proper use of natural resources and environment preservation) and the social (accordingly to the norms that rule labor relations and exploit that favors a good relationship among employers and employees) components – integrate the productivity concept. The property will be productive when it is socially productive, that is, whenever respects the environmental, economic and social elements of the social function of agricultural property.

Key-words: social function of agricultural property – productive property – land reform – expropriation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
Capítulo 1 ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA	17
1.1 Questão Agrária	17
1.2 A Estrutura Latifundiária do Brasil Colonial	21
1.3 A Organização da Propriedade Privada na Lei de Terras.....	29
1.4 Modernização Conservadora	36
1.5 Retrato Atual da Estrutura Fundiária.....	47
Capítulo 2 PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL NO DIREITO BRASILEIRO	58
2.1 Origem da Propriedade.....	58
2.2 Propriedade Privada e Sistema Capitalista.....	64
2.3 Transformação no Direito de Propriedade.....	74
2.4 Direito de Propriedade nas Constituições brasileiras	81
2.5 Propriedade e Função Social na Constituição de 1988	91
Capítulo 3 REGIME JURÍDICO DA PROPRIEDADE PRODUTIVA.....	101
3.1 Função Social do Imóvel Rural	101
3.2 Reforma Agrária	107
3.3 Desapropriação Agrária.....	116
3.4 Propriedade Produtiva na Constituição Federal	127
3.5 Produtividade Social da Propriedade.....	138
CONCLUSÃO	150
BIBLIOGRAFIA.....	154

INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira padece de um grave problema, que é a concentração da propriedade da terra. O fato de um bem da natureza, que deveria ser utilizado por todos, ser monopolizado por uma parcela minoritária da população gera distorções econômicas, sociais e políticas. Essas distorções inviabilizam o próprio desenvolvimento do país.

Para Amartya Sen (2000, *passim*), desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Crescimento do PIB, aumento da renda *per capita*, industrialização, avanço tecnológico ou modernização são importantes à expansão das liberdades, mas insuficientes. Essas liberdades são essencialmente determinadas pela fruição do direito à saúde, educação e direitos civis. No caso em tela, desenvolvimento deve ser compreendido como crescimento econômico, modernização tecnológica, justiça social e extensão da cidadania democrática também à população do campo.

O Brasil somente será um país desenvolvido se for capaz de democratizar o acesso à terra. A concentração é a grande geradora do êxodo rural, do inchaço das grandes cidades e, acima de tudo, do alto grau de miséria e pobreza em que se encontram milhões de brasileiros. Representa, pois, um dos principais obstáculos à construção da democracia brasileira.

A concentração fundiária e a imensa pobreza dela decorrente, associada ao elevado padrão de violência contra os trabalhadores rurais, estão no cerne do que se convencionou chamar de “questão agrária brasileira”.

Os contornos atuais da estrutura agrária têm origem no regime de sesmarias, adotado no período colonial. No afã de ocupar o território brasileiro, eram concedidas vastas extensões de terras aos “amigos do rei”, que mais tarde converteram-se em latifúndios.

A Lei de Terras, de 1850, pôs termo ao regime de posses e de sesmarias e organizou a propriedade privada no Brasil. Ao reconhecer como válidos os títulos sesmariais e eleger a compra e venda como único meio de aquisição das terras devolutas, a Lei de Terras impediu o acesso à propriedade aos negros, indígenas e camponeses pobres. Com isso, confirmou a estrutura fundiária concentradora e excludente.

A modernização conservadora, a que a agricultura brasileira foi submetida a partir dos anos 1960, engendrou significativo aumento da concentração fundiária e da pobreza no meio rural. A mobilização dos trabalhadores rurais em sua luta por reforma agrária logrou êxito em aprovar o Estatuto da Terra, em 1964, mas não garantiu que fosse aplicado ao ponto de alterar a estrutura agrária.

O resultado desse longo e contraditório processo histórico, agravado pelo modelo agrícola inaugurado pela modernização conservadora, e que agora se apresenta como *agronegócio*, é uma estrutura fundiária concentradora e excludente: quase metade do território brasileiro é controlada por 1,6% dos proprietários, ao passo que milhões de famílias de trabalhadores rurais esperam pela prometida e sempre postergada reforma agrária.

A terra foi tornada propriedade privada pela agropecuária e pela divisão social do trabalho. A sociedade burguesa transformou-a em simples mercadoria, negociável no mercado. Nessa sociedade, a propriedade constitui-se em instituição nuclear do sistema jurídico, em torno da qual orbitam os demais institutos do direito. A sacralidade da propriedade privada tornou a terra um direito individual, exclusivo e absoluto do proprietário, assegurado pelas Constituições dos Estados nacionais.

Essa concepção de propriedade foi duramente criticada pelos marxistas e socialistas e pela doutrina social da Igreja Católica. No decurso do século XX, a compreensão de que a propriedade possui uma função social passou a se constituir como modelo teórico hegemônico, atualmente admitido pela maioria das constituições.

Na história constitucional brasileira, a propriedade privada foi assegurada como direito individual, exclusivo e absoluto, desde a Carta Imperial de 1824. A Constituição Federal de 1988, entretanto, promoveu uma significativa alteração nessa tradição, na medida em que estabeleceu expressamente que a propriedade possui uma função social (CF, art. 5º, XXIII). Assim, a função social passou a penetrar o interior do domínio, transformando sua estrutura e essência. Vale dizer: integra o próprio conceito de propriedade.

A Carta atual confere à propriedade agrária regime jurídico especial pelo fato da terra ser um bem de produção, indispensável à sobrevivência. Por esse motivo, o art. 186 preordena que a função social da propriedade agrária é constituída por um *elemento econômico* (aproveitamento racional e adequado), um *elemento ambiental* (utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente) e um *elemento social* (observância das normas que regulam as relações de trabalho e

exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores), os quais devem ser observados simultaneamente.

Esse regime jurídico especial é incompatível com a estrutura fundiária existente. Daí porque é preciso democratizar a propriedade da terra. A desapropriação agrária (CF, art. 184) é o principal instrumento para realizar a reforma agrária e conferir efetividade às normas constitucionais que tratam da função social do imóvel rural.

Por constituir elemento integrante do domínio, a função social é condição de legitimidade do direito de propriedade, razão pela qual a nova ordem constitucional somente protege a propriedade que atenda aos elementos da função social. Essa regra vale para todas as modalidades de propriedade.

Acontece que o art. 185, II, da Constituição torna a propriedade produtiva insuscetível de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária. Ora, no art. 184, a Constituição dispõe que o imóvel rural será desapropriado caso não cumpra a função social prevista no art. 186; no dispositivo seguinte, preordena que a propriedade produtiva não pode ser desapropriada. Com isso, a regra-mestra da função social da propriedade para efeitos de desapropriação é afirmada num dispositivo e negada em outro. Quais dispositivos valem mais: o art. 184 e 186 ou o art. 185, II?

Antes da resposta a essa questão, é preciso ter claro que o direito cumpriu e ainda cumpre a tarefa de legitimar a concentração fundiária e a pobreza no campo. Das Sesmarias à Lei da Reforma Agrária, passando pela Lei de Terras, pelo Código Civil e pelo Estatuto da Terra, os diplomas legislativos que disciplinaram a posse e a propriedade, salvo raras exceções, foram interpretados para atender aos interesses dos grandes proprietários rurais. A própria Constituição Federal de 1988 tem suas normas vertidas ao gosto da classe dominante agrária.

É exatamente isso que ocorre com a figura da propriedade produtiva. Inserida no texto constitucional por uma manobra da Bancada Ruralista e do chamado *Centrão* (articulação suprapartidária, com perfil conservador) na Assembléia Nacional Constituinte, a propriedade produtiva tornou-se um escudo de proteção dos adversários da função social.

O problema se apresenta da seguinte forma: uma determinada propriedade, lucrativa do ponto de vista econômico, que atende aos índices de produtividade fixados pelo Poder Público, mas que degrada o meio ambiente ou desrespeita a legislação trabalhista, pode ser desapropriada e destinada à reforma agrária?

Os juristas conservadores rapidamente responderiam que não, já que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação. A tese sustentada nesta dissertação pede vênias para discordar dessa posição. A propriedade que descumpra a função social, mesmo que atenda aos índices de produtividade em sua exploração econômica, pode e deve ser desapropriada e destinada à reforma agrária.

Propriedade produtiva é um conceito jurídico cujo alcance é determinado pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, mormente a Lei nº. 8.629/93. O *produtivo* que qualifica a propriedade precisa ser definido à luz do sistema constitucional, levando em consideração os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro (CF, art. 1º e 3º) e os fins e princípios da ordem econômica (CF, art. 170).

É preciso lembrar que a *propriedade produtiva* é espécie do gênero *propriedade agrária*, que, por sua vez, é também espécie do gênero *propriedade*. Ora, se é verdade que a Constituição de 1988 modificou o regime jurídico da propriedade privada para determinar que atenda a uma função social (art. 5º, XXIII); se é igualmente verdade que a função social do imóvel rural é expressamente definida pelo art. 186, o conteúdo da expressão *propriedade produtiva*, prevista no art. 185, II, é perpassado por todas as normas constitucionais que definem o regime jurídico da propriedade, em geral, e da propriedade agrária, em particular.

Assim se esquadrinha a hipótese nuclear desta dissertação: os elementos previstos no art. 186 da Magna Carta, que constituem a função social da terra, integram o conceito de propriedade produtiva, previsto no art. 185, II. Desse modo, a propriedade será produtiva quando for socialmente produtiva, ou seja, sempre que respeitar os elementos ambiental, econômico e social da função social.

A dissertação está dividida em três capítulos, com cinco tópicos cada. O Capítulo 1 propõe-se a retratar a *Estrutura fundiária brasileira*, demonstrando as raízes históricas da questão agrária, a elevada concentração da terra, os problemas decorrentes dessa concentração e a necessidade de sua democratização.

O Capítulo 2 reserva-se a uma discussão teórica sobre *Propriedade e função social no direito brasileiro*. Visa analisar a origem da propriedade privada da terra e sua importância para o sistema capitalista, bem como refletir sobre a modificação do direito de propriedade operada pelo advento da teoria da função social. Objetiva também analisar a proteção historicamente conferida à propriedade pelo ordenamento jurídico brasileiro, até a transformação promovida pela Constituição

Federal de 1988, que modificou completamente seu regime jurídico de modo a proteger apenas a propriedade que cumpre a função social.

O Capítulo 3 destina-se ao tema central da pesquisa, que é o *Regime jurídico da propriedade produtiva*. Busca demonstrar que o conceito de propriedade produtiva deve incorporar os elementos constitutivos da função social da propriedade. Será produtiva, tornando-se insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária (CF, art. 185), a propriedade que for socialmente produtiva, ou seja, apresentar aproveitamento racional e adequado; utilizar adequadamente os recursos naturais e preservar o meio ambiente; observar as normas que regulam as relações de trabalho e for explorada de modo a favorecer o bem-estar dos proprietários e trabalhadores, nos termos do art. 186 da Carta Maior.

Para examinar o regime jurídico da propriedade produtiva no direito brasileiro, a pesquisa partiu do pressuposto de que o Direito é um fenômeno complexo, multifacetário, e que a norma jurídica representa apenas seu momento técnico, prático e aplicado. A elaboração e a interpretação normativas sofrem forte influência do sistema político e ideológico dominante em cada sociedade. Por isso, adotou-se uma perspectiva dialética e interdisciplinar, uma vez que seria impossível apreender o objeto analisado apenas pelo instrumental oferecido pela dogmática jurídica.

Foram utilizados os métodos dedutivo e indutivo, especialmente para identificar o conceito jurídico de propriedade produtiva na Constituição, na legislação e nos casos concretos julgados pelo Poder Judiciário. As principais técnicas de pesquisa foram os fichários bibliográfico e documental. As fontes de pesquisa mais relevantes foram a Constituição, a Lei nº. 8.629/1993, o Estatuto da Terra e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A pesquisa consultou farta bibliografia, de diversas áreas do conhecimento humano.

A propriedade produtiva representa um importante obstáculo à implementação da reforma agrária no Brasil, especialmente nas regiões mais ricas. Reconstruir esse conceito, a partir de uma interpretação sistemática da Constituição, e, com isso, contribuir para o avanço da democratização do acesso à terra, foi a principal finalidade desta dissertação.

Capítulo 1 ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

1.1 Questão Agrária

O Brasil possui uma estrutura fundiária marcada pelo alto grau de concentração da propriedade da terra, pela violência contra camponeses e pela pobreza entre a população do campo. Essa configuração foi se desenhando ao longo dos 500 anos de história, fruto das políticas públicas implementadas pelos sucessivos governos. Concentração, violência e pobreza estão no cerne do que se convencionou chamar de *questão agrária brasileira*.

Questão agrária é uma expressão demasiadamente complexa, que sintetiza o conjunto de problemas relacionados com a posse, domínio e concentração fundiária. Expressa ainda a luta dos camponeses para garantir o acesso e a permanência na terra, fugindo da pobreza rural.

João Pedro Stédile (2005a, p. 15) ressalta que o conceito pode ser utilizado e interpretado de diversas formas, dependendo da ênfase que se quer dar aos diferentes aspectos do estudo da realidade agrária. Na literatura política, a questão agrária liga-se ao estudo dos problemas que a concentração da propriedade da terra traz ao desenvolvimento das forças produtivas e sua influência no poder político. Na Sociologia, a questão agrária é utilizada para explicar as formas como se desenvolvem as relações sociais na organização da produção agrícola. Na História, o termo contribui para esclarecer a evolução da luta política e da luta de classes pelo domínio e controle dos territórios e da posse da terra.

Para a Ciência Jurídica, a “questão agrária” pode ser estudada a partir do conjunto de normas e interpretações jurídicas relacionadas com a posse e propriedade da terra, bem como as relações jurídicas decorrentes da apropriação do território por uma pequena parcela da população, em detrimento da maioria. Vale dizer, o papel cumprido pelo direito na ordenação e legitimação da estrutura fundiária.

O geógrafo Bernardo Mançano Fernandes (2001, p. 23) acredita que a questão agrária tem como elementos principais a desigualdade, a contradição e o conflito. O desenvolvimento desigual e contraditório do capitalismo provoca a destruição e recriação do campesinato, ocasionando a concentração da terra. Como

consequência, nasce a luta pela terra, produzindo implacavelmente o conflito. Para o autor, esse processo é inerente ao capitalismo, fazendo parte de sua lógica. Daí porque define o termo da seguinte forma:

A questão agrária é o movimento do conjunto de problemas relativos ao desenvolvimento da agropecuária e das lutas de resistência dos trabalhadores, que são inerentes ao processo desigual e contraditório das relações capitalistas de produção (FERNANDES, 2001, p. 23).

Na mesma linha de raciocínio, o sociólogo José de Souza Martins (1997, p. 11-12) afirma que a questão agrária é “essencialmente uma questão política” em qualquer país. Característica do mundo contemporâneo, “surge com o desenvolvimento do capitalismo”, em consequência do “obstáculo que a propriedade territorial e o pagamento da renda da terra ao proprietário representa para a reprodução ampliada do capital e à acumulação capitalista na agricultura”.

Os problemas que se encontram na raiz da questão agrária brasileira têm início com a chegada do colonizador português ao Brasil. Entretanto, Martins (1997, p. 12) acredita que a questão agrária propriamente dita aparece em meados do século XIX, com o processo de abolição da escravidão e a edição da Lei de Terras, de 1850. Como se verá adiante, essa Lei organizou a propriedade privada e impediu o acesso à terra aos que não a podiam comprar, forçando os negros e pobres livres, inclusive os imigrantes europeus, a trabalhar para os grandes proprietários. Prossegue o professor da Universidade de São Paulo:

No nosso caso, surge a questão agrária quando a propriedade da terra, ao invés de ser atenuada para viabilizar o livre fluxo e reprodução do capital, é enrijecida para viabilizar a sujeição do trabalhador livre ao capital proprietário de terra. Ela se torna instrumento da criação artificial de um exército industrial de reserva, necessário para assegurar a exploração da força de trabalho e a acumulação. A questão agrária, curiosamente, foi ganhando visibilidade à medida que escasseavam as alternativas de reinclusão dos expulsos da terra. Portanto, entre nós, ela é a face escamoteada da questão do trabalho, que se manifesta na exclusão social (MARTINS, 1997, p. 12).

A partir das lições de Martins, Sérgio Sauer (2002, p. 33) assevera que essa questão está no centro da constituição do Estado republicano brasileiro e permanece até hoje como base de poder político e fonte de exclusão social.

O debate em torno da questão agrária adquiriu novos contornos a partir da década de 1960, em decorrência da luta engendrada pelas Ligas Camponesas, associações de lavradores e outros movimentos sociais no campo. Essas organizações estimularam a resistência na terra e colocaram o tema da reforma

agrária na pauta nacional (MEDEIROS, 1997, p. 78). Para Martins (1997, p. 11), “a reforma agrária é uma possibilidade de solução para a questão agrária”.

Guilherme Delgado (2004, *passim*) destaca que, na segunda metade do Século XX, quatro grupos distintos protagonizaram o debate no Brasil. Um dos grupos vinculava-se à Igreja Católica, motivado por sua doutrina social. O outro era coordenado pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). O terceiro ligava-se ao Partido Comunista Brasileiro (PCB). No quarto grupo estavam intelectuais que se opunham à reforma agrária como um fator econômico capaz de promover o desenvolvimento.

A Igreja Católica não propiciou um debate sistemático sobre a questão agrária, tampouco organizou uma proposta de reforma agrária. Sua contribuição, no entanto, foi muito importante para a luta dos trabalhadores rurais. Além de enfatizar a função social da propriedade, incorporada ao texto do Estatuto da Terra (1964) e da Constituição Federal de 1988, as pastorais sociais (em especial a Comissão Pastoral da Terra, criada em 1975) tiveram destacada atuação na formação e organização dos camponeses e trabalhadores rurais. Ademais, ainda que não dispusesse de um projeto próprio, a Igreja Católica sempre apresentou posições claras defendendo a reforma agrária.

Partindo da percepção do “caráter inelástico” da oferta de alimentos diante da demanda urbana, o grupo ligado à CEPAL defendia a necessidade de uma mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no meio rural. Segundo Delgado (2004, p. 11), “as teses cepalinas atribuem ao setor agrícola uma tendência de gerar tensões estruturais sobre a inflação e crises freqüentes de abastecimento de alimentos”.

Os intelectuais ligados ao PCB, em especial Caio Prado Junior e Alberto Passos Guimarães, com diferentes concepções ou ênfases, foram os que mais avançaram na compreensão da questão agrária brasileira. Um dos aspectos de maior destaque nessas discussões foi a importância ou o lugar da reforma agrária no processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Na opinião de Caio Prado Junior (1981, *passim*), a estrutura fundiária impunha condições subumanas de vida e trabalho à maioria da população do campo. O autor identifica a tendência de crescimento do assalariamento dessa população, o que pressupunha uma legislação trabalhista capaz de proteger os trabalhadores rurais.

Sustentando o caráter feudal do modo de produção implantado pelo colonizador português no Brasil, Alberto Passos Guimarães (1977, *passim*) divergia

de Caio Prado ao defender a reforma agrária como o caminho para eliminar os “resquícios feudais” na agricultura da década de 1960. Assim, enquanto Caio Prado definia como prioridade a luta pela extensão dos direitos trabalhistas à população rural, Guimarães patrocinava a tese da reforma da estrutura fundiária como condição ao desenvolvimento.

Os economistas conservadores, entre os quais Roberto Simonsen e Delfim Neto, defendiam que era possível modernizar a produção agropecuária, aumentar a produção e a produtividade da terra, sem realizar a reforma agrária. Essa tese sagrou-se vitoriosa com o golpe militar de 1964, resultando em um modelo agropecuário que foi capaz de modernizar o campo sem democratizar a estrutura fundiária. Chamado de “modernização conservadora” da agricultura, esse modelo aprofundou a concentração fundiária, o êxodo rural e a pobreza no campo.

O regime militar perseguiu e reprimiu duramente os movimentos sociais de luta pela terra. As Ligas Camponesas, por exemplo, foram destroçadas. A conjuntura internacional marcada pelo conflito político-ideológico da “guerra-fria”, que opunha Estados Unidos e União Soviética, favorecia a ação dos militares, já que a reforma agrária era tida como reivindicação de comunistas.

Diante das contradições do modelo agropecuário e da repressão do governo militar, os camponeses e trabalhadores rurais começaram a se reorganizar para resistir e lutar por terra, dando origem a entidades e movimentos sociais que recolocaram a reforma agrária no centro das atenções nacionais. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) é fruto desse processo.

Na década de 1990, o modelo agropecuário surgido nos anos 1960 se aprofundou e passou a ser denominado de “agronegócio”. Bernardo Mançano Fernandes (2005, p. 1) sustenta que,

A imagem do agronegócio foi construída para renovar a imagem da agricultura capitalista, para “modernizá-la”. É uma tentativa de ocultar o caráter concentrador, predador, expropriatório e excludente para dar relevância somente ao caráter produtivista, destacando o aumento da produção, da riqueza e das novas tecnologias. Da escravidão à colheiteira controlada por satélite, o processo de exploração e dominação está presente, a concentração da propriedade da terra se intensifica e a destruição do campesinato aumenta. O desenvolvimento do conhecimento que provocou as mudanças tecnológicas foi construído a partir da estrutura do modo de produção capitalista. De modo que houve o aperfeiçoamento do processo, mas não a solução dos problemas socioeconômicos e políticos: o latifúndio efetua a exclusão pela improdutividade, o agronegócio promove a exclusão pela intensa produtividade.

Os contornos da questão agrária no início do Século XXI guardam relação direta com a modernização conservadora da agricultura. O modelo agropecuário segue hegemônico, a reforma agrária não foi realizada e a concentração fundiária permanece como uma das mais elevadas do mundo.

1.2 A Estrutura Latifundiária do Brasil Colonial

Desde os primórdios da sociedade brasileira até a chegada dos portugueses ao Brasil, a posse da terra era comum às populações que habitavam nosso território. Segundo a hipótese mais aceita, essas populações teriam chegado ao continente americano através de correntes migratórias originárias da Ásia, que cruzaram o estreito de Beringer – situado entre a Sibéria e o Alasca, ainda ligados por terra –, na Era Glacial, ocupando todo o continente americano.

O historiador francês Tzevetan Todorov sustenta que, em 1500, havia aproximadamente 80 milhões de índios, falando duas mil línguas diferentes, nas três Américas. Estima-se que cinco milhões habitavam o território brasileiro¹.

João Pedro Stédile (2005a, p. 18) destaca que os moradores da América pré-colombiana pouco desenvolveram a agricultura. Domesticaram apenas algumas plantas existentes na natureza, em especial a mandioca, o amendoim, a banana, o abacaxi, o tabaco e as frutas silvestres. Para ele, “esses povos viviam no modo de produção do comunismo primitivo”.

¹ Informação disponível em:

<<http://www.cimi.org.br/dev.php?system=news&action=imprimir&id=596&eid=246>>. Acesso em: 15 set. 2005. De acordo com o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), antes da chegada do colonizador português variava “entre um e cinco milhões o número de índios que viviam no Brasil [...]. Esse número foi obtido tomando-se por base o ocorrido no antigo México e Peru, onde o decréscimo da população nativa foi de 20 a um, ou seja, de cada 20 indivíduos restou apenas um. Considerando-se que a população indígena do Brasil, em 1980, era de 227.800 pessoas e multiplicando-se esse número por 20, chega-se a 4.556.000 índios em 1500. O mapa etno-histórico do Brasil e países limítrofes, do etnólogo alemão-brasileiro Curt Nimuendaju Unkei, publicação conjunta do Museu Nacional e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, de 1981, indica a localização de 1.400 tribos existentes em 1500, que falavam línguas pertencentes a 40 troncos, divididos em 94 famílias lingüísticas. Isso sem contar as línguas isoladas, que não podiam ser agrupadas em famílias. O mapa mostra o rumo das migrações dessas tribos, a época em que ocorreram os primeiros registros sobre elas e aquelas que se extinguiram nos 450 anos seguintes à invasão européia e que correspondem a 90 por cento do total” (Disponível em: <www.cimi.org.br>. Acesso em 15 set. 2005). Sustenta Darcy Ribeiro (1995, p. 31) que apenas no litoral brasileiro residiam “1 milhão de índios, divididos em dezenas de grupos tribais, cada um deles compreendendo um conglomerado de várias aldeias de 300 a 2 mil habitantes. Não era pouca gente, porque Portugal àquela época teria a mesma população ou um pouco mais”.

Já Darcy Ribeiro (1995, p. 31) assevera que pelo menos os índios de matriz Tupi, habitantes do litoral brasileiro à época da chegada dos portugueses, conheceram a agricultura:

Na escala da evolução cultural, os povos Tupi davam os primeiros passos da revolução agrícola, superando assim a condição paleolítica, tal como ocorrera pela primeira vez, há 10 mil anos, com os povos do velho mundo. É de assinalar que eles faziam por um caminho próprio, juntamente com outros povos da floresta tropical que haviam domesticado diversas plantas, retirando-as da condição de selvagem para a de mantimento de seus roçados.

A cultura mais praticada, ainda segundo Ribeiro (1995, p. 31-32), era a da mandioca. Além dela, cultivavam milho, batata-doce, cará, feijão, amendoim, abóbora, urucu, algodão, carauá, cuias e cabaças, pimentas, abacaxi, mamão, erva-mate, guaraná, além de dezenas de árvores frutíferas, como o caju e o pequi. Para isso, faziam grandes roçados na mata, derrubando árvores com machados de pedra e limpando o terreno com queimadas. Ressalta o antropólogo:

A agricultura lhes assegurava fartura alimentar durante todo o ano e uma grande variedade de matérias-primas, condimentos, venenos e estimulantes. Desse modo, superavam a situação de carência alimentar a que estão sujeitos os povos pré-agrícolas, dependentes da generosidade da natureza tropical, que provê, com fartura, frutos, cocos e tubérculos durante uma parte do ano e, na outra, condena a população à penúria. Permaneciam, porém, dependentes do acaso para obter outros alimentos através da caça e da pesca, também sujeitos a uma estacionalidade marcada por meses de enorme abundância e meses de escassez

Desenvolvendo ou não a agricultura, o fato é que os primeiros habitantes do território brasileiro não praticaram a apropriação individual da terra. Tampouco conheciam a idéia de propriedade privada. A terra era concebida como a grande mãe, de onde se retirava o sustento. Tanto é assim que ainda hoje os povos de língua Quéchua a chamam de “Pacha Mama”. A terra, portanto, era de uso comum dos povos.

A mudança desse padrão de utilização teve início com o processo de expansão comercial dos países europeus, mais especificamente, com a assinatura do Tratado de Tordesilhas, em 1494, entre Portugal e Espanha², que dividiu as descobertas territoriais no Ocidente entre os dois reinos. Após a chegada da

² O Tratado de Tordesilhas, assinado em 4 de junho de 1494, estabelecia um meridiano imaginário, situado a 370 léguas do arquipélago de Cabo Verde, na costa da África, a leste do qual todas as descobertas seriam reconhecidas como legitimamente pertencentes a Portugal e as situadas a oeste,

tripulação comandada por Pedro Álvares Cabral ao Brasil, em 1500, a consequência concreta desse tratado foi a subsunção do território brasileiro à Coroa portuguesa e a seu ordenamento jurídico³. Em 1504, Portugal instituiu o regime das sesmarias no Brasil. Com isso, buscava-se povoar e garantir o controle do território pelos portugueses.

Depois do fracasso das primeiras tentativas de colonização, a empresa colonial, chefiada por Martin Afonso de Sousa, a partir da década de 1530, logrou êxito em garantir o povoamento e introduzir práticas de produção voltadas aos interesses da metrópole, em especial o cultivo da cana-de-açúcar.

Existe uma intransponível diátribe acerca da natureza das relações de produção oriundas da estrutura fundiária colonial. Alberto Passos Guimarães lidera uma corrente que sustenta o caráter feudal dessas relações. Para ele, o “feudalismo colonial” era marcado pela concentração da terra nas mãos dos fidalgos de confiança da Coroa, o que lhes rendia um poder extra-econômico, característica típica do regime feudal. Para o autor de *Quatro séculos de latifúndio*:

A ordem feudal vigente na sociedade portuguesa de 1500 tinha sua base interna no monopólio territorial. E como a terra era, então, indiscutivelmente, o principal e mais importante dos meios de produção, a classe que possuía sobre ela o domínio absoluto estava habilitada a sobrepor às demais classes o seu poderio, por todos os meios de coação econômica e, notadamente, de coação não-econômica. Quando a metrópole decidiu lançar-se na empresa colonial, não lhe restava outra alternativa política senão a de transplantar para a América portuguesa o modo de produção dominante no além-mar. E o fez cônica de que a garantia do estabelecimento da ordem feudal deveria repousar no monopólio dos meios de produção fundamentais, isto é, no monopólio da terra. Uma vez assegurado o domínio absoluto de imensos latifúndios nas mãos dos “homens de calidades” da confiança de el-rei, todos os demais elementos da produção seriam a ele subordinados (GUIMARÃES, 1977, p. 30).

Roberto Simonsen (1937, p. 126) classifica como “capitalismo colonial o regime econômico implantado pelos portugueses, haja vista que o objetivo de lucro e acumulação era marcante, o que não podia ser identificado no sistema feudal”.

Diz:

como pertencentes à Espanha. A linha imaginária seguia, no Brasil, o meridiano que passa por Belém do Pará, ao Norte, e por Laguna, no Estado de Santa Catarina ao Sul.

³ Caio Prado Junior (2000, p. 10) afirma que a colonização portuguesa na América não é um fato isolado. Ao contrário, é um capítulo da expansão marítima dos países da Europa. Tal expansão “se origina de simples empresas comerciais levadas a efeito pelos navegadores daqueles países. Deriva do desenvolvimento do comércio continental europeu, que até o Século XIV é quase unicamente terrestre, e limitado, por via marítima, a uma mesma navegação costeira e de cabotagem”. Em suma e no essencial, Caio Prado Junior acredita que todos os grandes descobrimentos daquele período, inclusive o do Brasil, “articulam-se num conjunto que são senão um capítulo da história do comércio

Não nos parece razoável que a quase totalidade dos historiadores pátrios acentuem, em demasia, o aspecto feudal do sistema das donatarias, chegando alguns a classificá-lo como um retrocesso em relação às conquistas políticas da época. Portugal, desejando ocupar e colonizar a nova terra e não tendo recursos para fazê-lo à custa do erário real, outorgou para isso grandes concessões a nobres fidalgos, alguns deles ricos proprietários, e outros já experimentados nas expedições para as Índias. [...] Sob o ponto de vista econômico, que não deixa de ser básico em qualquer empreendimento colonial, não me parece razoável a assemelhação desse sistema ao feudalismo.

Caio Prado Junior (1981, p. 14-18), numa outra vertente, acredita que o período foi marcado pelo “capitalismo dependente”. Isso porque, à época do *achamento* do Brasil, o feudalismo não mais existia em Portugal. O país estava sob a égide do nascente sistema capitalista de produção, modelo transplantado para a colônia, com estreitos vínculos de dependência em relação à metrópole.

Raymundo Faoro (2000, p. 20-28) denomina o regime econômico colonial como “capitalismo patriomonalista”. Para ele, além de se diferenciar do feudalismo por apresentar relações de trabalho e fins distintos, a economia colonial contava com forte presença do capital, o qual se fundava na terra, no engenho, nos escravos, enfim, no patrimônio, responsável pelo domínio político de seus detentores.

O interesse em firmar um ponto de vista sobre o regime econômico colonial pode parecer uma inútil perda de tempo. Todavia, não se trata de um debate meramente acadêmico. Nele estão envolvidas questões de ordem política de enorme significação prática, sendo que a principal delas tem relação com a necessidade de se realizar a reforma agrária para viabilizar a consolidação do capitalismo brasileiro.

A afirmação sustentada por Simonsen, conhecido economista conservador, de que o Brasil iniciou sua vida econômica sob o signo do capitalismo, pode levar à compreensão de que uma mudança profunda na estrutura fundiária é algo supérfluo e desnecessário.

Por outro lado, a classificação, como feudal, do regime implantado pelos portugueses liga-se ao propósito de Alberto Passos Guimarães de sustentar a necessidade da reforma agrária como condição para o desenvolvimento das forças produtivas no campo. Conseqüentemente, sem reforma agrária não existe capitalismo brasileiro.

européu. Tudo que se passa são incidentes da imensa empresa comercial a que se dedicam os

Ambas as análises foram elaboradas antes da chamada modernização conservadora da agricultura, ocorrida durante a ditadura militar, após 1964. Tal modernização teve o condão de capitalizar o campo, sem fazer a reforma agrária, contradizendo, parcialmente, a tese de Guimarães.

É preciso considerar, entretanto, que a complexidade da estrutura agrária colonial não permite uma classificação rígida. Isso porque apresenta elementos dos sistemas escravista, feudal e capitalista, além de ter sido conformada no momento histórico em que o feudalismo vivia sua *débâcle* e o capitalismo ainda não tinha se consolidado, período que ficou conhecido como mercantilismo.

Isso não impede que sejam identificados os elementos fundamentais da estrutura produtiva. Caio Prado Junior (2000, p. 117) sustenta que o epicentro dessa estrutura era “a grande propriedade monocultural trabalhada por escravos”, voltada à exportação. O monopólio da terra pertencia à Coroa portuguesa, que concedia a posse de vastas extensões aos fidalgos de confiança do rei, tidos como “homens de qualidade”, dando origem a uma estrutura essencialmente latifundiária.

Na exploração dos latifúndios, preponderava a força de trabalho escrava. A renda do escravo é uma das categorias econômicas mais importantes do contexto colonial, tendo em vista que demandava grandes investimentos privados, ao passo que a terra era doada gratuitamente pela Coroa. Daí porque Nelson Werneck Sodré chega a afirmar que o escravo “valia mais do que a terra; muito mais, pois que a terra nada valia [...]. O escravo só podia ser obtido por compra, e não era barato. Ter ou não ter escravo era a questão fundamental” (apud GORENDER, 1988, p. 401).

A empresa colonial tinha na monocultura uma de suas marcas registradas. A cana-de-açúcar foi o primeiro e principal produto cultivado. Por meio do sistema de plantação, o produto dos engenhos abastecia o mercado português e europeu, em complexas rotas comerciais.

Objetivamente, uma pequena quantidade de famílias detinha o controle sobre as terras do Brasil colonial. Dominar a terra, açambarcá-la, significava ter o controle absoluto da totalidade dos meios de produção agrícola. Esse domínio se espraiava pelas outras esferas da vida social e política. Em síntese, o senhorio da terra garantia aos fidalgos, amigos do rei, a dominação econômica, social e política sobre

o território colonial. A forma jurídica para essa dominação era o instituto da sesmaria.

Em obra clássica sobre o assunto, Virgínia Rau (1946, p. 81 et seq.) leciona que a chamada “Lei das Semarias”, editada em Portugal, teve como objetivo combater uma aguda crise de abastecimento, queda demográfica e conseqüente escassez de mão-de-obra, acentuada pela Grande Peste que assolara a Europa, em 1348. A provável data dessa lei é 1375, período do reinado de D. Fernando I.

Movida pelas necessidades conjunturais de promoção da agricultura, a Lei de Sesmarias representou “um amplo programa de reforma na distribuição da propriedade territorial” (VARELA, 2005, p. 22-23). Seu fundamento básico era “a obrigatoriedade de cultivo como condição de posse da terra e a expropriação da gleba ao proprietário que a deixasse inculta” (RAU, 1946 p. 81).

Apesar de ter introduzido um instituto com profundo enraizamento na cultura jurídica lusa, uma vez que o cultivo da terra era fonte de legitimidade da posse territorial, a Lei de Sesmarias não foi exemplarmente cumprida. Esse fato não impediu que, com pequenas alterações, suas normas fossem incorporadas às Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas (RAU, 1946, 105-107).

Laura Beck Varela (2005, p. 69) ressalta que:

Traço comum às sesmarias fernandinas, afonsinas, manuelinas e filipinas, é a caracterização de uma propriedade não-absoluta, cuja condição sine qua non, razão de ser, reside no dever de cultivar. O fundamento do cultivo perpetua-se assim, através das Ordenações Filipinas, legitimando uma forma de propriedade essencialmente condicionada.

Nas Ordenações Manuelinas e Filipinas, o instituto é conceituado nos seguintes termos⁴: “Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casaes, ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora não o são”.

Com essas características, o regime de sesmaria passou a vigorar no Brasil. Ruy Cirne Lima (1990, p. 22), em clássica monografia sobre a formação do território

⁴ Ordenações Manuelinas, Livro IV, Título 67; Ordenações Filipinas, Livro IV, Título 43. Não existe consenso em torno da origem da expressão “sesmaria”. Nas lições de Ruy Cirne Lima (1990, p. 19, destaque do autor), “Sesmaria deriva, para alguns, de sesma, “medida de divisão das terras do alfoz; como, para outros, de sema ou sesmo, que significa a sexta parte de qualquer cousa; ou, ainda, para outros, do baixo latim caesima, que quer dizer incisão, corte [...]. Dentre aquelas sugestões filológicas, a mais amplamente aceita é a que tem a voz *sesmaria* por derivada de sesma (seisma) ou sesmo (seismo), à sua vez derivações do baixo latim *seximus-a*, ou *sextimus-a*. Procederia sesmaria de sesma, ou sesmo e, enfim, de seis ou sex, por isso que, já se acenou ao fato, as dadas de terras, assim designadas, eram feitas com o foro da sexta parte dos frutos.”

brasileiro, sustenta que o instituto chega ao país quando já havia caído em desuso em Portugal.

O fato das sesmarias terem como fundamento o princípio da obrigatoriedade do cultivo não impediu que a ocupação do território brasileiro prescindisse da produção. Por essa razão, Cirne Lima (1990, p. 22) assevera que “a Lei de Sesmarias nunca foi executada como convinha”.

O ordenamento jurídico de um país é determinado, em certa medida, pelos fatores reais de poder existentes em sua base material, ou seja, em sua estrutura econômica. Nos casos em que o texto legal está redigido em desacordo com os interesses dominantes na infra-estrutura econômica, ocorre sua revogação.

Em determinados casos, por razões estruturais ou conjunturais, não se pode editar uma nova lei, hipótese em que a classe dominante impõe uma prática jurídica que concilie seus interesses. Vale dizer, os institutos jurídicos são interpretados e aplicados de modo a agasalhar os interesses hegemônicos naquela determinada formação histórica. Foi o que aconteceu no Brasil colonial.

As sesmarias foram transplantadas mecanicamente porque a Coroa portuguesa buscava colonizar o território, defendendo-o dos conquistadores estrangeiros. A ocupação territorial, porém, guardava objetivos econômicos, dentre os quais implantar um sistema de produção que abastecesse o mercado luso e ainda permitisse a exportação aos demais países europeus, gerando divisas a Portugal.

Como as extensões de terras eram vastas, as dadas de terras em sesmarias eram igualmente grandes. Na prática, o monopólio territorial da Coroa transferiu-se às mãos dos “homens de qualidade”, nobres ou plebeus enriquecidos, que passaram a deter o controle não apenas das terras, mas também o poder econômico, social e político.

Essa classe dominante, essencialmente agrária, se recusava a aplicar todas as normas que regulavam o instituto das sesmarias. Após a primeira leva de beneficiários, as concessões ficaram cada vez mais raras, vindo a se interromper definitivamente em 1822.

A legislação somente se aplicava naquilo que interessava aos controladores da estrutura econômica colonial. Cite-se, por exemplo, a previsão de retomada das dadas de terras nas hipóteses de descumprimento das obrigações previstas nos termos de concessão. Tanto nas Ordenações Manuelinas, vigente à época da chegada dos portugueses, quanto nas Filipinas, após 1604, o sesmeiro tinha a

obrigação de colonizar a terra no prazo de cinco anos, ter nela moradia habitual e cultura permanente, demarcar os limites das áreas, submetendo-os à posterior confirmação, e pagar os tributos correspondentes. O não cumprimento dessas obrigações configurava o “comisso”, ocasião em que o imóvel retornaria ao patrimônio da Coroa para ser redistribuído a outros interessados. Por mais que o descumprimento das obrigações fosse comum, o número de beneficiários de sesmarias declarados em “comisso”, e penalizados com a retomada das terras, é irrelevante, se é que existiram.

Dito de outro modo, a infra-estrutura econômica do Brasil colonial deu ao instituto das sesmarias uma conformação própria, capaz de legitimar o controle nobiliário sobre grandes dimensões de terras.

Alguns autores sustentam que a propriedade sesmarial brasileira decorre de um erro na aplicação do instituto. Costa Porto (1982, p. 42) e Leandro Ribeiro da Silva (2001, p. 98) chegam a dedicar um capítulo para tratar do “erro do sesmarialismo colonial”. Não se trata de equívoco, mas de interesse de classe. A maneira como a sesmaria foi interpretada e aplicada decorre diretamente dos objetivos dos senhores da terra e de escravos que dominavam a estrutura econômica naquele momento histórico. Outra não é a conclusão de Jacob Gorender (1988, p. 399):

A história do regime territorial no Brasil colonial permite aferir como a instituição portuguesa da sesmaria foi amoldada aos interesses dos senhores de escravos, mesmo quando sob certos aspectos, se lhes opunha a orientação do governo metropolitano. Da forma jurídica original se conservou na Colônia apenas o que convinha ao novo conteúdo econômico-social escravista.

Curioso notar que pobres, indígenas e negros foram sistematicamente excluídos da propriedade sesmarial. Por essa razão, não tinham outra opção senão apoderar-se fisicamente da terra necessária à sua subsistência, o que normalmente acontecia em local remoto e distante dos núcleos de povoamento. Essa ocupação⁵ decorreu da aplicação distorcida do instituto das sesmarias ao Brasil colonial. Sobre essa questão, pontua Ruy Cirne Lima (1990, p. 47):

Nesse regime latifundiário, porém, em que o cultivador independente, o lavrador livre é economicamente asfixiado, vê-se, então, o apossamento pelos colonos dos tratos de terreno, deixados entre os limites das grandes

⁵ A expressão *ocupação* é aqui utilizada para se referir ao apossamento como forma de acesso à terra pelas classes populares. Difere do sentido contemporâneo do termo, ou seja, ocupação de propriedade privada que não cumpre a função social como método de luta pela reforma agrária.

propriedades, e assiste-se à migração dos mais audazes, para as paragens distantes dos núcleos de povoamento, em demanda de terras que, de tão remotas, ao senhor das fazendas lhe não valha ainda a pena requerer de sesmaria.

A propriedade sesmarial perdurou no Brasil por cerca de três séculos. Deixou como herança uma estrutura latifundiária cujo epicentro era o modelo agrícola fundado na grande propriedade monocultora, que usava mão-de-obra escrava e destinava sua produção à exportação. As marcas desse sistema agro-exportador perduram até os dias atuais.

O crepúsculo do Século XIX trouxe consigo o esgotamento do regime de sesmarias, extinto oficialmente pela Resolução Imperial de 17 de junho de 1822, dois meses antes da proclamação da Independência. Citando Gonçalves Chaves, Cirne Lima (1990, p. 47) lembra que a Resolução “sancionava apenas um fato consumado: a instituição das sesmarias já havia rolado fora da órbita de nossa evolução social”.

1.3 A Organização da Propriedade Privada na Lei de Terras

A abolição das concessões de sesmarias deu causa a um vazio jurídico de três décadas no que tange ao acesso à terra, uma vez que nenhuma lei foi editada para disciplinar o tema. Esse vazio foi ocupado pelo costume: na ausência de lei expressa, a instituição da posse com cultura efetiva passou a funcionar como modo de aquisição do domínio. Assim, o período compreendido entre a Resolução de 17 de junho de 1822 e a edição da Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1950, chamada Lei de Terras, ficou conhecido como regime de posses.

Por esse regime, o reconhecimento do direito de usar, gozar e até dispor da terra estava ligado à sua efetiva utilização, independente da existência de título expedido pelo Poder Público. Esse reconhecimento foi ulterior. Adveio com a Lei de Terras, segundo a qual a posse antiga, acompanhada pela efetiva cultura do território, gerava direito de propriedade.

Na opinião de Ruy Cirne Lima (1990, p. 51), “a sesmaria é o latifúndio, inacessível ao trabalhador”, ao passo que a posse significava “a pequena propriedade agrícola, criada pela necessidade na ausência de providência administrativa sobre a sorte do colono livre, e vitoriosamente firmada pela

ocupação”⁶. O autor, entretanto, ressalta que essa distinção somente se justifica nos primórdios do regime de posses. O apossamento com cultura efetiva, “cedo, se impregnou do espírito latifundiário, que a legislação das sesmarias difundira e fomentara”. As posses “passaram a abranger fazendas inteiras e léguas a fio” (LIMA, 1990, p. 58).

A Lei de Terras põe termo ao regime jurídico das posses no Brasil (LIMA, 1990, p. 59). Sua aprovação ocorreu em uma conjuntura de inevitável esfacelamento do regime escravista, prenunciando uma profunda crise de oferta de mão-de-obra que atingiria os grandes detentores de terra.

De acordo com Lígia Osório da Silva (1996, p. 87-91), a extinção da propriedade sesmarial ocorreu no contexto do início da expansão da economia cafeeira e do movimento que resultou na Independência. Estava na pauta de discussões, a necessidade de regulamentação da propriedade privada, vista como exigência do próprio desenvolvimento do Estado, agora politicamente independente da metrópole.

No contexto internacional, a Inglaterra, parceira comercial de longa data da metrópole e da colônia, buscando mercado para promover sua nascente indústria, pressionava pelo fim do tráfico de escravos. Já em 1810, os ingleses conseguiram impor à Coroa Portuguesa o Tratado de Aliança, por meio do qual Portugal assumiu o compromisso formal de promover a abolição gradual do tráfico de escravos. Nesse mesmo sentido, foram celebrados o Tratado de Viena, de 22 de janeiro de 1815, e sua Convenção adicional, de julho de 1817.

Em 1819, a Inglaterra iniciou as capturas de navios negreiros. Décio Freitas (1980, p. 89-107) leciona que os escravocratas brasileiros tentaram resistir às investidas inglesas, assumindo o controle do Estado pela Independência, em 1822. Aquele país, entretanto, somente reconheceu a Independência do Brasil depois que Dom Pedro I assinou a Convenção de 23 de novembro de 1826, que comprometia o país a tratar o tráfico como pirataria. Cinco anos depois, o governo imperial editou a lei que proibia a importação de escravos⁷.

⁶ O final da escravidão se colocava como algo certo para o futuro do país, razão pela qual o governo imperial e os próprios proprietários estimulavam a imigração européia. Diante da inexistência de leis regulando o acesso à terra, a imigração acabou por contribuir com as ocupações de pequenas glebas de terras, intensificando em algumas regiões do país, a pequena propriedade, garantida exclusivamente pela posse, como ocorreu, por exemplo, no Rio Grande do Sul.

⁷ Essa Lei, que entrou em vigor em 7 de novembro de 1831, previa que os infratores seriam julgados por um júri composto de proprietários de escravos, fato que explica sua absoluta ineficácia.

Em 1845, a Inglaterra aprovou o *Bill Aberdeen*, legislação que autorizou a marinha inglesa a fazer a repressão ao tráfico negreiro em águas brasileiras, por sua própria conta. No dia 4 de setembro de 1850, o Parlamento brasileiro aprovou a Lei Eusébio de Queiroz, que proibia o tráfico de escravos⁸. Posteriormente, foram promulgadas a Lei do Ventre Livre (1871), reconhecendo o direito de liberdade aos filhos de escravos nascidos a partir daquela data; a Lei do Sexagenário (1885), alforriando todos os escravos maiores de 65 anos; e, finalmente, a Lei Áurea (1888), que aboliu a escravatura.

O fim do comércio de escravos implicaria na reformulação completa do sistema produtivo brasileiro, essencialmente ancorado na mão-de-obra escrava.

Urgia encontrar uma válvula de escape, um substitutivo ao escravo como categoria econômica central. A essa crise do trabalho escravo responderia a elite colonial com o processo de organização da propriedade privada e mercantilização da terra. A expansão cafeeira favorece a valorização da propriedade da terra, oferecendo bases econômicas para a passagem à mão-de-obra livre. A extinção do regime sesmarial é um passo importante nesse processo de organização da propriedade privada da terra, que se consolida com a Lei de 1850 e com o Código Civil de 1916 (VARELA, 2005, p. 111).

Por essa razão, o debate em torno da criação da lei que regularia a posse e a propriedade da terra no Brasil ocorreu numa conjuntura de franco declínio do regime escravocrata, base do modelo agrário-exportador. A necessidade de regular o uso da terra estava diretamente ligada às discussões em torno da oferta de mão-de-obra para trabalhar nas grandes fazendas. Como assegurar a propriedade privada da terra e, ao mesmo tempo, garantir mão-de-obra para trabalhar nas grandes fazendas?

A fórmula encontrada foi impedir o acesso à terra aos brancos pobres e negros alforriados, e ainda estimular a imigração. Para tanto, foi editada a Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850, dispondo sobre as terras devolutas do Império, e que previa a figura da compra e venda como único mecanismo de aquisição da propriedade agrária no Brasil (art. 1º)⁹.

A Lei de Terras organizou, no plano formal-legal, o caos fundiário brasileiro existente na metade do século XIX, caracterizado por um complexo de situações que reunia desde as sesmarias concedidas e integralmente regularizadas

⁸ O historiador Décio Freitas (1980, p. 105) lembra que a Lei Eusébio de Queiroz foi votada sob os estampidos dos canhões ingleses.

⁹ Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850: “Art. 1º. Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”.

(demarcadas, confirmadas e aproveitadas), sobre as quais o beneficiário tinha o domínio, passando pelas sesmarias irregulares em que os concessionários detinham apenas a posse, até as glebas ocupadas por simples posse. Havia ainda grandes extensões de terras não ocupadas.

Considerada divisor de águas da evolução de nossa estrutura fundiária e da própria história sócio-econômica nacional, a Lei de Terras representaria uma “súmula da história territorial brasileira” (PORTO, 1971, p. 55). Seria a pedra de toque do sistema fundiário, que fornece os princípios jurídicos sobre os quais toda uma estrutura se edificou de forma perene. Foi ela que, de uma vez por todas, regulamentou a propriedade privada da terra, assegurada pelo art. 179 da Constituição de 1824.

Para tanto, instituiu a formalidade do registro e conceituou as terras devolutas. Previu ainda a criação de uma Repartição Geral de Terras Públicas, encarregada “de dirigir a medição, divisão, e descrição das terras devolutas, e sua conservação, de fiscalizar a venda e distribuição dellas, e de promover a colonização nacional e estrangeira” (art. 21).

Uma das questões centrais da Lei nº. 601 diz respeito ao conceito de terra devoluta. O artigo 3º conceitua o instituto como sendo aquelas que “não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal” (§ 1º), as “que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura” (§ 2º), bem como aquelas “que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei” (§ 3º), além das “que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei” (§ 4º).

Na opinião de Roberto Smith (1990, p. 336), a disciplina jurídica da propriedade agrária expressa a necessidade do Estado imperial em recobrar o controle sobre as terras devolutas, termo que já etimologicamente esconde seu caráter público. Para ele:

Após a regulamentação da Lei de Terras, assiste-se a uma inversão na conduta do Estado em relação à identificação e demarcação da propriedade. O Estado passa a assumir a iniciativa de discriminar e demarcar suas terras, denominadas ‘devolutas’, quando o encaminhamento anterior era aquele pelo qual cabia inicialmente ao proprietário privado comprovar e identificar

suas terras, considerando-se devolutas as terras remanescentes (SMITH, 1990, p. 350-351).

Um dos objetivos da Lei era extremar o domínio público do particular. Coube ao Regulamento da Lei de Terras (Decreto nº. 1318, de 30 de janeiro de 1854) esmiuçar as normas do processo de discriminação entre o público e o privado.

O art. 13 da Lei previu outra medida que visava organizar o território¹⁰. Trata-se do registro das terras possuídas, conhecido como “Registro do Vigário”, dado que o Regulamento de 1854 atribuiu às Paróquias a tarefa de coletar os dados sobre as terras.

As posses com cultura efetiva foram legitimadas pela Lei (art. 5º)¹¹. Outrossim, as sesmarias que se encontravam cultivadas tiveram seus títulos revalidados (art. 4º)¹². Daí porque Ruy Cirne Lima (1990, p. 64) sentencia:

A Lei de Terras de 1850 é, antes de tudo, uma errata, aposta à legislação de sesmarias. Quem percorre, referindo-lhe os dispositivos aos princípios antes vigentes, tem a impressão de ser bruscamente advertido: - onde se lê... leia-se ...

A Lei nº. 601 inspirou-se em modelo não democrático de acesso à propriedade agrária ao eleger a compra e venda como único meio de aquisição das terras devolutas. Ademais, em complemento ao mecanismo de dificultar o acesso à

¹⁰ Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850: “Art. 13. O mesmo Governo fará organizar por freguezias o registro das terras possuídas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas e penas áquelles que deixarem de fazer nos prazos marcados as ditas declarações, ou as fizerem inexactas.”

¹¹ Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850: “Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo possessor, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes: § 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, comprehenderá, além do terreno aproveitado ou do necessario para pastagem dos animaes que tiver o possessor, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha. § 2º As posses em circumstancias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commissão ou revalidadas por esta Lei, só darão direito á indemnização pelas bemfeitorias. Exceptua-se desta regra o caso do verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hypotheses: 1ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionarios e os possesores; 2ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco annos; 3ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, e não perturbada por 10 annos. § 3º Dada a excepção do paragrapho antecedente, os possesores gozarão do favor que lhes assegura o § 1º, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionario ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos possesores, ou considerar-se tambem possessor para entrar em rateio igual com elles.”

¹² Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850: “Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com principios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionario, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.”

propriedade agrária, o texto legal inspirou-se nos postulados teóricos do inglês Edward Wakefield para disciplinar a colonização. Segundo a “colonização sistemática” de Wakefield, o Estado não deveria doar as terras, mas vendê-las. Com o valor obtido, custearia a vinda e a instalação de colonos pobres. Wakefield pregava a necessidade de se fixar um *sufficient price*, ou preço mínimo, para as vendas, que deveria ser suficientemente alto a fim de impedir o acesso imediato das populações pobres à propriedade fundiária (apud SMITH, 1990, p. 307). O objetivo era assegurar fartura de mão-de-obra livre para os grandes proprietários, em substituição ao trabalho escravo, então em declínio.

Os artigos 14 e 18 da Lei refletem integralmente esse pensamento. O primeiro permite que o governo venda terras devolutas em hasta pública, respeitado o *sufficient price*, inacessível à maioria da população¹³. O segundo autoriza a importação de colonos livres para serem empregados em estabelecimentos agrícolas, com recursos oriundos da venda das terras devolutas¹⁴.

O preço mínimo e a adoção da compra e venda como único meio de adquirir as terras devolutas são as duas faces da mesma moeda: proibir o acesso à terra aos negros e pobres. A oferta de mão-de-obra é complementada com a importação de colonos livres. O colono imigrante vem se somar aos brancos pobres e negros libertos no trabalho da lavoura.

Lígia Osório Silva (1996, p. 334) afirma que são dois os objetivos que nortearam a edição da Lei de Terras: promover a transição entre o trabalho escravo

¹³ Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850: “Art. 14. Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fora della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda, guardadas as regras seguintes: § 1º A medição e divisão serão feitas, quando o permittirem as circumstancias locaes, por linhas que corram de norte ao sul, conforme o verdadeiro meridiano, e por outras que as cortem em angulos rectos, de maneira que formem lotes ou quadrados de 500 braças por lado demarcados convenientemente. § 2º Assim esses lotes, como as sobras de terras, em que se não puder verificar a divisão acima indicada, serão vendidos separadamente sobre o preço minimo, fixado antecipadamente e pago á vista, de meio real, um real, real e meio, e dous réis, por braça quadrada, segundo for a qualidade e situação dos mesmos lotes e sobras. § 3º A venda fóra da hasta publica será feita pelo preço que se ajustar, nunca abaixo do minimo fixado, segundo a qualidade e situação dos respectivos lotes e sobras, ante o Tribunal do Thesouro Publico, com assistencia do Chefe da Repartição Geral das Terras, na Provincia do Rio de Janeiro, e ante as Thesourarias, com assistencia de um delegado do dito Chefe, e com approvação do respectivo Presidente, nas outras Provincias do Imperio.”

¹⁴ Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850: “Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando antecipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem. Aos colonos assim importados são applicaveis as disposições do artigo antecedente. Art. 19. O producto dos direitos de Chancellaria e da venda das terras, de que tratam os arts. 11 e 14 será exclusivamente applicado: 1º á ulterior medição das terras devolutas e 2º, a importação de colonos livres, conforme o artigo precedente.”

e o trabalho livre e assegurar um determinado controle do Estado imperial sobre o território:

Em 1850, o Brasil acabaria por curvar-se ante os interesses da política econômica inglesa. Por outro lado, internamente, o florescimento da economia cafeeira no Centro-Sul e a solidificação da base sócio-política do regime monárquico, nucleada no Partido Conservador, propiciaram a continuidade do processo de consolidação do Estado nacional. A adoção da lei de 1850 estava relacionada com essas duas ordens de fatores. Deveria representar um papel fundamental no processo de transição do trabalho escravo para o trabalho livre, aberto com a cessação do tráfico e, ao mesmo tempo, dar ao Estado imperial o controle sobre as terras devolutas que desde o fim do regime de concessão de sesmarias vinham passando de forma livre e desordenada ao patrimônio particular.

Em verdade, mais do que conferir ao Estado o controle sobre o território, o grande objetivo da Lei de Terras foi garantir o monopólio da terra nas mãos dos antigos detentores das sesmarias e viabilizar a oferta de mão-de-obra para as grandes propriedades latifundiárias. Sua edição se deu na contramão, por exemplo, da Lei de Colonização dos EUA, que estimulava a livre ocupação da terra, com vistas à geração de trabalho e renda, estimulando o mercado interno e o desenvolvimento do país.

A partir de uma releitura de José de Souza Martins (1998, *passim*), Bernardo Mançano Fernandes (2000, p. 18) sustenta que o Brasil libertou os escravos, mas tornou a terra cativa, aprisionada enquanto propriedade privada:

Na segunda metade do século XIX, para fazer avançar o sistema capitalista, no Brasil foi criada a propriedade da terra e em seguida os escravos tornaram-se trabalhadores livres. Quando escravos, os trabalhadores eram vendidos como mercadorias e como produtores de mercadorias. Como trabalhadores, vendiam sua força de trabalho ao ex-escravocrata, então fazendeiro-capitalista. Permanecera a separação entre trabalhadores e os meios de produção. Com a constituição da propriedade, mais de trinta anos antes do fim do sistema escravocrata a terra tornara-se cativa. De modo que os escravos tornaram-se livres e sem terra.

Os trabalhadores “livres” passaram a disputar o mercado de trabalho com os imigrantes, os quais, por serem brancos e estarem mais bem qualificados para as novas exigências da economia nacional, acabavam sendo privilegiados. As famílias camponesas expulsas da terra não tinham alternativa senão migrar para as cidades ou se apossar de pequenas glebas de onde retiravam sua subsistência.

A ocupação ou apossamento é um dos efeitos colaterais da Lei de Terras. Assim como ocorria durante a vigência do regime de sesmaria, ocupar era a única alternativa de sobrevivência de uma grande parcela da população expulsa das

fazendas e sem perspectivas de trabalho nos incipientes centros urbanos. Importante ressaltar que essa ocupação era desordenada e fragmentada, não passando pelas organizações e movimentos sociais, como acontece atualmente. Ainda assim representavam um importante componente do processo de abertura de novas frentes agrícolas e de colonização do território brasileiro.

Com a promulgação da Lei de Terras, o Brasil independente perdeu uma oportunidade histórica de realizar a primeira reforma agrária. Ao agasalhar uma opção de classe, representou nada mais que a continuidade do modelo inicial, em que apenas aos nobres e plebeus ricos eram realizadas as concessões de sesmarias. Os títulos de propriedade substituíram os de sesmarias, mas a lógica de exclusão da maioria da população ao direito de propriedade permaneceu a mesma.

Mudar para que tudo continue como antes: a propriedade privada é organizada, convertendo as concessões sesmarias em títulos de domínio e regularizando as grandes posses, de modo a confirmar o latifúndio e manter o poder econômico nas mãos da mesma elite que hegemonizava a estrutura fundiária colonial. Dito de outra maneira, a Lei nº. 601 legitimou formalmente o latifúndio por meio do reconhecimento e confirmação das sesmarias. As inovações trazidas por essa lei e pelas legislações que a sucederam trouxeram “segurança jurídica” aos proprietários: como senhor, detentor do *dominus*, ele pode *usar*, *gozar* e *dispor* da terra livremente, sem qualquer interferência do Poder Público.

A Lei de Terras esteve em vigência por mais de um século, como principal diploma jurídico organizador da estrutura fundiária. Conviveu com o apogeu e a queda da lavoura cafeeira e com o processo de industrialização, iniciado na década de 1930/1940. Foi suplantada apenas pelo Estatuto da Terra, em 1964, no auge de um novo ciclo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Seu legado foi uma estrutura fundiária marcada pela concentração, violência contra os que não possuem terra e pobreza no meio rural.

1.4 Modernização Conservadora

A proclamação da República não significou qualquer modificação na estrutura fundiária. Os setores latifundiários mantiveram-se hegemônicos até a Revolução de 1930. Para Otávio Ianni (1977, p. 128), a grande depressão econômica dos anos

1929-1933 e a ascensão de Vargas ao poder “assinalam o fim do Estado Oligárquico”. Esses acontecimentos fizeram com que as burguesias agrária e comercial, ligadas ao setor de exportação e importação de mercadorias, perdessem o controle exclusivo do poder político, que passou às mãos das classes urbanas emergentes. “A revolução de 1930 representou uma vitória da cidade sobre o campo” e possibilitou a “criação de algumas das condições políticas que favoreceriam a futura hegemonia do setor industrial sobre o setor agrário, especialmente a partir da década de 1950”.

O colapso que sofreu a economia cafeeira com a grande depressão de 1929 reconduz a base econômica para o mercado interno, o qual, mantendo um nível considerável de demanda, “passa a oferecer melhores oportunidades de inversão que o setor exportador” (FURTADO, 2000, p. 209). Inicia-se, então, a fase de industrialização por substituição de importação, com o Estado tutelando esse processo.

Otávio Ianni (1977, p. 129-131) sustenta que o setor industrial foi adquirindo importância no conjunto do subsistema econômico brasileiro e se desenvolvendo mais rapidamente que o setor agrário. A partir dos anos 1950, “as decisões sobre a política econômica governamental foram tomadas em função dos interesses e das perspectivas abertas à burguesia industrial”. Outrossim, “o produto do trabalho agrícola passou às mãos de outras esferas do sistema econômico nacional e mundial, como mercadoria para a cidade e comércio mundial”.

Essa dupla dependência caracteriza a situação da sociedade agrária a partir da segunda metade do Século XX. Ianni (1977, p. 131) assevera que um dos principais elos da cadeia de produção, circulação e apropriação é o trabalhador agrícola, visto que está no centro do sistema de relações e estrutura que caracteriza a dupla dependência:

O trabalhador rural, portanto, se encontra no centro de um sistema de produção bastante amplo e complexo; é como se fosse o vértice de uma pirâmide invertida. Como fornecedor de força de trabalho produtiva, segundo as condições do setor agrário, o excedente que o trabalhador rural produz é apropriado por diferentes setores do sistema econômico global: o proprietário, o arrendatário de terra, o comerciante de produtos agrícolas na cidade, o comerciante do mercado mundial, a empresa industrial que consome matéria-prima de origem agrícola e o aparato governamental.

Esse é o contexto histórico estrutural em que se criam as condições sociais, econômicas, políticas e culturais para o surgimento de movimentos sociais de

camponeses, associações de lavradores, sindicatos rurais de trabalhadores e das Ligas Camponesas. A conjuntura da época favoreceu as reivindicações populares por direitos trabalhistas¹⁵ e por reforma agrária, em especial a partir da segunda metade do século passado.

Um dos episódios mais importantes dessa luta foi o congresso que criou a União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), ocorrido em Belo Horizonte, em 1961, do qual participaram representantes das Ligas Camponesas, de associações de trabalhadores e de vários movimentos sociais no campo.

Dentre os desdobramentos do congresso da ULTAB está a criação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), em 22 de dezembro de 1963, no Rio de Janeiro¹⁶. A entidade conferiu caráter nacional à luta por direitos trabalhistas que vinha sendo realizada pelo Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais (MSTR), formado, à época, por 14 federações e 475 sindicatos de trabalhadores rurais. A reforma agrária, dentro dos marcos legais, também era uma das bandeiras da Contag.

João Goulart, popularmente conhecido como Jango, assumiu a Presidência da República em meio a forte pressão popular por mudanças no campo. A efervescência social em torno da luta pela terra forçou seu governo a incluir a reforma agrária em seu programa nacional de reformas de base.

Em 2 março de 1963, foi aprovada Lei nº. 4.214, que dispôs sobre o Estatuto do Trabalhador Rural, regulando as relações de trabalho no campo¹⁷. Um ano depois, em 13 de março de 1964, o presidente assinou o Decreto nº. 53.700, declarando de interesse social para fins de desapropriação as terras localizadas numa faixa de dez quilômetros ao longo das rodovias e ferrovias e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos da União em obras de irrigação, drenagem ou açudagem. Esse decreto representou umas das principais medidas do governo Jango na área de reforma agrária.

¹⁵ Em 05 de maio de 1943, o Presidente Getúlio Vargas editou o Decreto-lei nº. 5.452, que promoveu a Consolidação das Leis Trabalhistas, uma importante conquista da categoria. A CLT, porém, não se aplicava aos trabalhadores rurais.

¹⁶ A Contag é a maior entidade sindical camponesa da atualidade. Representa 15 milhões de trabalhadores e trabalhadoras rurais, organizados em 26 Federações Estaduais e 3.630 Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR), que compõem o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais (MSTR) (Informação disponível em: <http://www.contag.org.br>. Acesso em: 8 set. 2005).

¹⁷ O Estatuto do Trabalhador Rural foi expressamente revogado pela Lei nº. 5.889, de 8 de junho de 1973, que regula o trabalho rural.

Em Mensagem ao Congresso Nacional datada de 15 de março de 1964, João Goulart propôs um conjunto de providências consideradas “indispensáveis e inadiáveis para atender às velhas e justas aspirações da população”. Eram as reformas de base, sendo a primeira delas a reforma agrária. Quinze dias depois, os militares, sustentados, entre outros setores, pelos grandes proprietários rurais, deram o golpe de Estado e destituíram o presidente constitucional, iniciando a ditadura militar. José de Souza Martins (1997, p. 33) sustenta que esse golpe foi dado “para evitar a chamada revolução agrária”.

O ciclo dos governos militares, que duraria 21 anos, foi particularmente contraditório para a questão agrária. De um lado, foi instituída, mas não aplicada, legislação que autorizava a realização da reforma agrária. De outro, as políticas públicas destinadas ao campo estimularam os projetos de colonização e permitiram a industrialização e a modernização da agropecuária, mas amplificaram a concentração de terras, agravando a problemática rural.

O período imediatamente anterior ao golpe deixou a certeza de que era necessário modernizar a agricultura e modificar a estrutura fundiária. Com o objetivo de amenizar as pressões e mobilizações sociais por reforma agrária, o governo militar promulgou a Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispôs sobre o Estatuto da Terra, considerado um marco jurídico na luta pela reforma agrária no Brasil. A nova lei principia dizendo que dispõe sobre “os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola” (art. 1º). No art. 16, o Estatuto preordena que a reforma agrária visa estabelecer um sistema de relações entre o ser humano, a propriedade rural e o uso da terra, “capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com gradual extinção do minifúndio e do latifúndio”.

Os grandes proprietários rurais se opuseram frontalmente à aprovação do Estatuto da Terra. As entidades de representação dos interesses da classe dominante agrária, especialmente a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) e Sociedade Rural Brasileira (SRB), apesar das diferenças, unificaram suas ações na defesa intransigente do “sagrado direito de propriedade”. O principal ponto de unidade era a oposição a qualquer modificação na estrutura agrária. Ambas combateram com veemência a proposta de reforma agrária do presidente João Goulart, assim como repudiaram o Estatuto da Terra, apresentado por Castelo Branco.

O posicionamento da Sociedade Rural Brasileira contra a reforma agrária foi uma constante, mesmo antes do golpe militar e da proposição do Estatuto da Terra. Com sede em São Paulo, e expressando a opinião dos poderosos produtores paulistas, essa entidade encabeçou a reação às reformas de base de João Goulart, consoante demonstram trechos da publicação oficial da entidade, denominada *A Rural*: “Prometer reformas sem dizer como vão ser feitas, sem uma crítica prévia e objetiva, sem audiência conscienciosa da opinião pública (...) constitui realmente uma perigosa ameaça” (SRB, 1963, p. 3). Entre 1963 e 1964, os editoriais da revista destacavam a “ameaça” representada pela reforma agrária.

Sediada no Rio de Janeiro, a Sociedade Nacional de Agricultura expressou posicionamento parecido, conforme revela a revista *A lavoura*:

O simples acesso à propriedade da terra aos que nela trabalham não é a solução [...] Não devemos substituir uma estrutura agrária que, apesar de seus defeitos, vem funcionando, por uma nova estrutura de perspectivas imprevisíveis [...]. O problema é, portanto, um problema social que não se limita a uma simples divisão de terras (SNA, 1963, p. 53-54).

Em nome dos setores mais dinâmicos da classe dominante agrária, a Sociedade Rural Brasileira se lançou no combate ao Estatuto da Terra do governo militar, cobrando inclusive retorno do apoio prestado à chamada “revolução redentora” de 1964. Em 13 e 14 de abril daquele ano, congregando dirigentes da maioria das federações e agremiações de âmbito nacional e estadual, representativas da agricultura do país, a SRB realizou ato em sua sede, em São Paulo, aprovando uma “Carta de Princípios”. Endereçada ao novo presidente da República, essa carta alerta para o fato de que, “antes de se pretender uma reforma agrária, matéria sem objetividade e sem origem, deve ser promovida a reforma agrícola, através da reformulação da política econômica da agricultura” (apud MENDONÇA, 2005, p. 147).

Na medida em que organizavam a reação ao Estatuto da Terra, as entidades ruralistas difundiam seu próprio projeto de reforma agrária, o qual lograria êxito ao longo do regime militar. A proposta da Sociedade Nacional da Agricultura descartava qualquer desapropriação de terras, fosse a título de reforma ou não, posto estar sendo atingida a “pedra fundamental” dos interesses da classe por ela representada: a propriedade privada. Além disso, ressaltava a importância da reformulação agrícola, com estímulo à formação de cooperativas, à concessão de crédito a juros módicos, à mecanização e ao uso de adubos. A reforma agrária era

vista como consequência da reformulação agrícola, devendo ser feita apenas nas terras devolutas da União. O projeto também sugeria a intensificação de auxílio às firmas de colonização (SNA, 1963, p. 8-9).

A proposta da Sociedade Rural Brasileira afirmava que o parcelamento da propriedade redundaria em desequilíbrio demográfico no país e que bastava prestar assistência técnica e financeira aos proprietários, assim como garantir preços mínimos aos produtos agropecuários, para promover o desenvolvimento nacional (SRB, 1964, p. 6).

As pesquisas de Regina Bruno (1997, p. 50) revelam que a votação do projeto que deu origem à Lei nº. 4.504/64 ocorreu em meio às reações contrárias de uma frente ampla anti-reformista, integrada por segmentos consideráveis da classe dominante agrária, tanto em termos econômicos, quanto políticos. Dela fizeram parte a Sociedade Rural Brasileira, a Sociedade Nacional de Agricultura e a então recém criada Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), além de muitas outras pequenas organizações de grandes proprietários rurais.

O resultado da medição de forças entre os opositores e os defensores da reforma agrária consistiu na aprovação de um texto legal que contemplasse a reforma agrária como política transitória (Título II, arts. 16 a 46), cabendo papel permanente apenas à política agrícola, prevista no título destinado ao desenvolvimento rural (Título III, arts. 47 a 102). O grande vitorioso de todo o processo foi o conceito de “empresa agrícola”, alvo prioritário da modernização da agricultura.

Fruto dessa intrincada disputa de classes, o Estatuto da Terra contemplou duas estratégias distintas: uma, de caráter “distributivista”, permitindo a desapropriação dos latifúndios improdutivos; e outra, produtivista, focada na política agrícola. O tópico destinado à política agrícola foi privilegiado ao longo da ditadura militar, em detrimento da reforma agrária.

Uma das políticas de desenvolvimento rural prevista no Estatuto, e muito estimulada pelos militares, foi a colonização (art. 55 a 72). Na verdade, para diminuir a pressão social por terra, feita por trabalhadores das regiões Sul, Sudeste e Nordeste, o governo estimulou projetos de colonização, oficiais¹⁸ e particulares¹⁹,

¹⁸ Estabelece o Estatuto da Terra: “Art. 55. Na colonização oficial, o Poder Público tomará a iniciativa de recrutar e selecionar pessoas ou famílias, dentro ou fora do território nacional, reunindo-as em núcleos agrícolas ou agro-industriais, podendo encarregar-se de seu transporte, recepção, hospedagem e encaminhamento, até a sua colocação e integração nos respectivos núcleos. Art. 56. A colonização oficial deverá ser realizada em terras já incorporadas ao Patrimônio Público ou que

que consistiam no povoamento e exploração de locais pouco habitados nas regiões Norte e Centro-Oeste, tidos como novas fronteiras agrícolas. A propaganda governamental prometia terra e melhores condições de vida às famílias que se interessassem pelos projetos de colonização, mas, na prática, foram assentadas e abandonadas pelas políticas públicas. Sérgio Sauer (2002, p. 92) afirma que a lógica concentradora da propriedade fundiária, reforçada pelo modelo agropecuário adotado a partir dos anos 1960, forçou “o deslocamento de milhões de pessoas através do êxodo rural ou em direção às novas áreas de colonização”.

Com efeito, apesar da lei criar as condições jurídicas à realização da reforma agrária, a aplicabilidade do Estatuto da Terra foi insatisfatória, sendo que a permanente pressão das entidades e organizações ruralistas resultou no esvaziamento dos dispositivos destinados à democratização da propriedade rural. Sônia Regina Mendonça (2005, p. 140) assevera que se consagrou:

[...] a separação entre reforma agrária e a modernização da agricultura, binômio tão caro aos articuladores do Estatuto da Terra e que, uma vez derrotado, viria legitimar a capitalização da agricultura brasileira, sem maiores alterações na estrutura fundiária do país.

Foi durante a vigência do Estatuto da Terra que ocorreu o encontro do mundo rural com a tecnologia e a química. As tecnologias tradicionais foram substituídas por novas matrizes tecnológicas, que incorporaram a mecanização e a utilização abusiva de insumos químicos. Era o campo se industrializando. Esse processo foi aplicado em toda a América Latina e recebeu o nome de “Revolução Verde”. José Graziano da Silva (1980, *passim*) prefere a expressão “modernização dolorosa”, por revelar, de um lado, a industrialização do campo; e, de outro, os problemas dela decorrentes, como o êxodo rural, o inchaço das grandes cidades, a transferência de

venham a sê-lo. Ela será efetuada, preferencialmente, nas áreas: I - ociosas ou de aproveitamento inadequado; II - próximas a grandes centros urbanos e de mercados de fácil acesso, tendo em vista os problemas de abastecimento; III - de êxodo, em locais de fácil acesso e comunicação, de acordo com os planos nacionais e regionais de vias de transporte; IV - de colonização predominantemente estrangeira, tendo em mira facilitar o processo de interculturação; V - de desbravamento ao longo dos eixos viários, para ampliar a fronteira econômica do país. Art. 57. Os programas de colonização têm em vista, além dos objetivos especificados no artigo 56: I - a integração e o progresso social e econômico do parceleiro; II - o levantamento do nível de vida do trabalhador rural; III - a conservação dos recursos naturais e a recuperação social e econômica de determinadas áreas; IV - o aumento da produção e da produtividade no setor primário”.

¹⁹ Diz o Estatuto da Terra: “Art. 60. Para os efeitos desta Lei, consideram-se empresas particulares de colonização as pessoas físicas, nacionais ou estrangeiras, residentes ou domiciliadas no Brasil, ou jurídicas, constituídas e sediadas no País, que tiverem por finalidade executar programa de valorização de área ou distribuição de terras. § 1º É dever do Estado estimular, pelos meios enumerados no artigo 73, as iniciativas particulares de colonização. § 2º A empresa rural, definida no

milhões de pessoas para as áreas de fronteira agrícola, o aumento da concentração fundiária e da pobreza rural.

A expressão “modernização conservadora” também é utilizada para caracterizar o modelo agropecuário adotado pelo governo militar. A recusa a mudanças fundamentais na propriedade da terra e o incentivo a uma maior concentração fundiária são dois dos principais elementos que evidenciam o caráter conservador dessa modernização. Ademais, foram promovidas alterações na base produtiva sem democratizar a estrutura fundiária. Os grandes proprietários permaneceram no controle da terra e da força de trabalho rural.

A modernização conservadora da agricultura é um desdobramento do processo de modernização da sociedade brasileira, iniciada a partir da década de 1930, com Getúlio Vargas²⁰. O governo militar dirigiu o processo de modernização de modo a contemplar os interesses da burguesia industrial, sem descuidar das reivindicações da classe dominante agrária. A mecanização do campo estimulou o mercado de máquinas e implementos agrícolas, o fomento do uso de adubos e defensivos desenvolveu a indústria química, ao mesmo tempo em que liberou mão-de-obra barata para o setor industrial. Beneficiaram-se os latifundiários que se “modernizaram”, e os industriais que passaram a vender seus produtos para o campo e receber força de trabalho a baixo custo.

O modelo agropecuário, engendrado no bojo da “Revolução Verde”, foi desenhado por teóricos conservadores visando à expansão do capitalismo no campo. O Poder Público criou diversos órgãos, implantou muitos programas e mecanismos de desenvolvimento agropecuário e concedeu fartos subsídios e incentivos fiscais voltados à agricultura, que permitiram uma mudança significativa na base produtiva agrícola, expressa especialmente na adoção de mecanização intensiva e uso de fertilizantes químicos, sementes selecionadas etc. As políticas públicas modernizaram o latifúndio, porém, favoreceram a concentração ainda maior da estrutura fundiária. Daí o caráter conservador do modelo.

Sérgio Sauer (2002, p. 33-34) sustenta que o principal instrumento governamental para implantar a modernização foi o crédito subsidiado, que

inciso VI do artigo 4º, desde que incluída em projeto de colonização, deverá permitir a livre participação em seu capital dos respectivos parceleiros”.

²⁰ Para maiores detalhes, ver **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930–1970**, de Octávio Ianni (1977).

“capitalizou os grandes proprietários, possibilitando a industrialização do campo”. O autor afirma que:

Os subsídios governamentais abriram a oportunidade para investimentos pesados na agropecuária, promovendo seu avanço tecnológico através do uso de tratores e máquinas, sementes selecionadas, fertilizantes químicos e pesticidas, etc. (SAUER, 2002, p. 34).

Associado ao crédito, o “pacote tecnológico” incluiu ofertas de assistência técnica (rede pública de assistência técnica e extensão rural), promoção de pesquisas (instalação e destinação de recursos para a rede pública de pesquisa) e ensino com a criação de cursos universitários e técnicos (universidades públicas e escolas técnicas).

As renúncias fiscais foram uma das principais formas de subsídios. Visavam estimular o mercado de terras, por meio da compra de grandes extensões na Amazônia Legal por empresários urbanos, aprofundando a concentração da propriedade da terra. Os “compradores” obtinham ainda crédito, a juros módicos, para fazer “investimentos produtivos”, como, por exemplo, o desmatamento para o plantio de pastagem e criação de gado.

A modernização conservadora consolidou o capitalismo no campo brasileiro. De acordo com José de Souza Martins (1989, p. 85):

Os pesados subsídios e incentivos fiscais concedidos pelo Estado às grandes empresas abriram o campo ao investimento capitalista, protegeram e reafirmaram a renda da terra e a especulação imobiliária, incluíram a grande propriedade fundiária num projeto de desenvolvimento capitalista que tenta organizar, contraditoriamente, uma sociedade moderna sobre uma economia rentista e exportadora. Um capitalismo tributário atualizado.

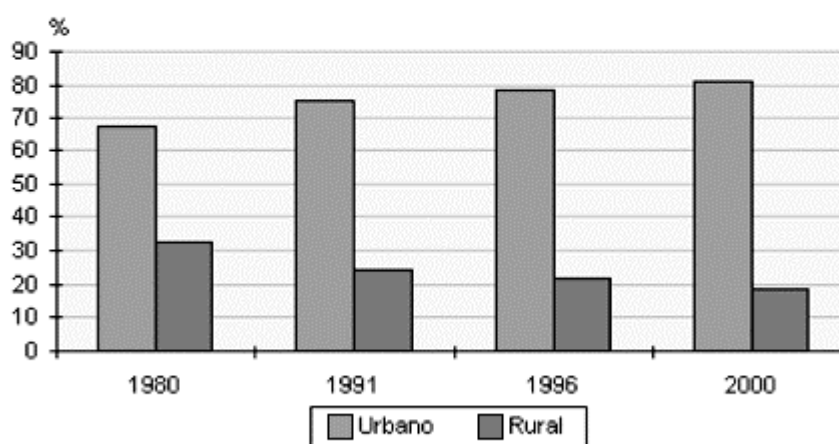
Esse modelo agropecuário não resultou na superação da pobreza da população rural e urbana. Ao contrário, o quadro de exclusão social se agravou, dando origem a milhões de famílias sem terras, que hoje incrementam os movimentos sociais em luta pela reforma agrária. Para Sérgio Sauer (2002, p. 29, 31):

A racionalidade econômica dessa modernização levou a um processo de concentração das riquezas e a um “desenvolvimento” compreendido apenas pela sua dimensão econômica [...]. Os incentivos possibilitaram a modernização da produção agropecuária (mecanização, aumento da produção e produtividade, competitividade no mercado exportador), mas mantiveram e ampliaram a má-distribuição da propriedade da terra e, conseqüentemente, aprofundaram um modelo excludente e concentrador no país.

O êxodo rural é a face mais visível desse processo. Os censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) informam que a população urbana passou de 67%, em 1980, para 81,25%, em 2000, enquanto a população rural caiu de 32,41% para 18,75% (IBGE, 2000).

Gráfico 1
Brasil – População
Por Situação do Domicílio (%)

População	1980	1990	1996	2000
Urbana	67,59	75,59	78,36	81,25
Rural	32,41	24,41	21,64	18,75



Fontes: *Brasil em Síntese*, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico (1980; 1991; 2000) e *Contagem da População* (1996) (www.ibge.gov.br).

Se for considerada a situação de domicílio, o censo do IBGE de 2004 revela um êxodo ainda maior. Em 2000, a população brasileira somava 182 milhões de pessoas, sendo que 151 milhões viviam em área urbana, ao passo que 31 milhões residiam na zona rural. Isso significa que população urbana corresponde a 83% da população brasileira, ao passo que a população rural atinge 17% (IBGE, 2004).

Escrevendo sobre essas transformações na economia brasileira, leciona Bernardo Mançano Fernandes (2000, p. 27):

O Brasil conheceu uma intensa transformação em sua agricultura no período de 1965 a 1985. Nessas décadas da ditadura, os governos militares implantaram uma política de desenvolvimento agropecuário para a modernização do campo. Esse modelo causou transformações profundas, privilegiando a agricultura capitalista em detrimento da agricultura camponesa. Essas transformações geraram, de um lado, a modernização tecnológica financiada pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, de modo que a agricultura passou a depender menos de recursos naturais e cada vez mais da indústria produtora de insumos, consolidando o processo de industrialização da agricultura e promovendo o crescimento das relações de trabalho assalariado. Por outro lado, o campo foi transformado em espaços

de conflitos intensivos, pelo crescimento da desigualdade sócio-econômica. Esse modelo de modernização conservou a secular concentração da estrutura fundiária, intensificando a histórica luta pela terra, e criou a crise política que persiste até os dias de hoje.

O legado da modernização conservadora não poderia ser pior: aumento da concentração e da pobreza, êxodo rural, precarização das relações sociais no campo, falta de alternativas de reinclusão das famílias expulsas da terra. Todos esses fatos estimularam a organização dos trabalhadores em movimentos sociais, sindicatos e demais entidades representativas de seus interesses. Era a luta pela terra ressurgindo de forma articulada e ganhando visibilidade.

O governo ditatorial não admitia qualquer tipo de mobilização no campo e na cidade. Tanto é assim que cuidou de reprimir duramente os movimentos camponeses existentes antes de 1964. Segundo José de Souza Martins (1984, p. 15), o governo “militarizou a questão agrária”, na tentativa de administrar o enorme conflito social que cobria (e cobre) o país. “Através da militarização, o governo tenta controlar e domesticar o demônio político que libertou com a sua política agrária e econômica” (MARTINS, 1984, p. 15).

A par do recrudescimento da repressão às entidades e movimentos de luta por terra, os militares estimularam, via subsídios e incentivos, os projetos de colonização previstos no Estatuto da Terra, especialmente por intermédio da distribuição de terra nas novas fronteiras agrícolas.

Malgrado a propaganda exacerbada e os expressivos aportes de recursos governamentais, os projetos de colonização não resolveram o problema. Milhões de famílias se deslocaram especialmente das regiões nordestinas e sulistas, em direção ao Centro-Oeste e Norte. Em meados dos anos 1970, o governo passou a incentivar os projetos privados de colonização. A falta de assistência técnica, alimentos, financiamentos, assistência médica etc. (FERNANDES, 2000, p. 46), associada ao ambiente inóspito das frentes de colonização, levaram ao fracasso desses empreendimentos, fazendo surgir novos focos de conflitos e disputas por terra, aumentando a violência no campo.

No final da década de 1970, os trabalhadores rurais sem terras, organizados em nível local, recuperando a tradição camponesa de ocupação como método de luta, iniciaram um novo ciclo de mobilizações em prol da reforma agrária. A criação da CPT pela ala progressista da Igreja Católica, em 1975, desempenhou papel decisivo nesse processo.

A fundação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em 1984, foi outro componente importante na luta por modificação da estrutura agrária, nos anos 1980. Para Sérgio Sauer (2002, p. 130),

Apesar do processo histórico de defesa do Estatuto da Terra e da necessidade da realização de uma reforma agrária, por parte do Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais (MSTR – sistema Contag), e do envolvimento direto da CPT nos conflitos agrários, o surgimento do Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) deu novas perspectivas à questão fundiária, a partir da segunda metade dos anos 1980. A organização das ocupações (como uma forma diferenciada de luta pela terra) não apenas deslocou a resistência histórica protagonizada pelos posseiros, mas deu novas perspectivas (e novos desafios) ao protagonismo social e político do povo do campo, recolocando a premência da realização de uma reforma agrária no Brasil.

A contundência das ações de reivindicação do MST, somadas à luta do Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais (sistema Contag) e de muitas outras entidades e movimentos sociais, conseguiram recolocar o tema da reforma agrária na agenda do processo de redemocratização do Brasil, com especial destaque na Constituinte de 1988.

1.5 Retrato Atual da Estrutura Fundiária

A Nova República foi inaugurada com a promessa de realização da reforma agrária. Em 10 de outubro de 1985, o presidente José Sarney assinou o Decreto nº. 91.9766, aprovando I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), que tinha como meta o assentamento de um milhão e quatrocentas mil famílias. Criou também o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), que, juntamente com o Incra, seriam os órgãos executores do I PNRA.

No mesmo ano, os grandes proprietários de terra fundaram a União Democrática Ruralista (UDR), com a finalidade de organizar mobilizações contra a implementação do PNRA. A exemplo do que ocorreu com o Estatuto da Terra, uma nova frente anti-reformista foi constituída, chamada de Frente Ampla da Agricultura (FAA). Sob a liderança da UDR e integrada pela CNA, SRB, SNA e Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), entre outras entidades, a pressão exercida pela FAA teve o condão de esvaziar o Plano elaborado pela equipe de José Gomes da Silva e interditar o avanço da reforma agrária na Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1987. No final do governo Sarney, foram assentadas apenas 84.852

famílias, cerca de 6% da previsão inicial. A maioria dos assentamentos foi motivada por ocupações de terras realizadas pelos movimentos sociais.

A nova ordem jurídica instituída pela Constituição Federal de 1988 apresentou inúmeros avanços no que tange à disciplina da estrutura fundiária. O texto conferiu regime jurídico especial ao imóvel rural, sendo que a função social passou a integrar o conteúdo do direito de propriedade. Ainda que a Constituição destine um capítulo específico à reforma agrária, a pressão dos ruralistas, organizados pela FAA junto à Constituinte, obteve êxito em forjar um texto contraditório, que pode resultar em intransponível obstáculo à desconcentração fundiária (esse tema será analisado no Capítulo 3 desta dissertação).

Na década de 1990, as organizações sociais de luta pela terra, sobretudo o MST, ampliaram significativamente as mobilizações por reforma agrária. As ocupações massivas de fazendas, marchas nacionais envolvendo centenas de milhares de pessoas, ocupações de prédios públicos, acampamentos à margem de estrada e outras formas de atuação passaram a fazer parte da agenda nacional.

Na verdade, essa efervescência social é uma reação à consolidação do modelo agrícola inaugurado pela modernização conservadora, agora chamado de “agronegócio”. Bernardo Mançano Fernandes (2005, p. 1) sustenta que a expressão “agronegócio” é nova, da década de 1990, e foi ideologicamente construída para mudar a imagem da agricultura capitalista, particularmente do latifúndio, historicamente associados à exploração, ao trabalho escravo, à concentração de terra, ao coronelismo, ao clientelismo, à subserviência, ao atraso político e econômico. Para Fernandes (2005, p. 1), “agricultura capitalista”, “agricultura patronal”, “agricultura empresarial” ou agronegócio são eufemismos utilizados para esconder o que está na raiz, na lógica do modelo agropecuário: a concentração e a exploração.

Nessa nova fase de desenvolvimento, o agronegócio procura representar a imagem da produtividade, da geração de riquezas para o país. Desse modo, se torna o espaço produtivo por excelência, cuja supremacia não pode ser ameaçada pela ocupação da terra. Se o território do latifúndio pode ser desapropriado para a implantação de projetos de reforma agrária, o território do agronegócio apresenta-se como sagrado, que não pode ser violado. O agronegócio é um novo tipo de latifúndio e ainda mais amplo, agora não concentra e domina apenas a terra, mas também a tecnologia de produção e as políticas de desenvolvimento

Horácio Martins de Carvalho (2004, p. 5) entende que o agronegócio deveria ser entendido como o conjunto de atividades que abrangem a produção

agropecuária e florestal, o beneficiamento de seus produtos e subprodutos ou a agroindustrialização, as empresas produtoras de insumos (sementes, agrotóxicos, fertilizantes, máquinas, tratores etc.), o comércio dessas mercadorias, o sistema bancário relacionado com o crédito rural e o seguro agrícola. Todavia, acredita que o termo está sendo reduzido pela propaganda dominante à esfera daqueles produtos e subprodutos diretamente relacionados com a exportação e negociados na Bolsa Mercantil e de Futuros (BM&F), tais como o milho (grão, óleo), a soja (grão, óleo e farelo), a laranja e o suco de laranja, cana-de-açúcar (açúcar e álcool), o café (grão, em pó ou instantâneo), o fumo, o leite (natura, iogurtes etc.), os suínos, as aves, os bovinos (carne, couro, peles), os produtos florestais (madeira, papel e pasta de celulose). “Agronegócio na ideologia dominante é sinônimo de agronegócio burguês” (CARVALHO, 2004, p. 5).

Para João Pedro Stédile (2004a, p. 30), o agronegócio representa mais uma etapa no desenvolvimento da agricultura capitalista no Brasil e traduz o projeto neoliberal para a agropecuária brasileira²¹. Esse projeto tem como características principais o controle da comercialização de grãos pelas grandes empresas multinacionais; o processo de desnacionalização da agroindústria; e a retirada do controle estatal do setor agrícola, sobretudo no que tange à assistência técnica, ao subsídio, ao crédito e à comercialização. Segundo entende, o resultado dessa política é desastroso, uma vez que concentra terra e renda nas mãos de poucos, não gera emprego, impede o desenvolvimento do mercado interno e o crescimento do País (STÉDILE, 2004a, p. 30).

Na mesma linha de raciocínio, Carvalho (2004, p. 2) defende a tese de que o agronegócio burguês expressa a racionalidade neoliberal que dá sentido às práticas da classe dominante agrária, para desenvolver e consolidar o capitalismo no campo.

²¹ Stédile (2004a, p. 30) explica o projeto neoliberal nos seguintes termos: “Vivemos na década de 90 um agravante, quando o Governo Fernando Henrique Cardoso tentou implementar o modelo neoliberal que trouxe e significou um desastre à agricultura brasileira. O modelo neoliberal significa nova liberdade para o capital e essa nova liberdade representou o controle da agricultura brasileira pelos grandes capitalistas e empresas multinacionais. Ao longo dos doze anos passados, nosso modelo agrícola foi se transformando e se subordinando à lógica do capital internacional, que nada tem a ver com as necessidades do nosso povo [...]. Qual foi o resultado do neoliberalismo na agricultura? Primeiro, retomamos uma monocultura de exportação. Nenhum País do mundo desenvolveu-se vendendo grão e matéria-prima agrícola. Segundo: aumentou a concentração da propriedade da terra nos últimos dez anos. Os dados do Incra revelam que as propriedades acima de 1.000 hectares – anatem companheirinhos da imprensa –, nos 12 anos, de 1990 a 2002, acamparam 20 milhões de hectares a mais do que já tinham. Portanto, uma concentração. Do outro lado, a consequência óbvia: 960 mil pequenas propriedades com menos de 100 hectares desapareceram, foram à falência, pagaram o preço, o que gerou uma concentração. Houve uma marginalização dos pequenos agricultores familiares, como já me referi ao crédito. Concluímos que esse modelo não resolve os nossos problemas e aumentará a tensão social.”

É um movimento do capital, que ocorre por duas vertentes: a expansão física da área plantada e a incorporação de tecnologias capital-intensivas, ambas apoiadas organicamente pelas políticas públicas governamentais. Para ele, esse agronegócio objetiva consolidar quatro aspectos ideológicos básicos:

- Afirmar a hegemonia (direção intelectual e moral) do capital oligopolista nacional e internacional sobre as outras formas de reprodução social das famílias produtoras rurais, agroextrativistas e pescadoras artesanais, criando uma predisposição da população nacional e internacional contra outras formas históricas de geração de saberes, de apropriação da natureza pelos homens e de modos de produzir e de viver;
- Assegurar a indiferença por parte da maioria da população brasileira em relação a apropriação privada indiscriminada da terra, das águas, das florestas e dos minérios pelo capital das empresas multinacionais, comprometendo a soberania do povo brasileiro;
- Mascara a degradação ambiental, social e sanitária provocada conscientemente pela grande empresa capitalista no campo, degradações essas manifestadas no desemprego provocado pela concentração da renda e da terra e pela expulsão dos camponeses e assalariados rurais; pela contaminação dos solos e das águas pelos agrotóxicos e herbicidas; pela compactação dos solos pela mecanização intensiva e pesada sem o manejo adequado; pela erosão genética da biodiversidade; pela depredação da flora e fauna, e pela violação dos direitos humanos e étnicos dos diversos povos da floresta e indígenas;
- Induzir o povo brasileiro a declinar do desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da educação crítica a favor da “inevitabilidade” do descompasso entre nossa produção intelectual, científica e tecnológica e a dos países do denominado primeiro mundo, em especial EUA e Europa (CARVALHO, 2004, p. 5, destaque o autor).

A propaganda do agronegócio, amplamente assimilada pelos grande meios de comunicação, afirma, *grosso modo*, que são os grandes produtores os responsáveis pela totalidade da produção da agropecuária brasileira, especialmente a destinada às exportações. “Toda vez que a mídia informa os resultados das safras, credita toda a produção na conta do agronegócio. É a arte da supremacia” (FERNANDES, 2005, p. 2). Essa propaganda simplesmente desconsidera a existência da agricultura camponesa ou familiar.

No entanto, conforme sustenta o geógrafo da Universidade de São Paulo (USP) Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2003, p. 137-138), o Censo Agropecuário do IBGE de 1995/96 apontou que as terras ocupadas pelas lavouras estavam 53% nas pequenas unidades (até 200 hectares); 34,5% nas médias (de 200 a 2.000 hectares) e apenas 12,5% nas grandes (acima de 2.000 hectares). Ademais, dos 17,9 milhões de brasileiros empregados no campo, 87,3% trabalhavam em pequenas propriedades, 10,2% em médias e 2,5% em grandes áreas (OLIVEIRA, 2003, p. 139).

Por essa razão, João Pedro Stédile (2004b, p. 30) conclui:

O chamado agronegócio não é a solução. Vejam que as propriedades acima de 1.000 hectares empregam apenas 600 mil assalariados, e possuem apenas 5 por cento da frota nacional de tratores. As pequenas propriedades empregam 13 milhões de trabalhadores familiares e mais de 1 milhão de assalariados, e detêm 52 por cento de toda a frota de tratores do Brasil. O agronegócio dá lucro para uma minoria de fazendeiros que se dedicam à monocultura exportadora, como fizeram em todo o período colonial. Mas isso não resolve os problemas econômicos e sociais da população brasileira.

Por ser o aprofundamento do modelo agropecuário instalado com a “Revolução Verde”, o agronegócio apresenta a mesma contradição pontuada acima: por um lado, promove crescimento econômico e aumento da produtividade na agricultura; por outro, amplia a concentração fundiária, a degradação ambiental, a pobreza rural e a violência no campo. Nesse sentido, diz o relatório anual, referente a 2004, da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos (2005, p. 28):

O agronegócio concentra terra, água e renda. Produz a um custo sócio-ambiental altíssimo, predominantemente para exportação, gerando divisas para uma elite privilegiada. A irrigação de suas monoculturas consome 70% da água doce do país. Suas máquinas substituem a mão-de-obra no campo, num país cujo maior problema é o desemprego. Nos estados onde se dá a expansão da agricultura empresarial, cresce tanto a violência privada, quanto a ação repressiva do poder Judiciário.

Com efeito, a estrutura fundiária atual é fruto desse longo processo histórico, em especial da modernização agropecuária. A desigualdade na distribuição da propriedade da terra e da renda, resultado dessa estrutura concentradora e excludente, é apresentada pela tabela abaixo, que demonstra a evolução do índice de Gini²² no que concerne à propriedade da terra, no período compreendido entre 1950 a 1995:

A evolução do índice de GINI – Período: 1950 a 1995							
Regiões e Brasil	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995
Norte	0,944	0,944	0,831	0,863	0,841	0,812	0,820
Nordeste	0,849	0,845	0,854	0,862	0,861	0,869	0,859
Sudeste	0,763	0,772	0,760	0,761	0,690	0,772	0,767
Sul	0,741	0,725	0,725	0,733	0,743	0,747	0,742
Centro-Oeste	0,833	0,901	0,876	0,876	0,876	0,861	0,831
Brasil	0,840	0,839	0,843	0,854	0,857	0,857	0,856

Fonte: GASQUES; CONCEIÇÃO apud DELGADO, 2004.

Os dados da tabela revelam que a concentração fundiária se acentuou com o advento da modernização conservadora. O Índice de Gini saltou de 0,840, em 1950, para 0,856, em 1995²³, beirando a concentração absoluta.

O território brasileiro totaliza 850,2 milhões de hectares. O Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), instituído pela Lei nº. 5.868/1972²⁴ e organizado pelo Incra, revela que 4.238.421 imóveis ocupam uma área de 420.345.382 hectares. As propriedades rurais com mais de mil hectares somam 1,6%, mas detêm 46,8% da área cadastrada, ao passo que as propriedades com área de até 10 hectares representam 32,9% dos imóveis, mas possuem apenas 1,6% da área total²⁵.

Estrutura fundiária – Brasil - Período: 2003				
Estratos de área (há)	Imóveis		Área total	
	Quantidade	%	Hectares	%
Até 10	1.409.752	32,90	6.638.598,60	1,60
De 10 até 25	1.109.841	25,90	18.034.512,20	4,3
De 25 até 100	1.179.173	27,5	57.747.897,80	13,8
De 100 até 1.000	523.335	12,20	140.362.235,80	33,50
Mais de 1000	68.381	1,60	195.673.396,40	46,80
Totais	4.290.482	100,00	418.456.640,80	100,00

Fonte: Apuração Especial do SNCR, realizada em outubro de 2003 (INCRA, 2003a).

OBS: Dados brutos, excluídos os imóveis com inconsistência na situação jurídica.

O IBGE utiliza o critério do estabelecimento rural (e não o do imóvel rural²⁶) para retratar a estrutura fundiária. Os dados do Censo Agropecuário de 1995 informam que o país possui 376.286.577 hectares de área agricultável²⁷, distribuída em 5.834.779 estabelecimentos. Os números da tabela abaixo informam que os estabelecimentos com até 10 hectares somam 53,07% do total, mas

²² A distribuição da propriedade da terra e da renda de um país é medida por um índice estatístico denominado Índice de Gini, variando de zero (0,00) a um (1,00). Zero indica igualdade absoluta, ao passo que um significa concentração absoluta.

²³ O Censo Agropecuário 1995/1996, do IBGE, é o último levantamento oficial sobre a estrutura agrária brasileira.

²⁴ O artigo primeiro da Lei nº. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, estabelece que o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) compreenderá: "I - Cadastro de Imóveis Rurais; II - Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais; III - Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais; IV - Cadastro de Terras Públicas".

²⁵ O Cadastro de Imóveis Rurais do SNCR é *declaratório*, ou seja, as informações são prestadas pelos próprios proprietários. Os critérios de organização dos dados são, portanto, diferentes dos adotados pelo IBGE.

²⁶ Um imóvel rural pode conter mais de um estabelecimento. Daí porque o número de estabelecimentos apresentado pelo IBGE é superior à quantidade de imóveis rurais registrada pelo Incra.

²⁷ A área agricultável cadastrada pelo Incra (418,45 milhões de hectares) é maior que a apurada pelo IBGE (376,28 milhões). Essa divergência revela as fragilidades das estatísticas referentes ao meio rural.

correspondem a apenas 3% da área cadastrada. De outra banda, 1,1% dos estabelecimentos com mais mil hectares totalizam 43,5% da área agricultável.

Estrutura fundiária – Brasil – Período: 1995				
Estratos de área (ha)	Estabelecimentos		Área Total	
	Quantidade	%	Hectares	%
Até 10	3.099.632	53,07	10.029.780	3,00
De 10 até 50	1.728.632	29,60	39.525.515	10,50
De 50 até 100	438.192	7,50	30.153.422	8,00
De 100 até 1.000	518.618	9,00	131.893.957	35,00
De 1.000 até 10.000	47.931	0,80	108.397.132	28,50
Acima de 10.000	2.174	0,03	56.287.168	15,00
Total	5.834.779	100,00	376.286.577	100,00

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário de 1995 (IBGE, 2000).

O Incra dispõe de cadastro dos imóveis por categoria²⁸. Apesar de representar 2,6% dos 4.290.482 imóveis rurais cadastrados, as grandes propriedades detêm 51,3% da área total. Os minifúndios e pequenas propriedades totalizam 90,4% dos imóveis, mas correspondem a 27% da área cadastrada.

Distribuição dos imóveis rurais por categoria - Período: 2003				
Categoria do Imóvel	Imóveis		Área total	
	Quantidade	%	Hectares	%
Minifúndio	2.736.052	63,80	38.973.371,3	9,30
Pequena propriedade	1.142.937	26,60	74.195.134,20	17,70
Média propriedade	297.220	6,90	88.100.413,90	21,10
Grande propriedade	112.463	2,60	214.843.865,40	51,30
Não classificada	1.810	0,00	2.343.856	0,60
Totais	4.290.482	100,00	418.456.640,80	100,00

Fonte: Apuração Especial do SNCR, realizada em outubro de 2003 (INCRA, 2003a).

OBS: Dados brutos, excluídos os imóveis com inconsistência na situação jurídica.

Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2003, p. 137) sintetiza a estrutura fundiária nos seguintes termos:

O Brasil caracteriza-se por ser um país que apresenta elevadíssimos índices de concentração da terra. No Brasil estão os maiores latifúndios que a história da humanidade já registrou. A soma das 27 maiores propriedades existentes no país atinge uma superfície igual a aquela ocupada pelo Estado de São Paulo, e a soma das 300 maiores atinge uma área igual à de São Paulo e do Paraná. Por exemplo, uma das maiores propriedades, aquela da Jarí S/A que fica parte no Pará e parte no Amapá, tem área superior ao Estado de Sergipe.

²⁸ Considera-se *minifúndio* o imóvel rural com área total insuficiente para a subsistência de uma família. De acordo com o art. 4º da Lei nº. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, *pequena propriedade* é o imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; *média propriedade* é o imóvel rural de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais; *grande propriedade* é o imóvel rural de área superior a 15 (quinze) módulos fiscais.

Os cadastros do Incra (por extratos de área e por categoria de imóvel) e o Censo do IBGE revelam a mesma verdade: “muitos têm pouca terra e poucos têm muita terra” (OLIVEIRA, 2003, p. 137). Comprovam a elevada concentração fundiária brasileira. A consequência desse fato é que o campo brasileiro padece de uma imensa desigualdade no acesso ao trabalho e à renda. Os dados do Censo Demográfico de 2000, do IBGE, informam que cinco milhões de famílias rurais vivem com menos de dois salários mínimos mensais. Ademais, é no meio rural que se encontram os maiores índices de mortalidade infantil, de incidência de endemias, de insalubridade e de analfabetismo (IBGE, 2000).

O II Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pelo Incra e apresentado à sociedade em novembro de 2003, retrata a pobreza rural nos seguintes termos:

Os pobres do campo são pobres porque não têm acesso à terra suficiente e políticas agrícolas adequadas para gerar uma produção apta a satisfazer as necessidades próprias e de suas famílias. Falta título de propriedade ou posse de terras, ou estas são muito pequenas, pouco férteis, mal situadas em relação aos mercados e insuficientemente dotadas de infra-estrutura produtiva. São pobres, também, porque recebem, pelo aluguel de sua força de trabalho, remuneração insuficiente; ou ainda porque os direitos da cidadania – saúde, educação, alimentação e moradia - não chegam ao campo. O trabalho existente é sazonal, ou o salário é aviltado pela existência de um enorme contingente de mão-de-obra ociosa no campo. Essa situação vem de muito longa data, mas se agravou bastante nas duas últimas décadas, em razão da substituição de trabalho humano por máquinas e insumos químicos na maior parte dos estabelecimentos agropecuários (INCRA, 2003b, p. 12).

Para o autor do relatório vencido da CPMI da Terra, deputado federal João Alfredo Telles Melo (2006, p. 44), a ausência de informações seguras sobre o território nacional é “outro traço marcante da estrutura fundiária brasileira”. Em sua opinião, o fato do Sistema Nacional de Cadastro Rural do Incra ter caráter declaratório o torna muito falho. Conforme Melo (2006, p. 44), o governo federal estima que aproximadamente 200 milhões de hectares não possuem qualquer identificação cadastral, ou seja, a titularidade dessa parcela do território é completamente ignorada pelo Estado brasileiro. Representam, em tese, terra devoluta. Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2003, p. 136) discorre sobre esse assunto nos seguintes termos:

O Brasil possui uma área territorial de 850,2 milhões de hectares. Desta área total, as unidades de conservação ambiental ocupavam no final do ano

de 2.003, aproximadamente 102,1 milhões de hectares, as terras indígenas 128,5 milhões de hectares, e a área total dos imóveis cadastrados no Incra aproximadamente 420,4 milhões de hectares. Portanto, a soma total destas áreas dá um total de 651,0 milhões de hectares, o que quer dizer que há ainda no Brasil aproximadamente 199,2 milhões de hectares de terras devolutas. Ou seja, terras que podem ser consideradas a luz do direito, como terras públicas pertencentes aos Estados e a União. Mesmo se retirarmos 29,2 milhões dessa área ocupada pelas águas territoriais internas, áreas urbanas e ocupadas por rodovias, e posses que de fato deveriam ser regularizadas, ainda restam 170,0 milhões de hectares. Essas terras devolutas, portanto, públicas, estão em todos os Estados do país.

De acordo com Melo (2006, p. 44), a falta de informações seguras cria um quadro de ilegalidade e instabilidade jurídica em relação à posse e propriedade da terra, acabando por estimular outra prática comum na história fundiária nacional: a *grilagem* de terras públicas. Com base no relatório da “CPI da Grilagem”, aprovado na Câmara dos Deputados em 30 de agosto de 2001, Melo (2004, p. 45) assevera que a grilagem tem como fins principais a revenda das terras em grande escala, a obtenção de financiamentos bancários para projetos agropecuários, a exploração madeireira, o pagamento de dívidas previdenciárias e fiscais, a obtenção de bônus pelo seqüestro de carbono e o recebimento de indenização desapropriatória.

Levantamento do Incra e do Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário (MPFDA)²⁹, realizado em 1999, identificou cerca de 100 milhões de hectares de terras suspeitos de serem grilados³⁰. O estudo, intitulado “Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil”, afirma que:

A grilagem é um dos mais poderosos instrumentos de domínio e concentração fundiária no meio rural brasileiro. Em todo país, o total de terras sob suspeitas de serem griladas é de aproximadamente 100 milhões de hectares – quatro vezes a área do Estado de São Paulo ou a área da América Central mais México. Na Região Norte, os números são preocupantes: da área total do Estado do Amazonas, de 157 milhões de hectares, suspeita-se que nada menos de 55 milhões tenham sido grilados, o que corresponde a três vezes o território do Paraná. No Pará, um fantasma vendeu a dezenas de sucessores aproximadamente nove milhões de hectares de terras públicas (MINISTÉRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; 2000, p. 8).

Segundo Melo (2006, 45), violência e corrupção se fazem presentes em todo o processo de grilagem. A violência é mais visível: o grileiro contrata pistoleiros para

²⁹ Em 2003, o MPFDA foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

³⁰ Pesquisa elaborada pelo professor de economia da Universidade Federal Fluminense Alberto Di Sabbato, apurou que, em 21 de dezembro 2000, existiam 1.438 imóveis rurais, com área superior a 10 mil hectares, suspeitos de grilagem, totalizando uma área de mais de 46 milhões de hectares (SABBATO, 2001, p. 4). Importante observar que o estudo, realizado por encomenda do Incra e da FAO, limitou-se a analisar os imóveis com área superior a 10 mil hectares, ou seja, não considerou a totalidade dos imóveis rurais cadastrados.

expulsar posseiros, seringueiros, índios e outros moradores que encontra na área pública da qual pretende se apropriar. “Nas regiões em que a grilagem é maior, os registros de violência contra trabalhadores também são maiores”

A corrupção é menos visível. Ocorre quando, após expulsar os moradores da área, os grileiros falsificam documentos relativos à dominialidade e outros relacionados com a obtenção de recursos públicos e exploração de madeira. Nessa etapa, contam com a cumplicidade de cartórios de registros de imóveis e de funcionários públicos (MELO, 2006, p. 45). O “Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil” confirma o argumento de que os agentes públicos estão diretamente relacionados com as práticas de grilagem:

A grilagem de terras acontece normalmente com a conveniência de serventuários de Cartórios de Registro Imobiliário que, muitas vezes, registram áreas sobrepostas umas às outras - ou seja, elas só existem no papel. Há também a convivência direta e indireta de órgãos governamentais, que admitem a titulação de terras devolutas estaduais ou federais a correligionários do poder, laranjas ou mesmo a fantasmas – pessoas fictícias, nomes criados apenas para levar a fraude a cabo nos cartórios. Depois de obter o registro no cartório de títulos de imóveis, o fraudador repetia o mesmo procedimento no Instituto de Terras do Estado, no Cadastro do Incra e junto à Receita Federal. Seu objetivo era obter registros cruzados que dessem à fraude uma aparência de consistente legalidade (MINISTÉRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2000, p. 12).

A improdutividade da terra se soma à concentração e à grilagem na composição do drama agrário nacional. Dados do Incra, expostos na tabela abaixo, informam que 51,40% dos imóveis classificados como grande propriedade são improdutos.

Distribuição das grandes propriedades por região e classificação quanto à produtividade – Período: 2003												
Regiões/ Brasil	Grande Propriedade				Grande propriedade produtiva				Grande propriedade improdutiva			
	Quantidade 100%	%	Área	%	Quantidade 48,60%	%	Área 38,30%	%	Quantidade 51,40%	%	Área 61,70%	%
Norte	15.731	13,9	55.420.982,8	25,5	3.118	5,6	9.897.244,7	11,9	12.613	21,6	45.523.438,1	34,0
Centro-oeste	36.819	32,5	91.461.951,7	42,2	19.130	34,7	41.800.538,9	50,3	17.689	30,3	49.661.412,8	37,1
Nordeste	16.721	14,7	31.422.010,7	14,5	4.516	8,2	6.672.138,8	8,0	12.205	20,9	24.749.871,9	18,5
Sudeste	26.490	23,3	21.754.531,3	11,4	16.081	29,2	14.704.944,2	17,7	10.409	17,9	10.049.587,1	7,5
Sul	17.716	15,6	13.861.336,3	6,4	12.303	22,3	10.072.806,7	12,1	5.413	9,3	3.788.529,6	2,9
Brasil	113.477	100	213.920.812,8	100	55.148	100	83.147.673,3	100	58.329	100	133.772.839,5	100

Fonte: Apuração Especial do SNCR, realizada em outubro de 2003 (INCRA, 2003a).

De acordo com a tabela, cerca de 133 milhões de hectares de terras não atendem às exigências mínimas de produtividade, podendo ser desapropriados para fins de reforma agrária. Essa informação, todavia, é parcialmente verdadeira. Dada sua natureza declaratória, o cadastro do Incra nem sempre reflete a realidade. As informações são prestadas unilateralmente pelos proprietários. Como a Constituição proíbe a desapropriação de propriedades produtivas (art. 185, II), o órgão executor da reforma agrária deve comprovar a improdutividade no momento em que o imóvel será declarado de interesse social para fins de reforma agrária. Ou seja, a informação cadastral de que 133 milhões de hectares são improdutivos não pode ser utilizada mecanicamente para efeitos de desapropriação. Muitos imóveis tidos como improdutivos no cadastro do Incra revelam-se produtivos quando da elaboração do laudo de produtividade.

Por outro lado, é preciso considerar ainda que os indicadores de produtividade estão desatualizados, uma vez que foram calculados com base em informações colhidas pelo Censo Agropecuário de 1975, nos termos da Instrução Normativa Especial do Incra nº. 19, de 1980. A atualização dos índices ampliará os imóveis classificados como improdutivos³¹.

O retrato atual da estrutura fundiária brasileira é marcado pela concentração, grilagem e improdutividade. Esse quadro dramático é fruto do processo de ocupação e apropriação do território nacional. Reflete o legado do regime de sesmarias, da Lei de Terras e da modernização conservadora, aprofundada atualmente pelo agronegócio.

Essa estrutura gera pobreza no meio rural e violência contra os trabalhadores rurais. Ademais, interdita o desenvolvimento nacional à medida que impede a distribuição da renda e a constituição de um mercado interno. Dela resulta o que se convencionou chamar de “questão agrária brasileira”.

Para superar as mazelas estruturais do campo, o constituinte de 1988 elevou a reforma agrária à dignidade constitucional e conferiu à propriedade rural uma função social. Esses temas serão melhor desenvolvidos nos capítulos seguintes.

³¹ A atualização periódica dos índices de rendimento da agropecuária é uma exigência do art. 11 da Lei nº. 8.629/93 e deve ocorrer por portaria conjunta dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Entretanto, a pressão dos proprietários rurais sobre o governo tem inviabilizado o cumprimento da lei.

Capítulo 2 PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL NO DIREITO BRASILEIRO

2.1 Origem da Propriedade

A propriedade representa um dos conceitos fundamentais e uma das instituições mais complexas das sociedades contemporâneas. Alguns juristas chegam a afirmar que “todo direito gira, de certo modo, em torno do tema da propriedade e de sua respectiva proteção” (AMARAL JR., 1983, p. 337).

O conceito de propriedade entendido como domínio pleno, absoluto e exclusivo sofreu considerável adaptação à realidade social. Recebeu novas características fisionômicas que são, “em análise derradeira, a transposição jurídica de alguns termos através dos quais se desdobra a complexa equação social, focalizada sob o prisma das correlações de classe” (GOMES, 1998, p. 717). Dito de outro modo, o individualismo exacerbado que vigorou até o final do século XIX cedeu lugar à concepção de pessoa enquanto ser social, resultando disso a tese de que o interesse público deve preponderar sob o interesse individual. Esse processo mutante levou a propriedade a ser concebida como portadora de uma função social.

A maioria das constituições do mundo contemporâneo garante a propriedade desde que submetida a uma função social. Dessa forma se pronunciou a Constituição brasileira de 1988. Para Maria Regina Pagetti Moran (1998, p. 63-64), atualmente, “a função social atua como elemento transformador do direito de propriedade e como fator condicionante da legitimidade de sua atribuição” (MORAN, 1998, p. 63-64).

O direito de propriedade percorreu um longo caminho até chegar à configuração atual. É importante ressaltar que a propriedade privada, especialmente a dos meios de produção, não é algo dado, ínsito à natureza humana, fruto da razão. Ao contrário, a propriedade é uma construção humana, que tem origem histórica, constituindo-se como produto de uma determinada forma de organização humana.

Ao discorrer sobre *A origem da família, da propriedade privada e do estado*, Friedrich Engels (2000, p. 21-28) afirma que os primeiros habitantes do planeta não conheceram a apropriação individual da riqueza e dos meios de produção. Para Engels, a propriedade privada surge na passagem do gênero humano do estado de

barbárie para a civilização, no momento histórico em que se descobre a agricultura e a pecuária.

Baseado nas investigações do antropólogo L. H. Morgan, Engels leciona que a “infância do gênero humano” era marcada pelo estado selvagem, com homens e mulheres habitando bosques e florestas, assenhorando-se dos produtos da natureza apenas para suas necessidades diretas e imediatas.

O período posterior, denominado de barbárie, inicia-se com a introdução da cerâmica e, em sua fase superior, com a fundição do minério de ferro. Nesse estado, aparecem a criação de gado e a agricultura e se aprende a incrementar a produção da natureza por meio do trabalho humano. A agricultura e a pecuária representaram “a primeira grande divisão social do trabalho” (ENGELS, 2000, p. 179) e deram origem à apropriação individual da terra e do gado.

A transformação do ferro e outros metais em ferramentas de trabalho, em substituição à pedra, tornou possível a agricultura em escala e a preparação, para o cultivo, de grandes áreas de florestas. O surgimento da cidade, formado por casas de pedras ou tijolo, como residência central da tribo ou confederações de tribos, encerrou significativo progresso na arquitetura e evidenciou a necessidade de defesa.

Essas modificações traduzem aquilo que Engels (2000, p. 183) chamou de “a segunda divisão social do trabalho”, com a separação entre o artesanato e a agricultura. Para ele, o crescimento da produção e da produtividade do trabalho aumentou o valor da força de trabalho do ser humano. A escravidão, em estado nascente e esporádico na fase anterior, converteu-se em elemento básico do sistema social. Engels afirma que, ao se dividir a produção nos dois ramos – agricultura e ofícios manuais –, surgiu a produção diretamente para troca, a produção mercantil, e com ela o comércio, não só no interior e nas fronteiras das tribos, mas também por mar.

No estado de barbárie, a humanidade inaugura a divisão do trabalho e firma o sentido da posse e da propriedade. A civilização “consolida e aumenta” todas as divisões já existentes, acentuando o contraste entre a cidade e o campo, e acrescenta uma terceira divisão do trabalho, “peculiar a ela e de importância primacial, criando uma classe social que não se ocupa da produção e sim, exclusivamente, da troca de produto: os comerciantes” (ENGELS, 2000, p. 186). Esse ciclo se encerra com a criação do dinheiro, especialmente do dinheiro-metal, apontado por Engels (2000, p. 187) como “a mercadoria por excelência”.

As mutações porque passaram a instituição “família” foram preponderantes para a transição da fase de apropriação coletiva para o surgimento da propriedade privada da produção, assim como foi determinante para o surgimento o Estado.

A diferença entre ricos e pobres veio somar-se à diferença entre homens livres e escravos; a nova divisão do trabalho acarretou uma nova divisão da sociedade em classes. A diferença de riqueza entre os diversos chefes de família destruiu as antigas comunidades domésticas comunistas, em toda parte onde estas ainda subsistiam; acabou-se o trabalho comum da terra por conta daquelas comunidades. A terra cultivada foi distribuída entre familiares particulares, a princípio por tempo limitado, depois para sempre; a transição à propriedade privada completa foi realizando-se aos poucos, paralelamente à passagem do matrimônio sindiástico à monogamia. A família individual principiou a transformar-se na unidade econômica da sociedade (ENGELS, 2000, p. 184).

Em *A ideologia alemã*, Karl Marx e Friedrich Engels (1984, p. 36-37) afirmam que o primeiro exemplo de propriedade é a escravidão familiar:

Com a divisão do trabalho na qual estão todas estas contradições, e a qual por sua vez assenta na divisão natural do trabalho na família e na separação da sociedade em famílias individuais e opostas umas às outras, está ao mesmo tempo dada também a repartição, e precisamente a repartição desigual tanto quantitativa quanto qualitativa, do trabalho e dos seus produtos, e portanto a propriedade, a qual já tem o seu embrião, a sua primeira forma, na família, onde a mulher e os filhos são os escravos do homem.

A escravatura latente na família, se bem que ainda muito rudimentar, é a primeira propriedade, que de resto já aqui corresponde perfeitamente à definição dos modernos economistas, segundo a qual ela é o dispor da força de trabalho.

O professor de direito agrário Carlos Frederico Marés, da PUC do Paraná, concorda com a opinião de que a agricultura tornou a terra cativa:

A agricultura fez da terra um espaço privado, os homens, ou melhor, cada homem passou a controlar o seu produto e a partir daí se promoveu uma mudança no comportamento ético, passando o ser humano a se considerar o destinatário do Universo, subjugando todos os animais e plantas e, ao final, a supremacia de alguns homens sobre todos os outros homens. O ser humano perdera o paraíso, no mito da criação (2003a, p. 12).

Prossegue Marés (2003a, p. 12) afirmando que “a terra e seus frutos passaram a ter donos”, gerando “um direito exclusivo, acumulativo, individual. Direito tão geral e pleno que continha em si o direito de não usar, não produzir”.

A divisão do trabalho gerou a propriedade privada. A propriedade privada deu causa ao surgimento do Estado, que foi criado para garanti-la e protegê-la.

O Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro; tampouco é ‘a realidade da idéia moral’, nem ‘a imagem

e a realidade da razão', como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente acima da sociedade, chamada a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da 'ordem'. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado³² (ENGELS, 2000, p. 191).

Engels (2000, p. 193-194) sustenta que o Estado tem suas origens na necessidade de controlar os conflitos sociais entre os diferentes interesses econômicos, e que esse controle é realizado pela classe com mais poder de dominação econômica, normalmente a classe proprietária:

Como o Estado nasceu da necessidade de conter os antagonismos das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios de repressão e exploração da classe oprimida (ENGELS, 2000, p. 194).

Na opinião do agrarista Carlos Frederico Marés (2003a, p. 12), o direito de propriedade, criado pelo ser humano, é “considerado a essência do processo civilizatório”. Contraditoriamente, esse direito “acabou de ser, ele mesmo, fonte de muitos males”, porque agrediu profundamente a natureza, modificando-a a ponto de destruí-la; “agrediu também o próprio ser humano, porque lhe quebrou a fraternidade, permitindo que a fome e a necessidade alheia não lhe tocassem o coração”.

A propriedade privada jamais deixou de ocupar um papel central nas relações jurídico-sociais das diferentes sociedades humanas. Na Roma antiga, a própria idéia de direito baseava-se nas relações de propriedade, razão pela qual os juristas afirmavam que “o direito é a arte de dar a cada um o que é seu”.

Fustel de Coulanges (1988, p. 57) assinala que a religião influiu decisivamente na determinação da propriedade grega e, principalmente, romana. Para ele, três instituições encontravam-se intimamente ligadas na sociedade romana: a família, a propriedade privada e a religião doméstica. A propriedade era parte integrante da religião. Cada família possuía o seu deus e ele era adorado por meio de altar

³² A relação entre propriedade e Estado é intrínseca. Tanto é assim que Celso Antônio Bandeira de Mello (1987, p. 39) assevera que o direito de propriedade constitui “um direito nodular à caracterização político-social do Estado e, por isso, de todo o quadro jurídico da sociedade”.

colocado no centro do lar; em contrapartida, o deus protegia a família e conferia-lhe a propriedade exclusiva do solo onde estava assentado o altar. Acreditava-se que o altar dos deuses estava jungido ao solo e à casa. Nas palavras de Coulanges: a pessoa “se apossa do solo, faz sua essa parte da terra – ela é sua propriedade”.

Fábio Konder Comparato (2000, p. 131) recorre ao *Digesto*, do grande jurista romano Ulpiano, para informar que *dominus* e *dominium* vêm do latim *domus*, “significando, respectivamente, o chefe da casa e o poder próprio deste sobre todos os bens familiares”. Para ele, a idéia de propriedade privada na civilização greco-romana ligava-se intimamente “à religião, à adoração do deus-lar, que tomava posse de um solo e não podia ser, desde então, desalojado”. A casa, o campo que a circundava e a sepultura nela localizada eram bens próprios de uma gens ou de uma família. A propriedade privada, ao lado da família e da religião doméstica, “fazia parte da constituição social, da organização institucional da sociedade, que não podia, em hipótese alguma, ser alterada, quer por deliberação popular, quer por decisão dos governantes”.

Diz o professor da Universidade de São Paulo:

[...] o núcleo essencial da propriedade, em toda a evolução do direito privado ocidental, sempre foi o de um poder jurídico soberano e exclusivo de um sujeito de direito sobre uma coisa determinada. No Direito romano arcaico, este poder fazia parte das prerrogativas do paterfamilias sobre o conjunto dos escravos e bens (família pecuniarie), que compunham o grupo familiar. Prerrogativas soberanas, porque absolutas e ilimitadas, imunes a qualquer encargo, público ou privado, e de origem sagrada, por força de sua vinculação com o deus-lar (COMPARATO, 2000, p. 132-133).

A propriedade romana era o poder jurídico absoluto e exclusivo sobre uma coisa corpórea. Justiniano a definia como *plena in re plena potestas* (*Institutas*, 2.4.4), ou seja, “o pleno poder sobre a coisa”, incluindo o poder de possuir (*jus possidendi*), usar (*jus utendi*), fruir (*jus fruendi*) e dispor (*jus abutendi*).

A Lei das Doze Tábuas previa a proteção contra os atos considerados atentatórios à existência desse poder, a exemplo do furto, dos danos causados por animais em propriedade alheia, dentre outros. No período clássico, foram reconhecidas a propriedade decorrente da constituição da cidade de Roma, típica dos patrícios, também chamada de quiritária, assim como a propriedade sobre terras conquistadas.

Gradativamente, o direito romano instituiu limitações aos poderes do proprietário, especialmente no que tange ao direito de vizinhança, servidões e no

domínio dos senhores sobre os escravos. Isso não alterou a natureza absoluta do direito propriedade, consoante assevera Fábio Konder Comparato (2000, p. 133):

[...] seria absurdo falar, no direito antigo, de deveres do cidadão, enquanto proprietário, para com a comunidade. A propriedade greco-romana fazia parte da esfera mais íntima da família, sob a proteção do deus doméstico. Por isso mesmo, o imóvel consagrado a um lar era estritamente delimitado, de forma que cometia grave impiedade o estranho que lhe transpusesse os limites sem o consentimento do chefe da família.

O conceito de propriedade sofreu profundas modificações na Idade Média. No pensamento escolástico, a propriedade, tida como *potestas*, poder, pelos romanos, deixa de ser um fim em si mesmo, e passa a ser um meio de alcançar a dignidade humana.

Principal expoente da Escolástica, Tomás de Aquino aceitava a existência da propriedade, mas não a considerava um direito natural. Portanto, não a admitia como um direito que pudesse se opor ao bem comum ou a necessidade alheia (MARÉS, 2003a, p. 21). Para ele, o ser humano tem dois poderes em relação aos bens exteriores: o de administrar (e dispor) e o de usar. Aquino considerava lícito alguém possuir alguma coisa como própria, desde que fosse para uso próprio ou para distribuir o excedente.

O uso está na essência do pensamento tomista, porque é o delimitador do *quantum* cada um deve se apropriar individualmente. É a medida do comum, como argumenta Tomás de Aquino (2000, p. 153), na passagem do Art. I de sua *Summa Teológica*: “quanto a este [o uso], o homem não deve ter as coisas exteriores como próprias, mas, como comuns, de modo que cada um comunique facilmente aos outros, quando delas tiverem necessidade”. Para ele, tudo o que exceder às necessidades humanas é uma violência ao próximo.

Santo Tomás fazia a distinção entre usar e dispor. Para ele, dispor era a faculdade do proprietário escolher como entregar aos necessitados o que lhe sobejava, portanto, a faculdade de transferir o bem que lhe pertence; o direito de usar era um direito natural de todos os homens e o direito de dispor, um direito positivo, criado pelo homem em sociedade. Está claro que para ele a idéia de dispor não era vender ou trocar por outro bem, num negócio comercial, mas entregar a quem precisava, aos necessitados. [...] São Tomás defendia que o que sobejava não podia ser acumulado, mas distribuído entre os necessitados, segundo os parâmetros de São Basílio. O dispor, assim, significava tão somente a possibilidade de escolher a quem distribuir (MARÉS, 2003a, p. 21-22).

A interação dialética entre o pensamento cristão e a importância que a terra possuía na infra-estrutura da sociedade feudal moldou o regime jurídico da

propriedade medieval. Esse regime comportava o *directum* e o *utile*. O proprietário das terras, também chamado de suserano, era o titular do *directum*, que lhe conferia o poder de ceder a posse de parte de seu domínio ao vassalo. Titular do *utile*, o vassalo era o possuidor direto da terra. Para Orlando Gomes (1998, p. 718),

[...] a exploração [da terra] tomou, juridicamente, a forma de vínculo entre os que a possuíam, mas que não a cultivavam, e os que a trabalhavam, mas dela não eram donos. A estes se reconheceu o direito de possuí-la com a obrigação, porém, de fazer perpetuamente determinadas prestações, que revestiam diversas formas. Em suma, tinham um direito real da coisa alheia, mas não a propriedade. Conservava-se esta no domínio eminente de famílias nobres, que a senhoreavam, sem a trabalhar.

A distribuição da posse e da propriedade, especialmente da fundiária, foi determinante para a constituição dos Estados antigo e medieval. Nesse sentido, Friedrich Engels (2000, p. 194) leciona:

Na maior parte dos Estados históricos, os direitos concedidos aos cidadãos são regulados de acordo com as posses dos referidos cidadãos, pelo que se evidencia ser o Estado um organismo para a proteção dos que possuem contra os que não possuem. Foi o que vimos em Atenas e em Roma, onde a classificação da população era estabelecida de acordo com o montante dos bens. O mesmo acontece no Estado feudal da Idade Média, onde o poder político era distribuído conforme a importância da propriedade territorial.

O florescimento das cidades, o desenvolvimento das relações comerciais e o surgimento da burguesia fragilizaram a nobreza medieval, incentivando a transformação do feudalismo. Durante o Antigo Regime – caracterizado pelo absolutismo político – a propriedade de todas as terras foi transferida ao monarca.

2.2 Propriedade Privada e Sistema Capitalista

O advento da sociedade burguesa, com a consolidação do sistema capitalista, provocou profundas modificações no regime jurídico da propriedade, que passou a ter, marcadamente, um sentido de “mera utilidade econômica” (COMPARATO, 2000, p. 133). A terra, considerada em muitas culturas como divindade especial, foi confinada à condição de simples mercadoria.

John Locke é considerado o grande pensador da propriedade contemporânea, especialmente porque:

[...] organizou a defesa teórica da propriedade burguesa absoluta, que viria a se transformar no direito fundante das constituições liberais próximas. Até Locke, a civilização cristã entendia a propriedade como uma utilidade, um *utendi*; a partir dele, e na construção capitalista, passa a ser um direito subjetivo independente (MARÉS, 2003a, p. 23).

Locke entende que a propriedade privada constitui um direito natural e que seu fundamento está no trabalho humano. Reportando-se ao personagem bíblico Rei Davi, assinala que Deus concedeu a terra a seus filhos humanos de modo que fosse utilizada em comum por todos. Por isso, seria ilegítima a apropriação privada dos bens oferecidos pelo criador. O domínio comum acaba quando o ser humano, com seu trabalho, torna próprio os frutos que a natureza oferece:

Embora a terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo. O trabalho do seu corpo e a obra das suas mãos, pode dizer-se, são propriamente dele. Seja o que for que ele retire do estado que a natureza lhe forneceu e no qual o deixou, fica-lhe misturado ao próprio trabalho, juntando-se-lhe algo que lhe pertence, e, por isso mesmo, tornando-o propriedade dele. Retirando-o do estado comum que a natureza o colocou, anexou-lhe por esse trabalho algo que o exclui do direito comum de todos (LOCKE, 1978, p. 19-20).

Locke retoma as lições de Tomás de Aquino segundo as quais a apropriação privada dos bens oferecidos por Deus ou pela natureza está limitada à possibilidade de uso. Segundo entende, “tudo o que uma pessoa pode usar para melhoria de sua vida, antes que se perca, será o que é permitido apropriar-se mediante seu trabalho. Mas tudo aquilo que exceda o utilizável, será de outra pessoa” (LOCKE, 1978, p.59).

Todavia, o filósofo inglês introduz o conceito de “deteriorável” no pensamento de Tomás de Aquino, afastando-se dele ao afirmar que o excedente somente deixará de pertencer ao proprietário se estiver em risco de se deteriorar. Isso significa que não é a falta de uso que descaracteriza a propriedade, mas a possibilidade de deterioração. Assim, uma pessoa não estará avançando na propriedade comum se colher mais frutos não perecíveis do que necessita.

Locke afirma que a sociedade criou bens não deterioráveis com valor universal, como o ouro, a prata, o âmbar e o dinheiro, que podem ser acumulados. Para Carlos Frederico Marés (2003a, p. 24):

esta lógica é o ponto chave para construir a legitimidade da acumulação capitalista futura, porque restringia o bem comum às coisas corruptíveis, como os alimentos. Locke, assim, admite que o excedente, desde que não seja corruptível, deteriorável, pode ser acumulado e, claro, o corruptível pode ser trocado pelos não corruptíveis, afirmando que a sociedade civil e o governo foram criados exatamente para garantir essa acumulação.

Locke acabou por se tornar o porta-voz das idéias mercantilistas hegemônicas nos séculos XVI e XVII, na medida em que sua construção teórica justifica a acumulação de capital e reconhece que a propriedade pode ser legítima e ilimitada ao transformar em ouro, prata, dinheiro, capital.

Ao analisar a estrutura do pensamento lockeano, Carlos Frederico Marés destaca que o filósofo inglês estabeleceu uma estreita relação entre propriedade e trabalho quando defendeu que a possibilidade de acumulação está diretamente relacionada com a possibilidade de comprar trabalho alheio. Como o trabalho é o único meio de gerar, originalmente, legítima propriedade, a compra do trabalho alheio representa a aquisição da legítima propriedade por ele produzida. A partir daí, as transferências do bem se legitimam apenas pelo contrato de compra e venda de mercadoria.

Quer dizer, Locke inicia sua reflexão afirmando que a única propriedade legítima é a produzida pelo trabalho e somente pode se acumular até a quantidade corruptível. Se o bem não é corruptível, é infinitamente acumulável, mas como se junta tantos bens? Com a possibilidade de pagar pelo trabalho alheio, já que o trabalho produz propriedade. Esta elaboração teórica e moral se encaixava como uma luva para o pensamento burguês e suas necessidades de acumulação de capital. Daí a importância para o capitalismo do contato livre entre partes formalmente iguais. Toda a teoria jurídica posterior vai passar a sustentar a legitimidade da propriedade de bens na transferência contratual e na legitimidade originária da aquisição, normalmente um contrato de trabalho. (MARÉS, 2003a, p. 25-26).

Norberto Bobbio (1997, p. 38) considera que, na visão de Locke, “o direito de propriedade é um direito natural” porque “surge de uma atividade pessoal do indivíduo, e esta atividade pessoal do indivíduo é o trabalho”.

Seguindo uma linha de raciocínio bastante diferente da de Locke, mas que, ao final, também serviu para justificar a propriedade privada, Jean Jacques Rousseau assevera que a propriedade privada está na origem das desigualdades sociais. Para ele, que foi um dos mais influentes filósofos do século das luzes, os homens eram bons e capazes de viver em harmonia quando se encontravam no estado de natureza, mas o surgimento da propriedade privada e a fundação da sociedade civil modificaram completamente esse estado. Diz:

O primeiro que, cercando um terreno, se lembrou de dizer: “Isto é meu” e encontrou pessoas bastante simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassinatos, misérias e horrores não teriam sido poupados ao gênero humano àquele que, arrancando as estacas ou tapando o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: “Não escutem esse impostor! Vocês estarão perdidos se

esquecerem que os frutos são de todos e que a terra não é de ninguém!" (ROUSSEAU, 2005a, p. 27).

A criação da propriedade privada ocasionou a necessidade de defendê-la. Por isso, o pensamento de Rousseau remete à conclusão de que a fundação das sociedades políticas foi do interesse dos proprietários, que eram os que tinham com o que se preocupar. Daí porque, pela necessidade de segurança e paz, surgiu o contrato social, através do qual os homens concordaram, livremente, em viver sobre uma autoridade comum à qual ficam submetidos. Essa autoridade é o Estado, cujas atribuições essenciais são garantir a liberdade e a propriedade.

Rousseau tinha uma visão de que o Estado expressava a vontade geral e estava acima dos interesses particulares e das classes. Em outras palavras, o Estado era o depositário da vontade geral, o curador da sociedade em seu conjunto.

Ao refletir sobre a obra de Rousseau, Fabio Konder Comparato (2000, p. 135) leciona que:

Rousseau foi, nesse particular, malgrado uma certa contradição nas idéias, o grande maître à penser de sua geração. No Discurso sobre a economia política, publicado na Encyclopédie, considerou certo que o direito de propriedade é o mais sagrado de todos os direitos dos cidadãos e mais importante, de certa forma, que a própria liberdade. É preciso relembrar aqui, insistiu, que o fundamento do pacto social é a propriedade, e sua primeira condição que cada qual se mantenha no gozo tranqüilo do que lhe pertence. Em outro escrito, incluído entre os seus Fragmentos Políticos, o grande genebrino chegou mesmo a afirmar que, fundando-se todos os direitos civis sobre o de propriedade, assim que este último é abolido nenhum outro pode subsistir. A justiça seria mera quimera, o governo uma tirania, e deixando a autoridade pública de possuir um fundamento legítimo, ninguém seria obrigado a reconhecê-la, a não ser constrangido pela força.

Conquanto exista diferença entre propriedade privada dos meios de vida e a apropriação privada dos meios de trabalho ou de produção, as doutrinas filosóficas que justificam o capitalismo defendem que toda e qualquer propriedade privada constitui direito e garantia individual, tal como o direito à vida, à liberdade e à segurança.

Segundo Crawford Brough Macpherson (1998, p. 107), é facilmente demonstrável que todos os seres humanos carecem de um mínimo de propriedade individual para garantir sua subsistência. Dessa forma, a propriedade dos meios de vida é legítima e exclusiva: "eu preciso ter o direito de excluir você de minhas roupas, de minha refeição, de minha escova de dentes e de meu leito"

(MACPHERSON, 1998, p. 107)³³. A propriedade dos meios de produção, ou seja, dos recursos materiais, da terra e do capital, não precisa ser privada, exclusiva ou absoluta. Entretanto, o liberalismo filosófico e político do século XVII concebia a propriedade como um direito inscrito na natureza da pessoa humana, um direito natural.

A compreensão de que a propriedade é um direito natural foi compartilhada por Locke, Rousseau e vários pensadores iluministas que, com distintos argumentos, produziram a legitimação filosófica da propriedade privada, no que atenderam plenamente aos interesses da nascente classe burguesa. Os principais documentos políticos do século XVIII consagraram essa visão de mundo. Tanto a *Declaração de Direitos de Virgínia*, de 1776, em seu primeiro parágrafo; quanto a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, adotada pela Assembléia Nacional francesa em 1789, em seu art. 2º, apresentam a propriedade como “direitos inerentes” a toda pessoa, juntamente com a liberdade e a segurança. Essas duas declarações estão na gênese do direito e do Estado moderno; ambas exerceram grande influência no pensamento ocidental.

O artigo 17 da Declaração francesa proclama: “Sendo a propriedade um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser dela privado, a não ser quando a necessidade pública, legalmente reconhecida, o exige evidentemente sob a condição de uma justa e anterior indenização”.

Ao comentar esse dispositivo, Fábio Konder Comparato (2001, p. 147) sentencia: “a declaração do caráter sagrado da propriedade [...] é um evidente anacronismo”, especialmente porque “as revoluções burguesas desencadearam o mais rápido movimento de transformação social de todos os tempos”. A sacralidade da propriedade, em sintonia com as modificações promovidas pelo capitalismo, “assumiu nos tempos modernos a abstração simbólica de um mito”.

A civilização burguesa conferiu à propriedade privada o *status* de direito absoluto, intangível, exclusivo, indeterminado, contando com grande leque de prerrogativas. Essas características eram condizentes com a segurança reivindicada

³³ Conforme Sérgio Sauer (2005, p. 8), Simmel, relendo Marx, afirma que acesso à propriedade “estabelece uma ‘mútua dependência entre ter e ser’”. Isso porque a posse “é representada e valorada como algo ‘mais do que uma questão do sentido jurídico de propriedade’”. Esta influência mútua permite que a intensidade do valor da posse de um objeto (sua utilidade e apreço de quem o possui) provoque, proporcionalmente, a mesma intensidade de efeitos na natureza interna e externa do sujeito”.

pela burguesia nascente para a expansão das forças produtivas liberadas pela revolução industrial.

Além disso, o capitalismo promoveu profundo estreitamento conceitual da propriedade. Até o século XVII, era comum os autores referirem-se à propriedade num sentido bem mais amplo que o atual. Locke, por exemplo, afirmava que a vida, a liberdade e os bens do indivíduo eram sua propriedade. A pessoa, as faculdades e os direitos de cada um eram considerados mais propriedade que a renda ou as coisas materiais.

Aos poucos, a propriedade perdeu esse sentido amplo e o termo adquiriu o estreito sentido de propriedade de rendas e coisas materiais. De acordo com Crawford Brough Macpherson (1998, p. 104),

A razão disso é evidente: com o predomínio do mercado, as liberdades e os direitos efetivos dos indivíduos, sua efetiva capacidade de desenvolver a própria pessoa e exercer as próprias faculdades, tornaram-se tão dependentes de suas posses materiais que a noção de propriedade ficou reduzida à noção de propriedade material.

Desde a antiguidade clássica à revolução industrial, a concepção de propriedade abrangia o direito individual de excluir outrem do uso ou gozo de alguma coisa e o direito individual de não ser excluído do uso e gozo daquilo que era considerado público – praças, estradas, etc. Com o capitalismo, a noção de propriedade passou a referir-se tão somente ao direito de excluir outrem. Os espaços públicos deixaram de ser considerados propriedades, para tornarem-se algo à parte da propriedade. São bens de uso comum do povo. O direito que um cidadão tem de usufruir de uma estrada não é visto como parte de seu direito de propriedade individual, já que ele não pode, por exemplo, alienar a estrada.

Ainda que guarde semelhanças pontuais com a propriedade romana, a propriedade capitalista possui características próprias. A principal delas diz respeito ao fato da sociedade de mercado ter restringido-a a um direito individual, exclusivo e absoluto de usar e dispor de *coisas materiais*.

As constituições nacionais que se seguiram à Revolução Francesa reservaram especial atenção à propriedade privada, compreendida como garantia da liberdade individual. Sob esse aspecto, as cartas magnas protegiam a propriedade em sua dupla natureza de direito subjetivo e de instituto jurídico. Ou seja, além de reconhecer o direito individual dos proprietários, garantindo-os contra as investidas dos demais sujeitos privados ou do próprio Estado, cuida-se de evitar que o

legislador venha a suprimir ou desfigurar completamente o instituto em seu conteúdo essencial (COMPARATO, 2000, p. 136-137).

O movimento de codificação, inaugurado pelo Código Civil francês de 1804, tinha como centro a disciplina jurídica da propriedade. No estatuto francês, também conhecido como Código de Napoleão, a propriedade era definida como o “direito de usar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que não se faça um uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos” (art. 544)³⁴.

Com efeito, a ordem jurídica do capitalismo reserva especial atenção à propriedade privada, sobretudo a da terra. Não seria diferente, já que a terra foi tornada mercadoria, e a mercadoria é a razão de ser do próprio sistema. Para Fábio Konder Comparato (2000, p. 134), “na concepção prevalecente em todo o século XIX, a propriedade figurou como o instituto central do Direito privado, em torno do qual gravitariam todos os bens, em contraposição às pessoas”.

Carlos Frederico Marés (2003a, p. 39) sustenta que a propriedade capitalista se legitima pelo contrato, que representa o modo ou procedimento de sua aquisição e prova. Segundo entende, “o proprietário pode tudo em relação ao bem que possui e, bastando a presunção da liberdade contratual, os acordos valem mesmo que sejam destrutivo dos bens” (MARÉS, 2003a, p. 39).

Além da terra, outro bem valiosíssimo entra no rol das propriedades, o trabalho, desde a concepção de Locke. Portanto, o contrato que compra a terra ou o trabalho são válidos a partir da mesma presunção, não importa que seja para deixar a terra inerte ou destruí-la, nem importa que a remuneração do trabalhador seja suficiente sequer para mantê-lo vivo (MARÉS, 2003a, p. 39-40).

Prossegue o agrarista:

O elogio do trabalhador livre se transforma na presunção jurídica da liberdade contratual, vista sempre desde uma perspectiva individual. O contratante tem liberdade para fazer e desfazer, contratar e distratar. Os homens livres sem propriedade vendem sua força de trabalho, por valor evidentemente menor do que o dos bens produzidos, de tal forma que o resultado da produção pertence ao contratante, legitimado pelo contrato. Esta nova propriedade, legítima para o sistema, é fruto, portanto, do contrato. Quer dizer, a legitimidade da propriedade moderna está assente no contrato: se for legítimo, legítima será a propriedade (MARÉS, 2003a, p. 39-40).

³⁴ Conforme se verá adiante, o Código Civil brasileiro, de 1916, reservou o artigo 524 para proclamar o direito do proprietário de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.

Se a propriedade capitalista é fruto do contrato, a legitimidade contratual reside “na livre manifestação de vontade, que por sua vez se assenta na idéia do homem, quer dizer, indivíduo, livre de todas as amarras coletivas” (MARÉS, 2003a, p. 40). Nesse particular, nosso primeiro constitucionalista, Pimenta Bueno (apud GRAU, 2000a, p. 14), assevera: “Os contratos devem ser entregues à vontade das partes, essa é a sua verdadeira lei, razão de sua existência e o princípio de sua interpretação”.

A civilização burguesa acaba reduzindo a liberdade à mera capacidade de contratar. Entendido como encontro de duas vontades livres, o contrato ignora as diferenças materiais que separam trabalhador e empregador. Comprador e vendedor devem ter o mesmo grau de liberdade, sendo que qualquer intervenção do Estado pode viciar essa vontade. Isso transformou a igualdade e a liberdade em conceitos meramente formais nas constituições e códigos modernos, “palavras vazias de conteúdo e prenes de mentiras” (MARÉS, 2003a, p. 40).

No que tange à propriedade da terra, Locke acreditava haver terra abundante e que a propriedade estava diretamente vinculada à produção, de tal modo que o proprietário seria quem a usasse. Portanto, para Locke, a terra tinha “valor de uso”. Apesar disso, frise-se, o capitalismo transformou a terra “em bem jurídico sujeito a uma propriedade privada, a ela estabelecendo valor de troca”, transformando-a em reprodutora de capital (MARÉS, 2003a, p. 26).

Essa transformação foi potencializada pelo desenvolvimento do capitalismo na Inglaterra, que reduziu as propriedades comuns de campos e pastagens a proprietários únicos e individuais pelo processo de cercamentos (*enclosures*). De tal forma que, 200 anos depois de Locke, a terra já era propriedade privada, legitimada pelo contrato e tendo como origem um ato de governo que a cedia ou reconhecia sua ocupação. Com essa transformação, os frutos da terra, corruptíveis por natureza, passaram a ser também acumuláveis, abandonando-se a idéia de Locke (MARÉS, 2003a, p. 26).

Na civilização burguesa, não é a natureza, a razão ou Deus que conferem ao indivíduo a propriedade privada, mas o direito positivo do Estado. O Estado é o grande guardião da propriedade e do contrato. Detentor legítimo do monopólio da violência, é ele que assegura a liberdade de contratar, assim como é ele que reconhece e garante o direito de propriedade.

O Estado de Direito, instituído pela burguesia sob inspiração do pensamento liberal, estabeleceu uma nítida separação entre o público e o privado, o indivíduo e o

cidadão, o Estado e a sociedade civil. Nessa dicotomia, a propriedade e a liberdade de contratar foram colocadas inteiramente no campo do direito privado, encartados entre os direitos e garantias individuais do cidadão, a exemplo do que fizeram as constituições brasileiras, desde a Carta Imperial de 1824.

Para o liberalismo, a vida econômica guia-se por leis naturais cujo princípio regulador se encontra na livre concorrência. Como decorrência, a intervenção do Estado na atividade econômica deve ser restringida, deixando livre o jogo das forças econômicas. Daí porque Estado e economia são tidos como realidades distintas. O direito, a seu turno, “constituía-se num instrumento passivo do processo econômico, que se acreditava movido unicamente pelas leis do mercado, representadas pela mecânica acomodação dos interesses nas relações de trocas e na perfeita divisão mercadológica dos agentes econômicos” (CARVALHOSA, 1992, p. 80).

Werner Sombart (1946, p. 66) pontua os seguintes traços gerais do Estado de Direito:

a) A atividade econômica é mantida fundamentalmente no âmbito do direito privado, separando, de forma hermética, esse ramo do direito público;

b) A ordenação jurídica da vida econômica se resolve num sistema de direitos subjetivos, sem deveres correlativos ante eles. A atividade econômica era a mais discricionária possível: o indivíduo tem a possibilidade de fazer tudo o que deseja, sem necessidade de se chocar com as leis. Nesse contexto, o direito apresenta-se formalmente como um sistema de direitos de liberdade individual fundamental;

c) A livre iniciativa era irrestrita, de modo que os indivíduos tinham plena liberdade de exercer a atividade econômica como, quando e onde cada um queria.

d) A garantia da liberdade de contratar resumia o direito da época.

A dicotomia entre Estado e sociedade foi criticada por Karl Marx e Friedrich Engels. Consideravam essa separação mero discurso ideológico, pois o Estado acabava sendo apropriado pela classe proprietária. Segundo entendem, as condições materiais de uma sociedade constituem a base da estrutura social e da consciência humana, sendo que a forma de Estado emerge das relações de produção e não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas. Para eles:

As relações jurídicas, assim como as formas do Estado, não podem ser tomadas por si mesmas nem do chamado desenvolvimento geral da mente humana, mas têm suas raízes nas condições materiais de vida, em sua totalidade, relações estas que Hegel [...] combinava sob o nome de “sociedade civil”. Cheguei também à conclusão de que a anatomia da

sociedade civil deve ser procurada na economia política [...]. Na produção social da vida, os homens entram em relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A soma total dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas definidas de consciência social. O modo de produção da vida real condiciona, de forma geral, o processo de vida social, político e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina sua forma de ser mas, ao contrário, é sua forma de ser social que determina sua consciência (Apud CARNOY, 1994, p. 65).

Em franca oposição às concepções contratualistas, em especial o idealismo hegeliano, Marx acreditava que o Estado, emergindo das relações de produção, não representa o interesse comum, mas é expressão da estrutura de classe inerente à produção. Rejeitava a visão de Estado como o curador da sociedade, típica dos contratualistas. Para Marx, como a sociedade capitalista é dividida em classes e dominada pela burguesia, o Estado é a expressão política dessa dominação. Dito de outra forma: “o Estado é o instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classes mas profundamente envolvido neles” (CARNOY, 1994, p. 66).

Segundo Marx e Engels, o Estado surge da contradição entre o interesse de um indivíduo (ou família) e o interesse comum de todos os indivíduos³⁵. A defesa da propriedade é o grande objeto dessa contradição. A comunidade se transforma em Estado, aparentemente divorciado do indivíduo e da comunidade, quando, na realidade, está baseado na relação de grupos particulares. Eles acreditam que o moderno Estado capitalista, dominado pela burguesia, tem como missão fundamental garantir a propriedade:

³⁵ É importante mencionar que Marx não escreveu nenhum tratado sistemático sobre sua concepção de Estado. A chamada “teoria marxista” de Estado foi construída por muitos autores, a partir das idéias que Marx defendeu em diversos textos. Nesse sentido, lecionam Adriano Nervo Codato e Renato Monseff Perissinotto (2001, p. 9-10): “Embora constasse do projeto intelectual de Marx submeter o “Estado” a um tratamento mais sistemático – como atestam, por exemplo, suas cartas a F. Lassalle (de 22 de fevereiro de 1858), a F. Engels (de 2 de abril de 1858) e a J. Weydemeyer (de 10 de fevereiro de 1859), redigidas bastante cedo, antes mesmo da publicação, em Berlim, de *Para a crítica da economia política* –, isso nunca tenha se realizado. Igualmente, o próprio estudo sobre o “capital” (e, dentro dele, o capítulo sobre as “classes”) permaneceu incompleto. Mesmo assim, é razoável sustentar que existe, na obra de Marx e Engels, uma concepção genérica sobre o Estado e que pode servir, para usar uma expressão do próprio Marx, como “fio condutor” (“Prefácio” de 1859) para a análise política. Tal concepção consiste, numa palavra, na determinação da natureza de classe do Estado. A teoria marxista da política implica, portanto, uma rejeição categórica da visão segundo a qual o Estado seria o agente da “sociedade como um todo” e do “interesse nacional”. Essa é, em resumo, a essência de toda concepção marxista sobre o Estado, sintetizada com notável clareza na conhecida fórmula do *Manifesto Comunista*: ‘O poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia’. O próprio Engels expressou a mesma idéia numa passagem igualmente célebre: ‘A força de coesão da sociedade civilizada é o Estado, que, em todos os períodos típicos, é exclusivamente o Estado da classe dominante e, de qualquer modo, essencialmente uma máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada’.

Através da emancipação da propriedade privada diante da comunidade, o Estado se torna uma entidade separada, ao lado e fora da sociedade civil, mas não é nada mais do que a forma de organização que a burguesia necessariamente adota para fins internos e externos, para garantia mútua de sua propriedade e interesses (MARX; ENGELS, 1984, p. 37-38).

Paulo M. Sweezy (1962, p. 26) corrobora a tese marxista: “o sistema de propriedade é, então, a expressão legal da estrutura básica do capitalismo, isto é, a divisão da sociedade em duas classes fundamentais: a de empregadores e a de assalariados”.

Em síntese, a civilização burguesa reduziu o conceito de propriedade à apropriação de coisas com valor de troca, a mercadoria, e transformou-a em direito individual, absoluto e excludente, inscrito nas constituições e códigos. Essa propriedade é adquirida e transferida por meio do contrato, que lhe confere legitimidade. O Estado de Direito deve se limitar a assegurar a liberdade contratual e proteger o direito de propriedade.

2.3 Transformação no Direito de Propriedade

A compreensão do que se entende por direito de propriedade vem sofrendo significativas transformações desde a segunda metade do Século XIX. O caráter absoluto, perpétuo e exclusivo da propriedade, assim como o confinamento da terra à condição de mercadoria foram combatidos pela crítica marxista, socialista e pela doutrina social da Igreja Católica. O socialista utópico Pierre-Joseph Proudhon, por exemplo, sustentava que “a propriedade é um roubo” (apud LISITA, 2004, p.72).

No clássico *Manifesto do partido comunista*, Marx e Engels (1998, passim) afirmam que o espectro do comunismo rondava a Europa da metade do Século XIX, com o intento de tomar o poder do Estado, concentrado nas mãos da burguesia, e transferi-lo ao proletariado. Com isso, os bens de produção – apropriados de forma privada – seriam estatizados e distribuídos de acordo com a necessidade de cada cidadão. Em um estágio mais avançado, quando desaparecesse por completo a indelével divisão entre dominantes e dominados, característica da história da civilização, o Estado seria abolido e todos viveriam em regime de comunhão.

Marx e Engels (1998, p. 28) acreditam que “a revolução comunista é a ruptura mais radical com as relações de propriedade tradicionais”. Para eles:

[...] o primeiro passo na revolução operária é a elevação do proletariado à condição de classe dominante, a conquista da democracia. O proletariado utilizará seu domínio para subtrair pouco a pouco à burguesia todo o capital, para centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado [...]. De início, isto naturalmente só pode acontecer por meio de intervenções despóticas no direito de propriedade e nas relações burguesas de produção, portanto através de medidas que economicamente parecem insuficientes e insustentáveis, mas que, no curso do movimento transcendem o seu próprio âmbito e serão inevitáveis para o revolucionamento do modo de produção em seu conjunto (MARX; ENGELS, 1998, p. 28-29).

Os autores do Manifesto entendem que essas medidas deveriam ser diferentes de acordo com os diversos países. Para os países mais desenvolvidos, as medidas seriam (MARX; ENGELS, 1998, p. 28-29): 1. expropriação da propriedade da terra e afetação da renda da terra às despesas do Estado; 2. imposto fortemente progressivo; 3. abolição do direito de herança; e 4. confiscação da propriedade de todos os emigrados e sediciosos.

As idéias de Marx e Engels, somadas à miserável condição do operariado europeu, expressa na chamada “questão social”, desencadeou uma série de revoltas em diversos países, que desembocaram na Revolução Russa de 1917. Em janeiro de 1918, foi promulgada a primeira Constituição Soviética, chamada de *Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado*, cujo artigo primeiro estabelecia: “é abolida a propriedade privada da terra”.

As críticas ao sistema capitalista tinham como foco a propriedade privada. A forma como estava distribuída e disciplinada em lei explicava o agravamento das desigualdades sociais e tornava impossível a concretização de uma sociedade livre, nos moldes do propagado pelos teóricos do liberalismo.

A propriedade também foi atacada pela doutrina social da Igreja Católica, cujas formulações representaram o meio termo entre a crítica marxista e a defesa intransigente do sistema capitalista. Em 1891, o Papa Leão XIII publicou a Carta Encíclica *Rerum Novarum*, na qual defendeu a legitimidade da propriedade privada, entendendo que ela deve ser sancionada pelo direito positivo, já que o é pelo direito natural e pela ética cristã. Essa legitimidade, porém, não representa direito absoluto sobre as coisas, pois a propriedade deveria atender aos interesses da sociedade, ou seja, possuía uma espécie de função social (LEÃO XIII, 1965, passim).

A *Rerum Novarum* propunha que o contrato, fundamento da propriedade, deveria ser revisto, isto é, a liberdade contratual e o livre exercício do direito de propriedade deveriam sofrer limitações, para que fosse mantida a propriedade em nome da dignidade e da vida (MARÉS, 2003a, p. 82).

Enquanto socialistas e comunistas sustentavam que a dignidade somente seria possível com a extinção da propriedade, Leão XIII reclamava por uma propriedade com dignidade humana, propunha que governos fortes tomassem por missão proteger o seu povo da exploração e pedia aos católicos para aplicarem princípios da justiça social às suas próprias vidas. O documento defende a solidariedade social entre ricos e pobres, em substituição à tese da luta de classes, e exorta os fiéis a buscar uma solução pacífica para os conflitos sociais e trabalhistas do final do Século XIX.

Igino Giordani (1965, p. 5) sustenta que a *Rerum Novarum* foi, para a ação social cristã, o que o *Manifesto comunista* ou *O capital* de Marx significaram para a luta socialista. Contudo, adverte:

A *Rerum Novarum* [...] opõe-se diretamente à ação socialista. Marx e Leão XIII, partindo da verificação da gritante desigualdade econômica entre plutocracia e proletariado, quiseram, ambos, realçar a classe dos operários, oprimida pelo liberalismo econômico que consagrava a opressão dos mais fortes sobre os mais fracos ou se desinteressava da luta social. Marx quis resolver o conflito entre capital e trabalho, suprimindo o capital e reduzindo tudo a trabalho. A Encíclica aponta a solução marxista, que julga subversiva à ordem social. E contra ela reivindica o direito do homem à propriedade particular. A terra, com os seus bens, é dada ao homem para usufruto universal; mas para que este se realize é um ótimo meio a propriedade, que é conforme a natureza e sancionada pela lei positiva, pelo direito natural e pela ética cristã (GIORDANI, 1965, p. 5-6) .

A doutrina social dos católicos foi reafirmada em várias encíclicas. Destacam-se a *Quadragesimo Anno*, de Pio XI (1931), a *Mater et Magistra*, de João XXIII (1961) e a *Populorum Progressio*, de Paulo VI (1967), que se manifestaram sobre a propriedade privada.

Com efeito, *Mater et Magistra* representa uma espécie de síntese da doutrina social da Igreja Católica. Fruto do Concílio Vaticano II e influenciando decisivamente, mais tarde, a Teologia da Libertação, essa encíclica reafirmou as assertivas da *Rerum Novarum* no que tange à legitimidade do direito de propriedade, porém construiu um sistema bem mais completo que o anterior, no qual as propriedades urbana e rural estavam totalmente vinculadas à função social. Diz o documento: “O direito de propriedade privada sobre os bens possui, intrinsecamente, uma função social” (JOÃO XXIII, 1962, p. 38).

A crítica socializante engendrada pelos marxistas e pela doutrina social da Igreja foram responsáveis por um “abrandamento” do conceito de propriedade,

fazendo com que o direito a essa instituição assumisse uma dimensão ética. No decurso do Século XX e início do Século XXI, principalmente sob a égide do Estado de Bem-estar Social, os fundamentos apresentados pelos marxistas e católicos firmaram-se como a base da teoria da função social da propriedade, hoje admitida pela maioria das cartas constitucionais.

Nesse sentido, o entendimento de que a propriedade absoluta impedia a concretização dos direitos sociais representou o elemento justificador da defesa da função social da propriedade promovida pelos juristas humanistas Léon Duguit, Gurvitch e Laski, entre outros.

Retomando a tese de Comte, segundo a qual a propriedade é, em si mesma, uma função social³⁶, Duguit sustenta que a propriedade não representa um direito subjetivo, mas integra o rol das situações jurídicas especiais. A instituição não é um direito ou faculdade, mas uma função social do detentor da riqueza. Segundo entende, o ordenamento jurídico assegura aos indivíduos o poder de usar e desfrutar de um bem tangível para que o exerçam em proveito de todos. Isso significa que a propriedade confere benefícios, porém, por definição, impõe deveres (*apud* MORAN, 1998, p. 74-76).

A polêmica postura de Duguit contribuiu para que a teoria da função social da propriedade ganhasse cada vez mais adeptos no universo jurídico, e, ao lado das ponderações filosóficas e econômicas, levou a uma completa reconceitualização do direito de propriedade. A função social que a propriedade contemporânea deve atender não pode ser confundida com as limitações de polícia ou mesmo as decorrentes da tributação impostas pelo Estado, mas como elemento essencial do próprio conceito de propriedade.

As transformações ocorridas no direito de propriedade não se deram de forma isolada, mas foram decorrências das grandes modificações pelas quais passou a sociedade capitalista. A concentração do poder econômico, o agravamento da questão social, o surgimento do movimento sindical, o triunfo da Revolução Russa, entre outros fatores, colocaram na ordem do dia a reformulação do Estado de Direito e a necessidade de se alterar a disciplina jurídica da propriedade e do contrato, especialmente do contrato de trabalho.

³⁶ Após constatar que direito de propriedade algum poderia ser criado ou transmitido por seu titular sem participação estatal, o filósofo positivista Augusto Comte asseverou que a propriedade deveria ser considerada “uma indispensável função social, destinada a formar e administrar os capitais por meio dos quais cada geração prepara os trabalhos da seguinte” (*apud* BARRUFFINI, 1998, p. 188).

A grande depressão que se seguiu à Primeira Guerra Mundial e, sobretudo, a crise da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em outubro de 1929, fizeram com que a economia capitalista reclamasse um novo papel para o Estado. Foi nesse contexto que John Maynard Keynes publicou sua principal obra, “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, em 1936, defendendo uma maior intervenção do Estado no domínio econômico. Hostil às revoluções socialistas, Keynes considera que o liberalismo econômico não atendia mais às necessidades da sociedade capitalista das décadas 1920 e 1930. Sua teoria econômica, centrada na moeda e no emprego, sustenta que a intervenção do Estado na economia é fundamental para impedir o esfacelamento do sistema capitalista e para garantir o aumento do emprego e da rentabilidade do capital (KEYNES, 1983, passim).

Os postulados keynesianos serviram para promover uma nova concepção de Estado, conhecida como Estado de Bem-estar Social. Ilustrativas são as palavras de Eros Roberto Grau (2000a, p. 28):

No desempenho de seu novo papel, o Estado, ao atuar como agente de implementação de políticas públicas, enriquece suas funções de integração, de modernização e de legitimação capitalista. Essa atuação, contudo, não conduz à substituição do sistema capitalista. Pois é justamente a fim de impedir tal substituição - seja pela transição para o socialismo, seja mediante a superação do capitalismo e do socialismo - que o Estado é chamado a atuar sobre o domínio econômico.

Por essa razão, é comum afirmar-se que a intervenção do Estado no domínio econômico e no regime da propriedade foi uma estratégia adotada para salvar o sistema capitalista. A exploração das classes oprimidas continuou. Seus efeitos, porém, foram mitigados pelas políticas públicas promovidas pelo Estado.

O Estado de Bem-estar Social se caracterizou pela intervenção direta na economia e no regime da propriedade, pela criação de sistemas previdenciários e pela interferência direta nos contratos, especialmente de trabalho e agrários. Por meio das empresas estatais, o Poder Público assumiu a vanguarda do desenvolvimento, tornando-se uma espécie de empresário. Por meio de subsídios diretos e indiretos, de empréstimos estrangeiros garantidos pelos governos, do investimento em pesquisas etc., o Estado alavancou a atividade de inúmeras empresas privadas. Outra marca desse modelo de Estado foi a promoção de políticas públicas nas áreas de saúde, moradia, educação, nutrição, segurança e renda, capazes de garantir proteção mínima aos mais pobres.

A teoria econômica de Keynes converteu-se em ortodoxia para economistas e políticos após a Segunda Guerra Mundial. Antes disso, a Constituição Alemã de 1919 consagrara a intervenção do Estado na ordem econômica e, mais precisamente, na propriedade privada.

A Constituição de Weimar, como era conhecida, trazia uma seção sobre a vida econômica. O artigo 152 estabelecia que “nas relações econômicas a liberdade contratual só vigora nos limites da lei”, permitindo a restrição legal de qualquer contrato, interferindo na vontade das partes ou diretamente as condicionando. O artigo 153 assegurava o direito de propriedade, mas estabelecia que esse direito somente deve ser exercido no interesse social: “A propriedade obriga e o seu uso e exercício devem representar uma função no interesse social”.

O constitucionalismo do Século XX consagrou a idéia de que a propriedade gera obrigações. A maioria das cartas seguiu a orientação de Weimar e a função social passou a constar do texto das constituições. Como exemplo, pode-se citar as Constituições espanhola (1931), italiana (1947), alemã (1949) e a brasileira (1934), dentre outras.

Carlos Frederico Marés (2003a, p. 87) leciona que a dependência era a marca do Estado de Bem-estar Social latino-americano:

Na América Latina foi se organizando um Estado do Bem-estar dependente, que obteve pequenas conquistas sociais e, ainda assim, associado a ditaduras e caudilhos nacionalistas, como Perón e Vargas. Mesmo depois de escrito nas leis, o bem estar não chegou senão a poucos.

Marés (2003a, p. 87) ressalta que esse modelo estatal pressupunha uma ordem fundiária mais justa e fundada no uso da terra. Por essa razão, praticamente todos os países latino-americanos editaram leis de reforma agrária, muitas vezes impulsionadas por incentivos externos, outras pelas lutas camponesas. Apesar das leis, pouco se avançou, salvo raras exceções, “porque permaneceu como paradigma o poder absoluto do proprietário de dispor do bem, tendo como única exceção a desapropriação, criada no começo do Século XIX, e que não era exceção porque se lhe pagava o preço” (MARÉS, 2003a, p. 87).

As exceções foram México, Bolívia e Cuba. A Revolução Mexicana de 1917 promoveu uma ampla e massiva reforma agrária. Sua mais importante expressão jurídica, a Constituição da República, de 31 de janeiro de 1917, estabelecia que a propriedade privada das terras e das águas pertencia originalmente à Nação que

podia transmitir o domínio aos particulares. Além disso, determinava que cada Estado deveria fixar a extensão máxima de propriedade rural admitida (art. 27).

A Constituição mexicana é considerada uma das mais avançadas na disciplina jurídica da propriedade, porque suavizou o conceito de propriedade individual da terra. A primeira constituição social do mundo, que precedeu, inclusive, a Constituição de Weimar, “tem uma cara marcadamente agrária, nitidamente camponesa e um forte sotaque latino-americano” (MARÉS, 2003a, p. 93).

Na Bolívia, a reforma agrária foi fruto da revolução de 1952, comandada pelo Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), formado basicamente por operários, camponeses e pela classe média. Dispondo que o solo, o subsolo e as águas pertenciam por direito originário à Nação Boliviana, o Decreto-lei nº. 3.464, de 2 agosto de 1953, que implantou a reforma agrária no país, reconhecia a propriedade privada desde que cumprisse “uma função útil para a coletividade” (art. 2º). O artigo 30 desse decreto extinguiu o latifúndio nos seguintes termos:

Art. 30 – Queda extinguido el latifúndio. No se permitirá la existencia de la gran propiedad agrária corporativa ni de otras formas de concentración de tierras, en manos de personas particulares y de entidades que, por su estructura jurídica, impidan su distribución equitativa entre la población laboral (apud MARÉS, 2003a, p. 98).

A lei boliviana deu um passo à frente em relação à Constituição mexicana, pois além de reconceituar o exercício do direito de propriedade, estabeleceu uma nova legitimidade para ser proprietário.

A Revolução Cubana, liderada por Fidel Castro em 1959, expropriou a propriedade privada dos meios de produção e editou a Lei de Reforma Agrária, de 17 de maio de 1959, cujos artigos 1º e 3º determinaram a distribuição das terras dos estados, províncias e municípios aos camponeses e trabalhadores rurais. As exceções a esses dois artigos foram as áreas de cooperativas de produção, as de estabelecimentos públicos ou de serviço da comunidade, as reservas florestais e áreas destinadas à educação ou similares, onde houvesse prévia declaração do Instituto Nacional de Reforma Agrária (LISITA, 2004, p. 143-144).

Importante notar que o conceito “função social” é unânime na doutrina do continente latino-americano, mas algumas leis nacionais utilizam outras designações. A peruana chamou de “uso em harmonia com o interesse social”; a colombiana denominou “adequada exploração e utilização social das águas e das

terras”; a venezuelana e a brasileira usam a expressão função social da propriedade (MARÉS, 2003a, p. 89).

O estabelecimento da função social foi a principal transformação ocorrida no direito de propriedade. A maioria das constituições do mundo contemporâneo assegura a propriedade desde que ela cumpra sua função social. No Brasil, o direito de propriedade é protegido desde a Carta de 1824, mas somente em 1988 a função social, já com *status* constitucional, passou a integrar o conteúdo do direito de propriedade.

2.4 Direito de Propriedade nas Constituições Brasileiras

A propriedade privada sempre ocupou um espaço de grande importância nas constituições, códigos e leis brasileiras. A *Constituição Política do Império do Brasil*, outorgada ao país em 25 de março de 1824, não podia ser senão um repositório de postulados do liberalismo político e econômico, hegemônicos nos Estados Unidos e na Europa. No sistema estruturado por essa Carta, o título 8º é reservado às “garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros”, entre os quais a propriedade. Concebida como base para a inviolabilidade desses direitos, a propriedade era garantida em “toda sua amplitude”:

Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civil e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela seguinte maneira:

XXII – É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização.

Foi assegurado o princípio da livre iniciativa, dispondo a Constituição que “nenhum gênero de trabalho, de cultura, de indústria ou comércio pode ser proibido” (art. 179, XXIV). Somente o respeito aos costumes públicos, à segurança e à saúde dos cidadãos tinha o condão de impor limitações a essa regra. Em nome da liberdade contratual, foram “abolidas as corporações de ofícios, seus juízes, escrivães e mestres” (art. 179, XXV). Aos inventores, a Carta garantia a “propriedade de suas descobertas ou das suas produções”, sendo que a lei lhes

“assegurar um privilégio exclusivo temporário, ou remunerará em ressarcimento da perda que haja de sofrer pela vulgarização” (art. 179, XXVI).

Josaphat Marinho (1972, p. 19) destaca que a Constituição Imperial ignorou as Declarações de Direito de Romme e de Robespierre, ambos de 1793, nos quais se falava dos direitos sociais e em limitações ao direito de propriedade pela obrigação de respeitar os direitos de outrem; condenava-se a posse e tráfico de escravos; estipulava-se que a sociedade era obrigada a prover a subsistência de todos os seus membros, proporcionando-lhes trabalho ou amparando os incapazes; proclamava-se que os socorros necessários à indigência constituíam uma dívida do rico para com o pobre; excluía-se a tributação aos cidadãos com renda insuficiente para a subsistência e previa-se que os demais suportassem os ônus progressivamente, segundo a extensão de sua fortuna.

A Magna Carta de 1215 albergava contradições extremas, pois, apesar de afirmar que “a lei será igual para todos” (art. 179 e n. 13) e de celebrar a livre iniciativa e a liberdade de contratar, manteve o regime de escravidão até 1888, assegurando aos senhores de terra a propriedade sobre os escravos. Na opinião de Carlos Frederico Marés (2003a, p. 38), a leitura do artigo 179, XXII, dessa Constituição, chama a atenção por duas coisas:

[...] primeiro o reconhecimento do direito em toda a sua plenitude, e em segundo, pela única exceção existente, a desapropriação. ‘Em toda a sua plenitude’ quer dizer exatamente que a propriedade garantida tem caráter absoluto, oponível e excludente de todos os interesses e direitos individuais alheios. A afirmação é quase tão eloqüente quanto a da portuguesa, que a considerava um direito sagrado e inviolável. A plenitude de um direito é, na verdade, a plenitude de seu exercício, quer dizer que nenhum limite haverá de se impor a ele.

A propriedade descrita na Constituição Imperial é privada e individual; a pública é exceção. Tanto é assim que sua regulamentação, disciplinada pela Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras (analisada no capítulo anterior), põe termo à concessão das sesmarias, na qual o domínio permanecia público, e inaugura um novo sistema, fundado na propriedade privada. Em plena sintonia com os postulados liberais, essa Lei previa que o contrato de compra e venda era o único mecanismo legítimo de aquisição da propriedade agrária no Brasil.

As sesmarias eram uma intervenção do Estado no direito de propriedade, intervenção gratuita, sem indenização e com a motivação para tornar

produtiva terra que o fora. Esta idéia encontrava uma oposição radical do pensamento liberal capitalista que inspirou as constituições e Estados nascentes na entrada do século XIX. O instituto das sesmarias tinha chegado ao fim (MARÉS, 2003a, p. 65).

Importante notar que a Lei de Terras reflete as contradições da estrutura econômica do Brasil Imperial na metade do Século XIX. É a expressão mais eloqüente dos interesses da elite latifundiária que se consolidou durante o regime de sesmarias. Buscou, fundamentalmente, “conferir um estatuto jurídico à propriedade privada, adequando-a às novas exigências econômicas” da época (VARELA, 2005, p. 134).

O desenvolvimento do capitalismo na Europa pós Revolução Industrial colocou em xeque o modo de produção implantado desde a colonização. As duas instituições fundamentais do sistema capitalista, a propriedade privada e o contrato, encontraram óbice na estrutura fundiária marcada pela presença da posse ou da propriedade sesmarial e pela mão-de-obra escrava.

Assim, a realização do capitalismo brasileiro passava pela superação do escravismo e a introdução da mão-de-obra livre, capaz de contratar, bem como pela organização da propriedade privada da terra e sua mercantilização. A infra-estrutura econômica, preponderantemente centrada na exploração do café, exigia mudanças no regime jurídico da terra e do trabalho. Daí a edição da Lei de Terras.

Com efeito, a propriedade privada foi organizada de modo a assegurar a permanência do poder econômico sob o comando da mesma elite que controlava a estrutura fundiária colonial. O desenvolvimento do capitalismo ainda exigia a regulamentação de dois outros institutos, complementares à propriedade privada, capazes de dinamizar o crédito e de conferir segurança às relações jurídicas: a hipoteca e o registro de imóveis.

A Lei nº. 1.237, de 24 de setembro de 1864, e seu regulamento, o Decreto nº. 3.453, de 26 de abril de 1865, redefiniu a hipoteca, eliminando os obstáculos jurídicos então existentes à mercantilização da propriedade fundiária. Referida Lei rompeu com o regime de hipotecas ocultas, criado pelo Alvará de 20 de junho de 1774; proibiu a hipoteca sobre bens móveis e instituiu o registro para a transcrição dos títulos de transmissão de imóveis *inter vivos* e de constituição de ônus reais, garantindo sua oponibilidade em relação a terceiros. Além disso, a Lei previu a criação do Banco Rural e Hipotecário e das sociedades de crédito real, responsáveis pela emissão de letras hipotecárias.

Dentre as várias inovações trazidas pela Lei das Hipotecas, merecem destaques as normas concernentes à transcrição e ao registro, consideradas “pedras fundamentais para a constituição da nova ordem proprietária” (VARELA, 2005, p. 178). O art. 7º da Lei afirmava que o registro geral compreendia “a transcrição dos títulos da transmissão dos immoveis susceptíveis de hypoteca e a instituição de ônus reais”, bem como a “inscrição das hipotecas”.

Com isso, a legislação hipotecária institui um “verdadeiro sistema de publicidade, condição essencial à natureza *erga omnes* dos direitos reais”, já que “a publicidade das hipotecas é inseparável da publicidade do direito de propriedade” (VARELA, 2005, p. 178).

Aperfeiçoando o sistema registral, o Decreto-federal nº. 451-B, de 31 de maio de 1890, criou o Registro Torrens, sistema registrário especial idealizado por Robert Richard Torrens e adotado inicialmente na Austrália, em 1858. O regime instituído pelo Torrens era facultativo, podendo ser registrado todo imóvel rural suscetível de hipoteca ou ônus real. Era obrigatório, porém, na alienação de terras públicas e imóveis urbanos na capital federal.

O Registro Torrens oferecia uma matrícula, ao mesmo tempo constitutiva e legitimadora, dotada de força formal (fé pública) em prova absoluta da propriedade, mais valiosa do que a inscrição comum. Seu objetivo central era garantir um título dominial seguro e absoluto³⁷.

Nas abalizadas lições de Roberto Smith (1990, p. 137), a Lei de Terras e a legislação que instituiu a hipoteca e o registro “dariam as condições jurídicas para que a terra viesse a se tornar uma mercadoria aceitável nas transações entre credores e fazendeiros”.

A modalidade de propriedade que surge com a Lei de Terras distingue-se fundamentalmente da propriedade sesmarial por se constituir em mercadoria, capaz de ser transacionada livremente, além de configurar reserva de valor. Por mais que possibilitasse privilégios, a sesmaria não atribuía direito pleno ao seu detentor, pois era, antes, uma concessão. Em outras palavras, a Lei de Terras aprisionou o território brasileiro no grande cativeiro da propriedade privada absoluta. A terra foi despojada de seu valor de uso para ser exaltada como valor de troca, dando origem

³⁷ Malgrado seu insucesso e desuso, alvo de duras críticas por seu caráter conflituoso, caro e demorado, o registro Torrens sobrevive até os dias atuais no Código de Processo Civil (art. 1.218, IV), bem como na Lei dos Registros Públicos, nos artigos 277-288.

ao mercado de terras. De grande mãe, provedora da subsistência, a terra mesquinamente é transformada em mercadoria, bem de troca.

A Lei nº. 3.071, de 1º de janeiro de 1916, que instituiu o Código Civil, reforçou o caráter absoluto do direito de propriedade desenhada pela Lei de Terras e referendada pela legislação hipotecária. Inspirado no francês, de 1804 e, mais especificamente, no alemão, de 1896, o Código Civil brasileiro era impregnado de princípios privatísticos e liberais, que se harmonizavam com os fins e objetivos da classe latifundiária monopolista da época. A propriedade é tratada como “um dos direitos de mais pronunciado cunho individualista” (GOMES, 1997, p. 74). Fiel a esse individualismo, o contrato é alçado “à altura de instrumento insubstituível das relações humanas” (GOMES, 1997, p. 80), até porque é a forma de aquisição e transmissão do direito de propriedade.

O Código representa o cume de um amplo processo de organização da propriedade privada. Reportando ao conceito romano, o art. 524 assegurava “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”. A extensão do direito de propriedade alcançava o espaço aéreo e o subsolo em toda altura e em toda profundidade úteis ao seu exercício (art. 526), além do que “os frutos e mais produtos da coisa pertencem, ainda quando separados, ao seu proprietário” (art. 528). Não bastasse, o Código frisava que “o domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário” (art. 527).

No regime jurídico instituído pelo Código Civil não havia espaço para a idéia de que a propriedade obriga, tampouco para a função social. Nesse sentido, ensina Marcelo Dias Varella (1998, p. 205):

Segundo o Código Civil brasileiro, não importa[va] se a propriedade cumpre[ia] ou não sua função social, a propriedade será[era] garantida sempre, de modo absoluto, com exceção apenas quando for adquirida por meios ilícitos ou não cumpra suas obrigações tributárias.

Além das normas específicas dispondo sobre o tema, as quais conferiam ao proprietário o direito oponível *erga omnes* de usar, gozar e dispor do bem, o estatuto civilista criou o registro de imóvel em sentido amplo, aproveitando o registro geral organizado em virtude da reforma hipotecária de 1864. De mera formalidade, complementar à legislação hipotecária, a transcrição passou a ser o verdadeiro modo de aquisição da propriedade (VARELA, 2005, p. 192).

Não se pode olvidar que, entre a edição da Lei de Terras e a entrada em vigor do Código Civil, ocorreu a proclamação da República. A *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, foi marcada pelos traços do liberalismo, tanto no domínio político quanto no econômico e no social. Sua fonte precípua foi o modelo americano de 1787. Nesse sentido, Hermes Lima (apud SOUZA, 1980, p. 368) acentua que “a Constituição de 1891 estruturou o Estado para representar o papel que as forças políticas lhe atribuíram segundo a orientação do pensamento liberal-econômico”.

Ainda que proclamasse que “todos são iguais perante a lei”, a Constituição de 1891 manteve inalterada a concentração do poder econômico privado nas mãos dos grandes proprietários rurais. Repetindo o modelo da Carta Imperial, trazia uma longa e solene declaração de direitos e garantias individuais:

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

Como se vê, o direito de propriedade restou protegido em toda sua totalidade. Até o subsolo era considerado propriedade privada. Ademais, também a livre iniciativa recebeu guarida constitucional. A Carta garantiu “o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial”, além da propriedade dos inventos industriais e das marcas de fábrica (art. 72, §§ 24, 25 e 27).

A situação dos trabalhadores foi completamente negligenciada pela Constituição de 1891, que não menciona uma única vez a palavra *trabalho*. Por essa razão, Josaphat Marinho (1972, p. 54) acredita que a primeira Constituição republicana “nasceu superada na disciplina da questão social. Não pretendeu resolvê-la, não forneceu subsídios para contornar os conflitos de interesses”.

O advento da Constituição mexicana, de 1917, e da Constituição de Weimar, de 1919, reforçou os argumentos de Rui Barbosa na defesa da reforma da Carta Magna de 1891. Na campanha presidencial de 1919, o então candidato consignou que “as constituições são conseqüências da irresistível evolução econômica do mundo”. Criticando o atraso de nossas Constituições, que ainda tinham por normas as declarações de direito do Século XVIII, asseverou: “À inflexibilidade individualista

dessas Cartas, imortais, mas não imutáveis, alguma coisa tem de ceder ao sopro de socialização que agita o mundo” (apud MARINHO, 1972, p. 55).

Nesse clima, a mudança na Constituição ganhou força, vindo a desaguar na reforma de 1926. Apesar de corrigir demasias e suprir lacunas, a dita reforma não teve a extensão reclamada pelos problemas nacionais. Certo é que não se transmitiu à revisão o intenso caráter inovador com que as Constituições do México e da Alemanha trataram a questão da propriedade e do contrato de trabalho.

Com efeito, tanto a Constituição Imperial de 1824 quanto a Constituição Republicana de 1891 – e sua reforma, em 1926 – foram fiéis à proteção do direito de propriedade em sua plenitude, nos termos exigidos pelo sistema capitalista. Em ambas, nem o Estado nem a sociedade podem desconstituir a propriedade de alguém sem lhe dar outra, em substituição, recompondo o patrimônio individual. A nova propriedade dada em troca é o dinheiro e, o instituto de transferência, a desapropriação (MARÉS, 2003a, p. 65).

É com a Lei Magna de 1934 que, pela primeira vez, se fez explícita referência às relações de propriedade e interesse social. A Revolução de 1930 trouxe em seu bojo o anseio por mudanças estruturais na sociedade brasileira. O “sopro de socialização” a que aludira Rui Barbosa insistia em penetrar no edifício constitucional do país. Enriquecido com as inspirações dos direitos sociais e econômicos emergentes da Primeira Grande Guerra, o debate em torno da nova Constituição procurava responder às expectativas criada pela Revolução.

No dia 16 de julho de 1934, foi promulgada a segunda Constituição Republicana³⁸. Ainda que não desprezasse a essência do regime liberal-individualista, a nova Constituição rompeu com os radicalismos presentes nas anteriores e apontou para a superação do Estado de Direito rumo ao Estado de Bem-estar Social (SOUZA, 1989, p. 25).

Como bem lembra João Bosco Leopoldino da Fonseca (2000, p. 74):

A Constituição de 1934 veio dar forma jurídica aos anseios sociais, sem cancelar ou negar os princípios já inseridos nos textos constitucionais anteriores [...]. Já no preâmbulo da Constituição, a Assembléia Nacional Constituinte fazia constar o sinal de mudança, declarando que tinha a intenção de organizar um regime democrático, que assegurasse à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, deixando evidenciada a nova ideologia.

³⁸ Américo Luís Martins da Silva (1996, p. 16) pontua que “a influência da Constituição de Weimar sobre a Constituinte de 1934 era tão evidente que alguns dispositivos chegavam a ser cópia quase fiel daquela Carta alemã. Como exemplo disso podemos notar o art. 115 da Constituição brasileira e o art. 151 da Constituição alemã”.

A nova Constituição acolheu novas formas de atuação estatal, não se limitando a regular a divisão dos poderes. Pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, adotou-se uma Constituição Econômica, consubstanciada no Título IV, no qual é instituída a Ordem Econômica e Social. O art. 115 demonstra o tratamento dispensado pelo legislador constituinte à economia:

Art. 115. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites é garantida a liberdade econômica.

Como se denota, a liberdade econômica deixa de ser pressuposto para se tornar resultante da ordem econômica delineada. Daí a conclusão de que a intervenção no domínio econômico, determinada pela Constituição de 1934, era taxativa. De acordo com Américo Luis da Silva (1996, p. 19), ela efetivamente obrigava o Estado, mediante leis, a direcionar a economia.

Apesar de encartar a propriedade entre os direitos e garantias individuais, inovou em relação aos textos anteriores ao estipular que “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo” (art. 113, n. 17). João Bosco Leopoldino da Fonseca (2004, p. 74) esclarece que:

Dentro desse novo contexto ideológico, o direito de propriedade continua garantido [...]. Mas os novos ventos imprimem a esse direito uma configuração diferente. A ideologia implantada após os movimentos inovadores da revolução social coloca perante o interesse individual o interesse social ou coletivo, como limitador do direito que até então fora subtraído pelo indivíduo em toda plenitude.

A intervenção do Estado na economia e, mais especificamente, na propriedade privada, alcançou o monopólio de determinadas atividades econômicas (art. 116) e a nacionalização progressiva dos bancos de depósitos, das empresas de seguros, das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica, por motivo de interesse e mediante autorização em lei especial, asseguradas as indenizações devidas (art. 117 e 119). Inovadoramente, declarou que “as minas e demais riquezas do subsolo constituem propriedade distinta do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial” (art. 118). Também determinou que a exploração ou aproveitamento do subsolo, bem como da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, somente pode realizar-se mediante autorização ou

concessão federal, na forma de lei (art. 119). Outrossim, tributou progressivamente os bens transmitidos em herança ou legado (art. 128).

Ademais, a Carta de 1934 definiu também as funções do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, sobretudo no que tange aos serviços objetos de autorização ou concessão (art. 138). Os dispositivos normatizadores da economia conjugavam-se com as cláusulas protetoras do trabalho e do trabalhador. Os sindicatos e as associações profissionais foram reconhecidos, os direitos fundamentais dos assalariados expressamente assegurados e a Justiça do Trabalho instituída (arts. 120 a 122).

Ainda que não utilizasse a expressão *função social*, é inegável que a Constituição de 1934 representou um grande avanço em relação às cartas anteriores. Entretanto, esse avanço limitou-se ao plano jurídico, já que a realidade pouco foi alterada. Primeiro, porque o Código Civil de 1916 foi integralmente recepcionado pelo novo texto constitucional, de sorte que o regime jurídico da propriedade nele instituído permaneceu intacto. Segundo, porque o golpe de estado promovido por Getúlio Vargas, em 10 de novembro de 1937, produziu uma nova Constituição, que nada estatui quanto à função social da propriedade. Garantiu-se apenas o direito à propriedade.

A Constituição de 1946 recolocou o direito de propriedade numa perspectiva bem mais progressista. Encartada entre os *direitos e garantias individuais*, a propriedade privada foi assegurada, porém condicionada ao atendimento do bem-estar social. Diz o art. 141, § 16:

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Em complemento a esse dispositivo, o art. 147, que consta do Título V, reservado à *Ordem Econômica e Social*, estabelece que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

Celso Antônio Bandeira de Mello (1981, p. 40) destaca que essa redação é um marco na teoria da função social da propriedade:

Sem dúvida alguma, este preceptivo é marco jurídico. Com efeito, não apenas se prevê a desapropriação por interesse social, mas aponta, no aludido art. 147, para um rumo social da propriedade, ao ser prefigurada legislação que se assegure justa indenização, buscando mais que a tradicional igualdade perante a lei, igualmente perante a oportunidade de acesso à propriedade.

Foi com fundamento na Constituição de 1946 que João Goulart apresentou seu plano de reforma de bases, entre os quais a reforma agrária, consoante analisado no capítulo anterior. Os militares, ao assumirem o poder após o golpe, garantiram a aprovação da Emenda Constitucional nº. 10, de 9 de novembro de 1964, que dispôs sobre as competências da União para legislar sobre direito agrário, deslocando a competência para a decretação dos impostos sobre a propriedade territorial rural dos Estados membros para a União. A Emenda possibilitou ainda a desapropriação de imóveis rurais, com o pagamento de indenização por meio de títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária; elevou de 25 para 100 hectares a preferência para regularização de terras devolutas pelos posseiros que nelas tivessem moradia habitual; reduziu de 10 mil para 3 mil hectares o tamanho da área de terras públicas que, para alienação ou concessão, necessitaria de prévia autorização do Senado Federal, à exceção dos planos de colonização aprovados pelo governo federal.

Incontinente à aprovação da EC nº. 10, foi promulgada a Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispôs sobre o Estatuto da Terra. Constituindo-se como “a lei agrária fundamental”, nas autorizadas palavras de Paulo Torminn Borges (1998, p. 13), o Estatuto da Terra foi o primeiro diploma legislativo brasileiro a utilizar a expressão *função social* para se referir à propriedade rural. Esse tema será melhor analisado no capítulo seguinte, no tópico destinado à função social do imóvel rural.

A Constituição de 1967, integralmente reformada pela Emenda Constitucional nº. 1, de 20 de outubro de 1969³⁹, também garantiu a propriedade no capítulo destinado aos direitos e garantias individuais:

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 22. É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no artigo 161,

³⁹ Para José Afonso da Silva (2005, p. 87), “teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de uma nova Constituição [...], uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: *Constituição da República Federativa do Brasil*, enquanto a de 1967 se chamava apenas *Constituição do Brasil*”.

facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título de dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

Conforme se depreende do art. 153, *caput* e § 22, a propriedade é assegurada como pré-requisito para fruição dos demais direitos individuais, tanto é assim que está equiparada ao direito à vida, liberdade e segurança. Entretanto, diferente das anteriores, a Carta de 1967 guindou a *função social da propriedade* ao patamar dos princípios da ordem econômica e social. Nesse sentido, o art. 160 estabelece que a ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos princípios da liberdade de iniciativa, da valorização do trabalho como condição da dignidade humana e da função social da propriedade, entre outros. No art. 161, a Carta de 1967 reiterou ainda a possibilidade de desapropriação do imóvel rural por interesse social e regulou o processo de execução da reforma agrária.

A Constituição de 1967 foi a primeira a reconhecer a função social da propriedade como um princípio constitucional. Apesar de mais esse impulso de atualização do conceito de propriedade, o dispositivo constitucional não teve senão eficácia formal, pois pouco se fez para atacar a concentração da propriedade privada e oferecer melhores condições de vida à população expropriada. A conjuntura política não favorecia as investidas socializantes sobre o direito de propriedade. O Brasil, sob o regime de ditadura militar, foi sustentado pela classe dominante agrária. O próprio Estatuto da Terra foi completamente esvaziado.

2.5 Propriedade e Função Social na Constituição de 1988

A Constituição da República, promulgada em 05 de outubro de 1988, “introduziu profundas transformações na disciplina da propriedade” (TEPEDINO, 2004, 303-304). É chamada de *Constituição cidadã* “porque teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania” (SILVA, 2005, p. 90). Logo em seu art. 1º, proclama que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Expressão maior do movimento pela redemocratização do Brasil, desencadeado pela campanha das *Diretas Já*, a Carta de 1988 consolida, no plano formal, o modelo de Estado de Bem-estar Social. Pode ser classificada como uma Constituição dirigente e compromissória. *Dirigente*, na tipologia do grande constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotillho (1980, p. 128), porquanto procura estabelecer programas de atuação para dirigir a evolução social e política, implementado políticas públicas consentâneas com os objetivos do país. Esses objetivos são a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (CF, art. 3º).

É tida como *compromissória*⁴⁰ porque resulta de um compromisso entre forças políticas heterogêneas (socialistas, liberais, social-democratas), surgindo “carregada ideologicamente, avançada nuns pontos e conservadora noutros, sujeita, na sua concretização, à evolução das forças políticas” (CANOTILHO, 1980, p. 120).

Isso explica as contradições do texto constitucional. Por um lado, os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro e os princípios que informam a ordem econômica⁴¹ demonstram que a Constituição criou as condições jurídicas básicas para adoção de um “desenvolvimento autocentrado, nacional e popular”. É ainda mais incisiva que as constituições anteriores “no conceber a ordem econômica sujeita aos ditames da justiça social para o fim de assegurar a todos uma existência digna” (SILVA, 2005, p. 764). Por outro lado, agasalha uma nítida opção capitalista, na medida em que assenta a ordem econômica na livre iniciativa e nos princípios da propriedade privada e da livre concorrência (art. 170, *caput* e incisos II e IV)⁴².

Contradições à parte, o fato é que o regime jurídico da propriedade foi completamente modificado pela Constituição de 1988. A função social passou a integrar o conteúdo do direito de propriedade. Tal alteração tem relação com o

⁴⁰ O conceito de Constituição compromissória foi desenvolvido por Canotillho para designar as Cartas de orientação capitalista, porém com acentuado apego à tese da democracia social.

⁴¹ A Constituição de 1988 também dedicou um título especial à ordem econômica (Título VI, art. 170 a 192), no qual se encontra a disciplina da relação entre Estado e economia. A inovação trazida diz respeito à separação entre ordem econômica e social e à inclusão do sistema financeiro nacional.

⁴² O art. 1º, IV, sintetiza exemplarmente essa contradição ao estabelecer que os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa são fundamentos do Estado brasileiro. Com isso, quis a Constituição harmonizar conceitos desarmônicos por natureza. De um lado, a livre iniciativa privada e, de outro, a classe trabalhadora, ambas respaldadas pelo texto constitucional. O dispositivo expressa mais um capítulo da luta de classes tantas vezes travada no decurso da elaboração da Lei Suprema.

próprio modelo de Estado Democrático de Direito adotado, com os fundamentos e objetivos desse estado (CF, art. 1º e 3º), e, sobretudo, com a inserção da função social da propriedade entre os direitos e garantias individuais e como princípio da ordem econômica.

Com efeito, o direito de propriedade é reafirmado no *caput* e no inciso XXII do art. 5º da Constituição⁴³, mas em todas essas menções está sempre circundado pelos direitos à igualdade, à vida, à liberdade e à segurança (CF, art. 5º, *caput*), assim como pela função social (inciso CF, art. 5º, inciso XXIII):

Art. 5º 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 igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

No art. 170, a Constituição preordena que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, observados, entre outros, os princípios da soberania nacional, da propriedade privada, da *função social da propriedade*, da defesa do meio ambiente, da redução das desigualdades regionais e sociais e da busca do pleno emprego.

Como nenhuma outra, a Constituição de 1988 consagra a fórmula “*weimariana*” pela qual *a propriedade obriga*. No novo regime jurídico da propriedade, a função social integra o próprio conteúdo do direito de propriedade. Agora, propriedade e função social são duas faces do mesmo direito.

Com apoio nos constitucionalistas espanhóis Colina Garea, Pérez Luño e Rodotà, Maria Auxiliadora Castro e Camargo sustenta que:

[...] a função social não se localiza na parte exterior do domínio, ao contrário, penetra em seu interior, transformando sua estrutura e essência. Assim, a função social deve ser considerada como parte integrante do próprio conceito do direito de propriedade e não apenas como elemento externo que venha comprimir ou restringir seu conteúdo (2004, p. 57).

Sem embargo, a nova ordem constitucional consagrou a garantia do direito de propriedade desde que essa propriedade cumpra a função social. Vale dizer: a

⁴³ O direito de propriedade é amplamente garantido pela Constituição de 1988. Apenas em caso de iminente perigo público, o Poder Público competente poderá usar de propriedade particular; se tal ocorrer, é assegurado ao proprietário indenização ulterior, se houver dano (art. 5º, inciso XXV).

função social não é uma mera limitação do uso da propriedade, mas um elemento essencial, interno, que compõe a definição da propriedade.

Os sistemas de limitação ao direito de propriedade dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário, e consistem nos condicionamentos que atingem os caracteres tradicionais desse direito, a exemplo do que ocorre com as servidões de passagem e os direitos de vizinhança. A função social incide sobre a estrutura do direito de propriedade e condiciona a legitimidade de sua atribuição.

Com essa concepção é que o intérprete tem que compreender as normas constitucionais, que fundamentam o regime jurídico da propriedade: sua garantia enquanto atende sua função social, implicando uma transformação destinada a incidir, seja sobre o fundamento mesmo da atribuição dos poderes ao proprietário, seja, mais concretamente, sobre o modo em que o conteúdo do direito vem positivamente determinado; assim é que a função social mesma acaba por posicionar-se como elemento qualificante da situação jurídica considerada, manifestando-se, conforme as hipóteses, seja como condição de exercício de faculdades atribuídas, seja como obrigação de exercitar determinadas faculdades de acordo com modalidades preestabelecidas. Enfim, 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 (SILVA, 2005, p. 284-285).

A advogada Rosalinda Pinto da Costa Rodrigues Pereira (2000, p. 100) partilha da mesma opinião:

A função social da propriedade não se trata de simples restrição à ação do proprietário, não é limite negativo ao direito do proprietário, mas, sim, poder-dever do proprietário, ou seja, dever positivo do proprietário, que é de dar à propriedade destino determinado, dar-lhe uma função determinada. O adjetivo social demonstra que esse objetivo, que essa função, deve corresponder ao interesse coletivo e não ao interesse do próprio dominus, o que não significa que não possa haver harmonização entre o poder do proprietário e o interesse social, mas que, de qualquer maneira, se está diante de um interesse coletivo, e sua proteção jurídica somente se justifica com esse propósito.

Em outras palavras, a função social não se localiza na parte exterior do domínio, mas penetra seu interior, definindo o conteúdo do direito de propriedade. Daí porque só é legítima a propriedade que cumpre a função social; do contrário, não merece proteção jurídica (MARÉS, 2003a, p. 127).

Ao refletir sobre o que se deve entender por função social da propriedade, Maria Auxiliadora Castro e Camargo (2004, p. 56) assevera que o conteúdo dessa função social é integrado pelo princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Diz:

Sendo a função social da propriedade privada um dos princípios informadores do ordenamento econômico constitucional, deve atender à mesma finalidade de garantir um mínimo de dignidade à pessoa humana através do correto exercício do direito de propriedade. (...) Considerando as primeiras necessidades do homem, a produção é fator responsável pela subsistência, que, aliada ao equilíbrio ambiental, mantém a sobrevivência das espécies. Mas, além de garantir a sobrevivência, é necessário valorizar o trabalho e o ser humano, como se extrai do art. 186 da Constituição brasileira. Daí a importância da função social da propriedade nos termos expressos pela Constituição: garantir a sobrevivência digna do homem. Esta é sua utilidade social. Como a função social integra o próprio conceito de direito de propriedade, temos, então, que, paralelamente às habilidades de usar, desfrutar e dispor da propriedade agrária, existe o dever social de garantir a existência digna da espécie humana, com relação a esse imóvel.

Ora, a dignidade humana alicerça o Estado Democrático de Direito fundado pela Constituição de 1988. Segundo José Afonso da Silva (2005, p. 105), a “dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem”. Na mesma senda, José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira (1984, p. 58-59) lecionam:

Concebido como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais, o conceito de dignidade da pessoa humana obriga uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo constitucional e não uma qualquer idéia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos tradicionais, esquecendo-a nos casos dos direitos sociais, ou invocá-la para constituir “teoria do núcleo da personalidade individual”, ignorando-a quando se trata de garantir as bases da existência humana.

Seja por representar um “valor supremo”, seja por se constituir como “referência constitucional unificadora”, que possui um “amplo sentido normativo constitucional” e garante as “bases da existência humana”, o princípio da dignidade da pessoa humana liga-se ao princípio da função social na definição do conteúdo do direito de propriedade, na Constituição cidadã de 1988.

Em verdade, o respeito à dignidade humana é a própria função social que deve cumprir o direito de propriedade. Por essa razão, é possível sustentar que, se a função social define o conteúdo do direito de propriedade, a dignidade humana define o conteúdo da função social.

A Constituição consagrou a tese segundo a qual a propriedade não expressa uma instituição única, mas várias instituições diferenciadas, de onde ser cabível falar em propriedades, e não em propriedade (SILVA, 2005, p. 274). O texto

constitucional garante o direito de propriedade em geral, mas distingue claramente as propriedades urbana e rural, além de outros tipos de propriedade⁴⁴.

O regime jurídico do imóvel urbano tem como fundamento o art. 182 da Constituição, segundo o qual a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Depois de estabelecer que o plano diretor – aprovado pela Câmara Municipal e obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes – é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º), a Constituição, pedagogicamente, preordena que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, § 2.º)⁴⁵.

Inovando em matéria de direito urbanístico, a Constituição previu a figura do usucapião urbano. Assim, a pessoa que possuir como sua área urbana de até 250 metros quadrados, ininterruptamente e sem oposição, por cinco anos, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (art. 183). O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. Ressalte-se, porém, que esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez e que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

O art. 182, § 3º, reitera a regra do art. 5º, inciso XXIV, segundo a qual as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. A Carta Magna faculta ao Poder Público municipal, mediante lei específica, exigir que o proprietário do solo urbano não edificado ou subutilizado promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de ocorrer parcelamento ou

⁴⁴ Seja no título dos direitos e garantias fundamentais, seja no título dedicado à ordem econômica, a Constituição garante amplamente as diferentes propriedades. Sobre a propriedade imaterial, mais precisamente direitos autorais, a CF/88 reservou os incisos XXVII, XXVIII e XXIX do art. 5º, consignando que a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País. Reforçando o direito de propriedade, o inciso XXX do art. 5º, explicitamente garantiu o direito de herança.

⁴⁵ O art. 182 da foi regulamentado pela Lei nº. 10.257/2001, que dispôs sobre o Estatuto da Cidade. No artigo 39, o Estatuto estabelece que o plano diretor deve perseguir o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes da política urbana prevista no art. 2º do mesmo Estatuto.

edificação compulsórios; cobrança de imposto, progressivo no tempo, sobre a propriedade predial e territorial urbana; ou, ainda, desapropriação (art. 182, § 4.º).

No que tange à propriedade rural, a Constituição é ainda mais categórica ao exigir o cumprimento da função social, cujo regime jurídico baseia-se no artigo 5º, XXVI, e, especificamente, nos artigos 184, 185 e 186, regulamentados pela Lei nº. 8.629/1993, conhecida como Lei da Reforma Agrária, que serão analisados mais detalhadamente adiante.

Fábio Konder Comparato (2000, p. 144) entende que os proprietários são responsáveis pelo descumprimento dos deveres fundamentais ligados à propriedade, e que a responsabilização constitui objeto de política pública, constitucionalmente obrigatória:

[...] quando a Constituição declara, como objetivos fundamentais do Estado brasileiro, de um lado, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e, de outro lado, a promoção do desenvolvimento nacional, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º), é óbvio que ela está determinando, implicitamente, a realização pelo Estado, em todos os níveis – federal, estadual e municipal –, de uma política de distribuição equitativa das propriedades, sobretudo de imóveis rurais próprios à exploração agrícola e de imóveis urbanos adequados à construção de moradias. A não-realização dessa política pública representa, indubitavelmente, uma inconstitucionalidade por omissão. Instrumento clássico para a realização da política de redistribuição de propriedades é a desapropriação por interesse social.

Nos termos do art. 5º, inciso XXIV da Constituição, “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”. Com base nesse dispositivo, Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 687) ensina que a Carta vigente prevê dois tipos de desapropriação, sendo que, em um deles, a indenização é prévia, justa e em dinheiro; é o regime indenizatório corrente, normal. O outro é o que se efetua mediante pagamento em Títulos da Dívida Pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas. A indenização também deve ser justa, mas não é prévia, ainda que a Constituição assim a qualifique. Concerne apenas a duas hipóteses: a) na desapropriação efetuable em nome da política urbana, de competência do município, conforme condições estatuídas no art. 182; b) na desapropriação realizável para fins de reforma agrária, nos termos do art. 184 e seguintes.

Comparato (2000, p. 145) afirma que os deveres fundamentais, em matéria de propriedade, alcançam, além do Poder Público, os demais sujeitos privados. Para

ele, o descumprimento da função social pelo proprietário “significa uma lesão ao direito fundamental de acesso à propriedade, reconhecido doravante pelo sistema constitucional”. Nessa hipótese, as garantias ligadas à propriedade, notadamente a proteção possessória, devem ser afastadas.

Quem não cumpre a função social da propriedade perde as garantias, judiciais e extrajudiciais, de proteção da posse, inerentes à propriedade, como o desforço privado imediato (...) e as ações possessórias. A aplicação das normas do Código Civil e do Código de Processo Civil, nunca é demais repetir, há de ser feita à luz dos mandamentos constitucionais, e não de modo cego e mecânico, sem atenção às circunstâncias de cada caso, que podem envolver o descumprimento de deveres fundamentais (COMPARATO, 2000, p. 145-146).

O grande jurista da Universidade de São Paulo sustenta que, no foro criminal, a querela de esbulho possessório também deve ser analisada à luz das normas constitucionais sobre a propriedade:

Se, conforme as circunstâncias do caso, o juiz se convence de que a suposta vítima deixou de atender à função social do imóvel, e de que os réus, embora agrupados, agiram sem violência ou grave ameaça à pessoa, achando-se todos injustamente privados de propriedade para garantia de subsistência própria e de suas famílias, deve-se reconhecer, conforme o caso, a justificativa do estado de necessidade, ou do exercício regular de direito (COMPARATO, 2000, p. 146).

Impende salientar que o Código Civil brasileiro, instituído pela Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, também dispôs sobre a propriedade privada. É certo que as normas do novo Código disciplinam um certo tipo de propriedade, que é a coisa, ou seja, os bens tangíveis, móveis ou imóveis, desde que não regulamentada por legislação específica. As regras do novo código se aplicam apenas subsidiariamente aos imóveis rurais e urbanos e aos bens incorpóreos, como a propriedade intelectual, por exemplo, uma vez que disciplinadas por leis próprias⁴⁶.

Inserido no Livro do Direito das Coisas, o objeto da propriedade no novo Código incorporou parte das modificações que a Constituição de 1988 promoveu em seu regime jurídico. Diz o art. 1.228:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as

⁴⁶ Esses diplomas são a Lei nº. 9.279/1996 (Marcas e Patentes), a Lei nº. 9.609/1998 (Programas de Computador) e a Lei nº. 9.610/1998 (Direitos Autorais).

belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal (2006, p. 183) acentuam que o art. 1228, *caput*, elabora “uma descrição analítica dos poderes dominiais do proprietário, enfatizando a estrutura econômica e jurídica da propriedade, sem qualquer alusão a seu elemento finalístico da função social”.

O § 1º do art. 1228, todavia, reproduz a mensagem da Constituição ao encetar um rol exemplificativo de aferições da função social. Em certa medida, o dispositivo incorpora os elementos social, econômico e ambiental da função social da propriedade agrária, previstos no art. 186 da Constituição, que serão analisados no próximo capítulo. Em outras palavras, o novo código atualizou-se à luz da Lei Maior, passando a exigir a consonância entre a propriedade e sua finalidade social.

Para Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal (2006, p. 210) “a função social da propriedade instala-se no Código Civil como uma cláusula geral”. Eles definem a cláusula geral como sendo

[...] uma técnica de legislar, pela qual a norma é redigida de forma intencionalmente lacunosa e vaga, com grande abertura semântica. Por sua generalidade e imprecisão, faculta ao magistrado uma interpretação que se ajuste ao influxo contínuo dos valores sociais, promovendo-se uma constante atualização no sentido da norma.

A condição de cláusula geral pode ser invocada pelo magistrado no julgamento de ações envolvendo imóvel rural. De acordo com Jacques Alfonsin (2002, p. 10), a cláusula geral amplia as possibilidades do intérprete da norma aferir, na prática, se o proprietário está utilizando o imóvel em benefício da coletividade ou se está violando os requisitos da função social. Diz:

[...] a função social da propriedade privada sobre terra rural, interpretada como verdadeira “cláusula geral” que afiança o cumprimento dessa promessa, deixa “ao juiz, ao intérprete, uma maior possibilidade de adaptar a norma às situações de fato”, conferindo quantitativa e qualitativamente em que extensão a autorização ao proprietário de exercer o seu direito está sendo feita, efetivamente, no “interesse alheio”, pois é o próprio regime jurídico - político - democrático do país, que legitima uma tal autorização.

Ainda que tenha como diretrizes a preservação do código de 1916, sempre que possível, e a incorporação de matérias já disciplinadas em lei ou com posição consolidada na jurisprudência, o novo Código Civil foi capaz de promover avanços importantes na disciplina jurídica dos bens imóveis. Considerada direito individual e

absoluto pelo Código anterior, a propriedade ressurgiu sob outra concepção. Propriedade legítima agora é aquela que cumpre sua função social.

Em síntese, a Constituição Federal de 1988 alterou significativamente o regime jurídico da propriedade. A função social passou a integrar o próprio conteúdo do direito de propriedade. Propriedade que não cumpre a função social não é protegida pela Lei Maior, pelo Código Civil e pelas demais legislações infraconstitucionais.

Capítulo 3 REGIME JURÍDICO DA PROPRIEDADE PRODUTIVA

3.1 Função Social do Imóvel Rural

O imóvel rural⁴⁷ é espécie do gênero *propriedade privada*, cujo regime jurídico foi completamente modificado pela Constituição Federal de 1988. Conforme analisado no capítulo anterior, a função social é elemento intrínseco do direito de propriedade, integrando seu próprio conteúdo. Agora, propriedade e função social são duas faces do mesmo direito (art. 5º, XXII e XXIII, e art. 170, II e III). Benedito Ferreira Marques (2005, p. 43) sentencia: “o princípio da função social, com a dimensão constitucional que ganhou e com o prestígio com que ingressou na doutrina, mostra-se inquestionável”.

Conquanto tenha ganhado dimensão constitucional apenas em 1967 e sido efetivamente valorizada com a Magna Carta de 1988, alguns agraristas sustentam que é antiga a compreensão de que o imóvel rural possui uma função social. Lima Stefanini identifica nas sesmarias o germe do instituto, na medida em que uma das obrigações do sesmeiro era cultivar a terra, dando-lhe sentido de aproveitamento econômico (apud MARQUES, 2005, p. 45). Fernando Pereira Sodero (1982, p. 27) chega a dizer que a “diretriz fundamental das sesmarias”, qual seja, o fato da concessão implicar na obrigação de exploração da terra dentro de determinado lapso de tempo, “pode ser denominada como função social da propriedade”.

Na opinião de Rosalinda Pinto da Costa Rodrigues Pereira (2000, p. 107), se é certo que a preocupação com a ecologia e com o uso do solo, já observadas nas Ordenações Filipinas e Manoelinas, foram estimuladas pelas sesmarias, é igualmente certo que a aplicação prática do instituto fez com que a terra perdesse sua conotação social e fosse se transformando em um “bem puramente patrimonial”, consoante analisado no Capítulo I desta dissertação. Para a autora, a doutrina da função social só foi surgir no Brasil com as Cartas de 1934 e 1946.

⁴⁷ Era controvertido o conceito de imóvel rural, pois a legislação infraconstitucional ora adotou o critério da destinação, ora o chamado critério topográfico. Pelo critério da destinação, previsto no art. 4º, I, do Estatuto da Terra, define-se como rural aquele imóvel que tem uma destinação agrícola, pecuária ou industrial, qualquer que seja a sua localização. No segundo sentido, inicialmente adotado pelo Código Tributário Nacional, leva-se em conta a mera localização. A Lei nº. 8.629/1993 contribui para o fim dessa celeuma, já que o art. 4º, I, abraçou o critério da destinação, ao estabelecer que o imóvel rural é “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 agro-industrial”.

A expressão “função social da propriedade” foi definitivamente incorporada em nosso ordenamento e cultura jurídica com a Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra).

Como existem diversos tipos de propriedade, cada uma delas possui uma função social com conteúdo específico e regime jurídico próprio. No que tange ao imóvel rural, esse regime jurídico é especial⁴⁸ e decorre do entendimento de que a terra tem a natureza de bem de produção, indispensável à sobrevivência humana. Leciona José Afonso da Silva (2005, p. 819):

A propriedade rural, que se centra na propriedade da terra, com sua natureza de bem de produção, tem como *utilidade central* a produção de bens necessários à sobrevivência humana, daí por que a Constituição consigna normas que servem de base à sua peculiar disciplina jurídica. (...) A Constituição traz normas especiais sobre a propriedade rural que caracterizam seu regime jurídico especial, quer porque especificam o conteúdo de sua função social, quer porque instituem regras sobre a política agrícola e sobre a reforma agrária, com o fim de promover a distribuição da terra (arts. 184 a 191), quer porque insere a problemática da propriedade agrária no título da ordem econômica (conferindo-lhe, assim, dimensão de direito econômico público) e, pois, como um elemento preordenado ao cumprimento de seu fim, qual seja: *assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social* (art. 170).

Observa Fernando Pereira Sodero (1982, p. 25) que o estatuto jurídico da terra “fundamenta-se na doutrina da função social da propriedade, pela qual toda riqueza produtiva tem uma finalidade social e econômica”, razão pela qual “quem a detém, deve fazê-la frutificar, em benefício próprio e da comunidade em que vive”. Prossegue o agrarista afirmando que a 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 às necessidades da comunidade. “Daí a terra não poder ficar improdutiva, nem o homem poder possuir área superior àquela que normalmente, dentro de suas possibilidades econômicas, possa utilizar” (SODERO, 1982, p. 25).

Martin Bassols Coma (1988, p. 123-124) adverte que:

La utilización racional del suelo puede ser instrumento de afirmación del derecho para disfrutar de una vivienda digna y adecuada, al propio tiempo que es un medio para combatir una disfunción en el mercado inmobiliario especulativo que dificulta en todo caso la realización de aquel derecho

⁴⁸ Benedito Ferreira Marques (2005, p. 42, destaque do autor) lembra que: “é bastante atual a afirmação de que a *função social do imóvel rural é o centro em torno do qual gravita toda a doutrina de Direito Agrário*”.

No mesmo sentido, Telga de Araújo (1999, p. 160) informa que a função social do imóvel rural “consiste no uso econômico correto da terra e na sua justa distribuição de maneira a atender o bem estar da coletividade por meio do aumento da produtividade e da promoção da justiça social”.

A função social do imóvel rural pode ser enfocada sob diversos ângulos. De acordo com o grande agrarista argentino Antonino Vivanco (apud BORGES, 1998, p. 7):

La función social es ni más ni menos que el reconocimiento de todo titular del dominio, de que por ser un miembro de la comunidad tiene derechos y obligaciones con relación a los demás miembros de ella, de manera que si él ha podido llegar a ser titular del dominio, tiene la obligación de cumplir con el derecho de los demás sujetos, que consiste en no realizar acto alguno que pueda impedir u obstaculizar el bien de dichos sujetos, o sea, de la comunidad [...]. El derecho a la cosa se manifiesta concretamente en el poder de usarla y usufruirla. El deber que importa o comporta la obligación que se tiene con los demás sujetos se traduce en la necesidad de cuidarla a fin de que no pierda su capacidad productiva y produzca frutos en beneficio del titular e indirectamente para satisfacción de las necesidades de los demás sujetos de la comunidad

O próprio Estatuto da Terra preocupou-se em conceituar e indicar os requisitos da função social da propriedade da terra. Diz:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.
§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:
a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
c) assegura a conservação dos recursos naturais;
d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

O dispositivo estabelece que o acesso ao imóvel rural é condicionado ao atendimento da função social. E mais, a legitimidade do direito de propriedade está condicionada a uma efetiva exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, mantenha níveis satisfatórios de produtividade, assegure a conservação dos recursos naturais e observe a legislação trabalhista.

Consoante analisado no capítulo anterior, o fato do Estatuto da Terra ter apresentado requisitos determinados, o que, em tese, facilitaria a avaliação acerca do cumprimento da função social da propriedade, não implicou qualquer alteração na estrutura fundiária brasileira. O texto legal foi completamente desconsiderado, sendo certo que, durante a vigência do Estatuto, o país sofreu o processo de

“modernização conservadora” da agricultura, que aprofundou a concentração fundiária, o êxodo rural e a pobreza no campo.

O Estatuto da Terra influenciou decisivamente a redação da Constituição Federal de 1988, que definiu a função social da propriedade agrária nos seguintes termos:

Art. 186. 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.

De acordo com esse dispositivo constitucional, a função social do imóvel rural é constituída por um *elemento econômico* (aproveitamento racional e adequado), um *elemento ambiental* (utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente) e um *elemento social* (observância das normas que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores). Ademais, somente cumpre a função social o imóvel rural que atenda simultaneamente a todos esses elementos.

O elemento econômico pressupõe a utilização da melhor técnica agrícola, sendo que a adequação do aproveitamento racional e adequado será constatada com base nas condições geofísicas da gleba, ou seja, do seu potencial produtivo (SILVEIRA, 1988a, p. 19).

A presença do elemento ambiental na definição do conteúdo da função social da propriedade agrícola é mais uma demonstração de que o legislador constituinte originário conferiu primazia à preservação ambiental. A Magna Carta alçou a defesa do meio ambiente a princípio da ordem econômica (CF, art. 170, IV) e assegurou a todos o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (CF, art. 225).

A qualidade do meio ambiente influi consideravelmente na qualidade de vida. Por essa razão, adverte Robério Nunes dos Anjos Filho (on-line, p. 12):

A preservação ambiental, ressalte-se, é tema que refoge aos limites do interesse do Homem atual, encontrando-se no campo do interesse humano

geral, presente e futuro. Isto porque as decisões tomadas pelas pessoas hoje terão influência nas condições de vida das futuras gerações. Daí deriva o moderno conceito de equidade intergeracional, que engendra uma relação obrigacional *sui generis*, a qual possui no pólo passivo, como devedora, a geração presente, e no pólo ativo, como credoras, as gerações humanas vindouras, que serão formadas por nossos descendentes. Nesse contexto, acertada a inclusão de normas protetivas do meio ambiente na função social da propriedade, pois a violação ambiental atinge não só os direitos das pessoas que atualmente vivem, mas também os dos nossos descendentes, que virão perpetuar a espécie humana.

O elemento social implica na observância das regras inerentes à relação de emprego e no desenvolvimento de uma modalidade de exploração da terra que atenda aos interesses dos trabalhadores, de forma a favorecer seu bem-estar. Está em sintonia com os fundamentos da República, especialmente quando a Constituição protege “os valores sociais do trabalho” (CF, art. 1º, IV) e estabelece que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano, visa assegurar a todos uma existência digna, em conformidade com a justiça social (CF, art. 170, *caput*).

Robério Nunes dos Anjos Filho (on-line, p.12) destaca que a função social da propriedade serve ainda como fonte de proteção à eficácia de outros direitos difusos ou coletivos. Baseado no direito espanhol, Martin Bassols Coma (1988, p. 121-122) encampa o mesmo entendimento:

Al propio [sic] tiempo, el surgimiento de inevitables disfunciones en el proceso económico (contaminación, degradación ambiental y paisajística, pérdida de identidad de valores culturales, etc.) ha determinado la aparición de una nueva faceta de aplicación de la función social de la propiedad: la conservación de los valores inherentes o naturales de los bienes al objeto de apartarlos o impedir su transformación productivista, actuando la Administración no en función de promotora de su transformación sino como medio de control de conservación de sus valores naturales y culturales que como tales son asumidos por la Ley (los llamados bienes culturales y ambientales). (...) En la determinación de esta relación jurídica no sólo se tutelan los intereses generales, representados por la Administración, sino también una serie de intereses difusos o colectivos que van tomando cuerpo en el desarrollo de la sociedad y que pugnan por su expresión y reconocimiento activo al margen o con independencia de la Administración – los llamados ‘contra-derechos’ - como son el derecho a la salud, al medio ambiente, la tutela de los consumidores, etc.

No Seminário "Meio Ambiente e Reforma Agrária", realizado no dia 13 de dezembro de 1999, na cidade de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, os membros do Ministério Público Estadual e Federal aprovaram as seguintes conclusões sobre a propriedade agrária e sua função social:

3. A função social define o conteúdo do direito de propriedade. A função social não é uma limitação do uso da propriedade, ela é elemento essencial, interno, que compõe a definição da propriedade. A função social é elemento do conteúdo do direito de propriedade.

4. Só se legitima perante o ordenamento jurídico brasileiro a propriedade que cumpre a função social. A propriedade que descumpre a função social não pode ser objeto de proteção jurídica. Não há fundamento jurídico a atribuir direito de propriedade ao titular da propriedade que não está a cumprir sua função social.

5. Nos termos do art. 186, incs. I a IV, da Constituição da República, a função social da propriedade rural é constituída por um elemento econômico (aproveitamento racional e adequado), um elemento ambiental (utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente) e um elemento social (observância das normas que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores).

6. Somente cumpre a função social a propriedade rural que atenda simultaneamente aos elementos econômicos, ambiental e social (In STROZAKE, 2002, p. 359-365).

A função social do imóvel rural é amplamente reconhecida pela jurisprudência. O Supremo Tribunal Federal (STF), no exercício de sua missão precípua de guardião da Constituição, consolidou entendimento segundo o qual, descumprida a função social que é inerente ao direito de propriedade, é legítima a intervenção do Estado no domínio privado:

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/04/04).

Conforme veremos adiante, ao regulamentar as normas constitucionais que dispõem sobre os requisitos da função social da propriedade rural, o art. 9º da Lei nº. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, repetiu textualmente o que consta no art. 186. Reafirmou, inclusive, que esses requisitos devem ser atendidos simultânea e concomitantemente. Assim, ainda que a propriedade observe o elemento econômico, produzindo grande quantidade de grãos, descumprirá o art. 186 da Constituição Federal se nela for encontrada devastação ambiental ou trabalho escravo, por exemplo. Nesse caso, ante a inobservância dos elementos ambiental e social, será a propriedade submetida à sanção prevista pela própria Constituição.

3.2 Reforma Agrária

Ao criar um capítulo específico para tratar da política agrícola e fundiária e da reforma agrária (CF, Título VII , Capítulo III), no interior do título destinado à Ordem Econômica e Financeira, a Constituição Federal de 1988 demonstra seu compromisso com a realização da reforma agrária, no que difere das cartas anteriores.

Para Rafael Augusto de Mendonça Lima (1994, p. 1) esse tratamento exclusivo deu causa ao surgimento do “Direito Agrário Constitucional”. Entretanto, o eminente agrarista critica a redação do Capítulo III, porquanto acredita que bastaria dizer “Da Política Agrária”, pois as políticas agrícola, fundiária e de reforma agrária estão abrangidas por aquela⁴⁹:

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, abrangidas pela Política Agrária.

De qualquer modo, o fato é que a Constituição buscou atender às reivindicações dos defensores da reforma agrária, ao prever a desapropriação da propriedade que não esteja cumprindo sua função social. Essa é a opinião de Luiz Ernani Bonesso de Araújo (1997, p. 112):

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.

Os especialistas no assunto ressaltam diferentes aspectos da reforma agrária. Paulo Torminn Borges (1998, p. 17) acredita que o “substrato da reforma agrária está no remanejamento do domínio da terra”.

O ponto de convergência entre os agraristas brasileiros é que a reforma agrária pressupõe “um ato do poder público que visa modificar uma estrutura vigente, um *status quo*, o que implica dizer, mudar as relações de poder em uma determinada

⁴⁹ Nesse sentido, o Estatuto da Terra reservou o Título II (artigos 16 a 46) à Reforma Agrária e o Título III (artigos 47 a 102) à Política de Desenvolvimento.

área”. Essas relações de poder “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)” (ARAÚJO, 1997, p. 113).

Pinto Ferreira (1990, p. 240) leciona que, etimologicamente, reforma vem das palavras *re* e *formare*:

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.

Para José Afonso da Silva (2005, p. 821), não se pode confundir reforma agrária e revolução agrária. A primeira seria um “programa de governo, plano de atuação estatal, mediante a intervenção do Estado na economia agrícola, mas apenas para promover a repartição da propriedade e da renda fundiária”. Já a revolução agrária significa a “erradicação do modo de produção na agricultura”.

A concepção de reforma agrária que se tem postulado no Brasil, até pelas esquerdas, e a Constituição consagrou (art. 189), reforça o modo de produção capitalista, na medida em que se pleiteia a redistribuição da terra em favor de unidade de produção familiar, o que difunde e consolida a propriedade agrária e cria resistências a uma transformação de tipo socialista.

Consolidando vários aspectos do debate doutrinário, o Estatuto da Terra define reforma agrária nos seguintes termos:

Art. 1º. (...).

§ 1º. 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.

Ainda segundo o Estatuto, o objetivo da reforma agrária consiste em promover o “acesso à propriedade rural [...] mediante a distribuição ou a redistribuição de terras” (art. 17), de sorte a “estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e

o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio” (art. 16)⁵⁰.

A aplicação do instituto da reforma agrária visa modificar estruturas fundiárias marcadas pela concentração e improdutividade da terra, como acontece no Brasil. Como visto, a brutal concentração fundiária e a imensa pobreza dela decorrente, associadas ao elevado padrão de violência contra os trabalhadores rurais, estão no cerne do que se convencionou chamar de “questão agrária brasileira”, cuja solução passa pela intervenção do Estado no domínio privado, por meio da reforma agrária.

A luta pela reforma agrária no Brasil se intensificou a partir da década de 1960. A maioria dos movimentos sociais tem utilizado a função social da propriedade como pressuposto para exigir a reforma agrária. O MST e a Contag, por exemplo, que são as principais organizações camponesas brasileiras, justificam a ocupação de imóveis rurais improdutivos pelo não cumprimento dos requisitos da função social da propriedade.

Segundo Leonilde Sérvolo de Medeiros (1993, p. 14), a reforma agrária foi transformada pela Contag em bandeira unificadora das lutas no campo, durante o período militar. Rudá Ricci (1999, p. 101) destaca que, para escapar do cerco promovido pelo regime autoritário, a entidade defendia “a execução do Estatuto da Terra como instrumento de realização da reforma agrária. A defesa deste dispositivo legal [cujo fundamento assentava-se no princípio da função social da propriedade] explicitava, novamente, a estratégia de valorização e utilização da via institucional”.

Sérgio Sauer (2002, p. 136) afirma que o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 marcaram uma mudança na postura do sistema Contag em relação à luta pela reforma agrária. Os sindicatos de trabalhadores rurais, as federações estaduais e a própria Contag passaram a mobilizar famílias de sem-terra e ocupar áreas, exigindo a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária,

⁵⁰ O Estatuto da Terra criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural (INDA) e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) para promover e coordenar a execução da política agrícola e da reforma agrária, respectivamente. Posteriormente, o Decreto-lei nº. 1.110, de 09 de julho de 1970, instituiu o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autarquia federal que absorveu as atribuições do INDA e do IBRA e que até hoje detém essa competência. A primeira tentativa oficial do governo brasileiro de criar um órgão federal que concentrasse a atribuição de cuidar da imigração, colonização e reforma agrária, embora muito tímida, ocorreu com o surgimento do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), em 5 janeiro de 1954. O INIC absorveu as atribuições do Conselho de Imigração e Colonização – ligado ao Departamento Nacional de Imigração, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio –, e da Divisão de Terras e Colonização – vinculada ao Ministério da Agricultura. No ano seguinte, em 23 de setembro de 1955, surgiu também o Serviço Social Rural (SSR), uma autarquia ligada ao Ministério da Agricultura. Em 11 de outubro de 1962 foi criada a Superintendência de Política Agrária (Supra), absorvendo as atribuições do INIC e do SSR. As atribuições da Supra foram absorvidas pelo INDA e IBRA, criados pelo Estatuto da Terra.

instituto que só pode ser invocado quando a propriedade deixa de cumprir a função social⁵¹.

Sauer (2002, p. 141-143) prossegue dizendo que o 8º Congresso da Contag, realizado em 2001, confirmou o compromisso com a construção de um “projeto alternativo de desenvolvimento sustentável”, centrado na realização de uma ampla e massiva reforma agrária, no fortalecimento da agricultura familiar, na ampliação de empregos e democratização das relações trabalhistas no campo e na ampliação das políticas sociais no campo. O sociólogo diz ainda que o documento-base desse Congresso reafirmou a defesa da ‘radicalidade do princípio da função social’ e da desapropriação por interesse social como principal instrumento para a obtenção de terras para a reforma agrária.

Importante destacar que o 8º Congresso da Contag sintetizou a compreensão do papel da reforma agrária para a maioria dos movimentos sociais não só como “ação institucional”, mas como mobilização para acesso à terra. Segundo o documento-base:

A Reforma Agrária é um instrumento estratégico em qualquer projeto de transformação da sociedade brasileira, pois é através da sua realização que se luta e se pode destruir a injusta concentração de terra, de renda e de poder político das elites latifundiárias brasileiras (apud SAUER, 2002, p. 142).

Para o MST, a terra é um bem de todos e deve estar a serviço de toda a sociedade. Por ocasião de seu 3º Congresso Nacional, realizado em julho de 1995, o movimento reafirmou seu compromisso com a destruição do latifúndio, na luta pela realização de um amplo e massivo processo de reforma agrária. Essa reforma tem por objetivo garantir trabalho aos homens e mulheres do campo e produzir alimentação farta e de qualidade, acessível a toda a população, garantindo segurança alimentar à sociedade brasileira (STÉDILE, 1997, p. 106).

João Pedro Stédile e Bernardo Mançano Fernandes (1999, p. 162) asseveram que a reforma agrária para o MST pode ser sintetizada na luta contra três cercas: a cerca do latifúndio, a cerca do capital e a cerca da ignorância. Assim, além de

⁵¹ Sauer (2002, p. 139-140) destaca outra modificação fundamental na estratégia de luta da Contag, quando a entidade passou a enfatizar “a importância da agricultura familiar como aspecto central na realização da reforma agrária. Essa reforma – entendida como um instrumento econômico e político e não meramente como política social – é concebida como base para o fortalecimento da agricultura familiar, construindo a passagem para um desenvolvimento sustentável (CONTAG, 1995, p. 51). A partir dessa concepção e deliberações, a Contag formulou propostas para o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). As negociações e mobilizações do Grito da Terra

democratizar a terra para eliminar a pobreza e a desigualdade, é preciso também democratizar o capital, os outros meios de produção e a educação (SAUER, 2002, p. 165).

Tendo como tema “Reforma Agrária: Por um Brasil sem latifúndio”, o 4º Congresso do MST, realizado em 2000, confirmou a compreensão de que a reforma agrária é condição fundamental para a democracia. Segundo o documento preparatório, “nenhuma sociedade pode ser democrática sem que antes não democratize o acesso à terra a seus cidadãos” (MST, 2000, p. 1). O Congresso reafirmou também o conceito ampliado de reforma agrária defendido pelo movimento, o qual é capaz de contemplar a problemática do acesso à terra e da política agrícola necessária para viabilizar a produção.

O MST entende que a inobservância dos requisitos da função social da propriedade legitima as ocupações de terra, principal método de luta pela reforma agrária no Brasil. Nos processos criminais em que as lideranças são acusadas de esbulho possessório, os advogados do Movimento sustentam que a principal função da ocupação é *pressionar* as autoridades competentes a realizar a reforma agrária, que *ocupar* teria o sentido de preencher o vazio decorrente do descumprimento da função social. Por isso, a *ocupação* pacífica de terras improdutivas, como método de pressão para fins de realização da reforma agrária, seria um direito dos trabalhadores rurais agasalhado pela Carta Magna de 1988:

21. Desde o início de sua atuação, o MST elegeu a ocupação como meio de luta pelo direito à terra. Essa decisão foi justificada pelo saldo histórico extremamente negativo em relação à implantação da reforma agrária, quando forma de luta escolhida foi outra. Obviamente que a ocupação não é a única estratégia; ela vem acompanhada de outras, como as marchas, os atos públicos, artigos, livros, textos etc. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, enfim, vale-se de todos os meios legais e legítimos para pressionar o Poder Público a realizar a reforma agrária.

22. É importante ressaltar que ocupação difere ontologicamente de invasão, expressão utilizada pelo ilustre representante do Ministério Público. Ocupar traz o sentido de adentrar um espaço e torná-lo produtivo, realizando-se o quanto previsto no art. 5º, inciso XIII, e arts. 184 a 191 da Constituição Federal. Guarda ainda a conotação de pressionar as autoridades competentes a realizar a prometida reforma agrária. Por fim, clareia a idéia de que a propriedade que se ocupa é pública ou não está cumprindo com sua função social. Por tudo isso, é impossível não reconhecer que o direito de ocupar terras devolutas ou improdutivas, como método de pressão para fins de realização da reforma agrária, é agasalhado pela Carta Magna de 1988 (Alegações Finais – Processo Criminal nº 275/2000 – Vara Criminal da Comarca de Teodoro Sampaio/SP).

Brasil (em abril e junho de 1995), que incluíram a ocupação do Ministério da Agricultura, resultaram na criação de uma linha de crédito governamental denominada de Pronaf, em agosto daquele ano.”

A ação coletiva e organizada dos movimentos de luta pela terra logrou êxito em garantir modificações no ordenamento jurídico pátrio, a fim de permitir a realização da reforma agrária. O Estatuto da Terra e a própria Constituição de 1988, especialmente nos tópicos que tratam da propriedade e sua função social, são, em grande medida, conquistas dessas entidades e organizações. É possível afirmar ainda que parte dos poucos avanços verificados nos planos doutrinário e jurisprudencial, no tange à aplicação da legislação agrária, também se deve à pressão exercida por esses sujeitos coletivos.

Sem embargo, tanto os movimentos sociais como os especialistas em direito agrário consideram que função social da propriedade e reforma agrária são conceitos que se complementam. Isso fica ainda mais explícito quando se analisa o art. 184 da Constituição Federal, que submete à desapropriação agrária a propriedade que não cumpre a função social.

José Gomes da Silva (*apud* ARAÚJO, 1997, p. 117) assevera que essa política pública deve ser implementada com a participação dos camponeses e visa à modificação da estrutura fundiária marcada pela concentração. Diz:

Reforma agrária é 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.

Segundo o professor da Universidade Nacional da Colômbia e consultor de reforma agrária em diversos países da América Latina, Antonio Garcia (1985, p. 70), não existe um único modelo de reforma agrária com caráter de validade universal. Ao contrário, cada tipo histórico varia conforme o contexto econômico e social em que se dá sua realização. É, pois, experiência singular de uma dada sociedade, onde forças sociais conseguem mobilizar-se e transformar as relações de poder, encaminhando-as para uma determinada direção política.

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 institucional y el poder jurídico-político del Estado (normas, políticas agrarias, transferencia de recursos a través de los órganos, servicios y empresa de carácter público) o bien la acción directa a través de las organizaciones económicas, políticas y militares (GARCIA, 1985, p. 70).

Antonio Garcia classifica os processos de reforma agrária na América Latina em três tipos históricos: estrutural, convencional e marginal. A *reforma agrária estrutural* decorre de “un proceso global de cambios estructurales en la economía, en la organización social y en el Estado”, ou seja, quando uma revolução coloca novas classes sociais no poder e cria um novo ordenamento jurídico, no qual é abolido o latifúndio (GARCIA, 1985, p. 111). Esse tipo de reforma pode ser de caráter nacional-revolucionário, como no caso do México e Bolívia, ou socialista, como em Cuba.

A *reforma agrária convencional* ocorre a partir de uma certa negociação entre os camponeses e proprietários, normalmente sob os auspícios de partidos conservadores e progressistas. Não visa colocar em questão a estrutura de propriedade vigente, apenas implantar políticas de modernização tecnológica e ampliação de acesso à terra, até porque possui orientação neocapitalista ou democrática populista (GARCIA, 1985, p. 111 e 112).

A *reforma agrária marginal* é aquela promovida pelos setores vanguardistas das classes dominantes, por meio de modificações legais:

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 propiedad fiscal y parcelación marginal de latifundios (GARCIA, 1985, p. 112 e 113).

Um pouco diferente de Garcia, Pinto Ferreira (1990, p. 158) entende que os dois métodos principais de reforma agrária são o marxista e o 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.

Opinião parecida possui Manuel Correia de Andrade (1980, p. 72), que faz distinção entre reforma e reestruturação agrárias. A reforma agrária decorre de um processo revolucionário, onde a classe dominante é “apeada do poder”, permitindo a transformação das estruturas, como se vê pelos exemplos da União Soviética, China, Bolívia e Cuba. A reestruturação agrária ocorre naqueles países em que a própria classe dominante, constatando a não adequação entre os sistemas agrícolas e os processos de modernização, resolve investir na agricultura, fazendo

transformações de pequeno porte para que ela se modernize e permita o desenvolvimento econômico. É também realizada naquelas ocasiões em que a população camponesa começa a reagir e a lutar pela obtenção do direito à propriedade. Visa, portanto, neutralizar o camponês e frear as reivindicações. “Ela corresponde, assim, muito mais a um processo de modernização do que de reforma” (ANDRADE, 1980, p. 72).

Como política pública, os diversos tipos de reforma agrária estão relacionados com as correlações de forças sociais na sociedade e no Estado, no momento em que são implementadas. Portanto, as soluções poderão ser radicais, moderadas ou inócuas, dependendo da correlação de forças. No Brasil, os defensores da propriedade privada como direito individual e absoluto foram historicamente hegemônicos, de sorte que as poucas iniciativas governamentais relacionadas à reforma agrária não lograram êxito. Foi assim durante os governos Jango, com as reformas de base, e Sarney, com o I PNRA, e está sendo assim na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva. Consoante analisado no Capítulo 1 desta dissertação, a estrutura fundiária brasileira continua sendo uma das mais concentradas do mundo.

A Constituição brasileira fez uma clara opção pela reforma agrária, em detrimento da vetusta e concentradora estrutura fundiária, conforme demonstra os artigos 184 e seguintes da Carta. Isso fica ainda mais evidente se esses dispositivos forem conjugados com os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro (art. 1º e 3º), com os direitos individuais, coletivos e sociais (art. 5º a 11) e com os princípios gerais da atividade econômica (art. 170). Tal ocorreu porque o constituinte compreendeu que o desenvolvimento do Brasil passa pela realização de uma ampla e massiva reforma agrária, capaz de impor mudanças estruturais na propriedade da terra.

Com fundamento nas disposições constitucionais, Juvelino José Strozake (2002, p. 65) sustenta que “a reforma agrária é um programa governamental com fins de evitar a concentração da propriedade e realizar a justiça social, instituído na Constituição Federal e em leis especiais.” Para ele, os trabalhadores rurais são titulares do direito subjetivo de ver realizada a reforma agrária:

A reforma agrária também é um direito difuso e coletivo porque a Constituição Federal, art. 184, regulamentada pela Lei nº. 8.629/93, determina que as terras que não estejam cumprindo sua função social serão desapropriadas e destinadas aos projetos de assentamentos; ou seja, os sem-terras são titulares do direito constitucional à reforma agrária. [...] E, quando a Constituição Federal e a regulamentação posta em leis especiais estabelecem um fazer (compete à União desapropriar para fins de reforma

agrária o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social), segundo Rodolfo de Camargo Mancuso, 'automaticamente fica assegurada a possibilidade de cobrança dessas condutas comissivas ou omissivas'.

Em acórdão memorável, da lavra do então Ministro Luis Vicente Cernicchiaro, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou posição de que a reforma agrária configura obrigação do Estado, "correspondentemente a direito público, subjetivo de exigência de sua concretização". Segundo os termos do acórdão:

A Constituição da República dedica o Capítulo III do Título VII à Política Agrícola e Fundiária e à Reforma Agrária. Configura, portanto, obrigação do Estado. Correspondentemente, direito público, subjetivo de exigência de sua concretização.

Na ampla arca dos Direitos de cidadania, situa-se o direito de reivindicar a realização dos princípios e normas constitucionais.

A Carta Política não é mero conjunto de intenções. De um lado, expressa o perfil político da sociedade, e doutro, gera direitos.

É, pois, direito de reclamar a implantação da reforma agrária. Legitima a pressão aos órgãos competentes para que aconteça, manifesta-se historicamente.

Reivindicar, por reivindicar, insista-se, é direito. O Estado não pode impedi-lo. O *modus faciendi*, sem dúvida, também é relevante. Urge, contudo, não olvidar o princípio da proporcionalidade, tão ao gosto dos doutrinadores alemães.

A postulação da reforma agrária, manifestei, em Habeas Corpus anterior, não pode ser confundida, identificada com o esbulho possessório, ou alterações de limites. Não se volta para usurpar a propriedade alheia. A finalidade é outra. Ajusta-se ao Direito. Sabido, dispensa prova, por notório, o Estado, há anos, vem remetendo a implantação da reforma agrária.

Os conflitos resultantes, evidente, precisam ser dimensionados na devida expressão. Insista-se. Não se está diante de crimes contra o Patrimônio. Indispensável a sensibilidade do magistrado para não colocar, no mesmo diapasão, situações jurídicas distintas.

(...) Tenho o entendimento, e este Tribunal já o proclamou, não é de confundir-se ataque ao direito ao patrimônio com o direito de reclamar a eficácia e efetivação de direitos, cujo programa está colocado na Constituição. Isso não é crime; é expressão do direito de cidadania." (STJ - Data da decisão 08/04/1997 – HC 5574/SP; Habeas corpus 1997/0010236-0 – Relator Min. William Patterson – Relator p/ acórdão Min. Luiz Vicente Cernicchiaro – Fonte DJ Data:18/08/1997 – Pg. 7916).

A reforma agrária representa uma obrigação do Estado brasileiro, não apenas como uma resposta aos conflitos no campo, mas também por constar expressamente da Constituição federal. Seu principal instrumento de realização é a desapropriação por interesse social, que tem lugar sempre que o imóvel rural deixar de atender aos requisitos da função social.

3.3 Desapropriação Agrária

O não cumprimento dos requisitos da função social autoriza o Estado a retirar compulsoriamente o imóvel rural das mãos do cidadão, por meio da desapropriação, e destiná-lo à reforma agrária. Benedito Ferreira Marques (2005, p. 173) entende que a desapropriação tem uma importância singular no contexto da legislação agrária, porque dela “depende, basicamente, a almejada reforma agrária brasileira”.

A desapropriação, tal como é conhecida atualmente, nasceu com a Revolução Francesa e foi introduzida no direito brasileiro pelo Decreto de 21 de maio de 1821 (SALLES, 2006, p. 70). Referido decreto vedou expressamente a intervenção estatal no patrimônio privado, salvo em caso de anuência expressa do proprietário.

A Constituição Imperial de 1824 admitiu a figura da desapropriação como única exceção à plenitude do direito de propriedade, na hipótese em que o interesse público, “legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão” (art. 179, n. 22). Na regulamentação desse dispositivo, a Lei de 9 de setembro de 1826 estabeleceu como pressuposto da desapropriação a necessidade ou utilidade pública.

A Carta Republicana de 1891 fez constar expressamente a possibilidade de “desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia” (art. 72, § 17). O Código Civil de 1916 versou sobre o instituto em vários dispositivos, com destaque para o art. 590, que preordenava: “Também se perde a propriedade imóvel mediante desapropriação por necessidade ou utilidade pública”⁵².

A Constituição de 1934 exigiu que, além de se fundar na necessidade e utilidade públicas, a desapropriação pressupunha prévia e justa indenização (art. 113, 17). A Magna Carta de 1937 voltou a falar apenas em indenização prévia (art. 122, 14), sendo que, em sua vigência, foi baixado do Decreto-lei nº. 3.364, de 21 de junho de 1941, conhecido como Lei Geral de Desapropriações (MEDAUAR, 2000, p. 410). Esse decreto contém normas materiais e processuais sobre a desapropriação

⁵² O Código Civil de 1916, nos §§ 1º e 2º do art. 590, relacionava as hipóteses de necessidade e utilidade públicas: “§ 1º Consideram-se casos de necessidade pública: I - a defesa do território nacional; II - a segurança pública; III - os socorros públicos, nos casos de calamidade; IV - a salubridade pública. § 2º Consideram-se casos de utilidade pública: 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”.

em geral e arrola os casos de utilidade pública que permitem o uso do poder expropriatório.

Importante modificação foi introduzida pela Constituição de 1946, ao acrescentar o *interesse social* entre os pressupostos básicos da desapropriação, ao lado da *utilidade* e *necessidade pública* (art. 141, § 16). Ademais, além de prévia e justa, a indenização deveria ser paga em dinheiro (art. 141, § 16), exceto nos casos de desapropriação de imóvel, cujo uso não observava o bem-estar social (art. 147)⁵³.

Essa “tríplice justificação” (MEDAUAR, 2000, p. 410) é compreendida por Seabra Fagundes (1948, p. 3-4) nos seguintes termos:

A necessidade pública aparece quando a Administração se encontra diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido nem procrastinado e para cuja solução é indispensável incorporar no domínio do Estado o bem particular. A utilidade pública aparece quando a utilização da propriedade é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui imperativo irremovível. Haverá motivo de interesse social quando a expropriação se destine a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes mais pobres, aos trabalhadores, à massa do povo em geral pela melhoria das condições de vida, pela mais eqüitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais.

Benedito Ferreira Marques (2005, p. 180) leciona que a EC nº 10/1964 é a certidão de batismo da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, também denominada de “desapropriação agrária”. A novidade, trazida pela alteração do art. 147 da Carta de 1946, consistia em que a desapropriação deveria ser por interesse social e recair sobre propriedade rural, e podia ser indenizada por meio de títulos da dívida agrária, ao invés de em dinheiro.

A Constituição da República de 1967 reafirmou a previsão da “desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro [...], facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título de dívida pública, com cláusula de exata correção monetária” (art. 153, § 22). A exceção a essa regra constou do art. 161, dispondo sobre a desapropriação agrária, ao afirmar que a União poderia desapropriar imóvel rural que esteja descumprindo a função social, mediante pagamento de justa indenização, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de correção monetária, resgatáveis no

⁵³ Esses dispositivos constitucionais foram regulamentados por diversas leis, entre as quais estão a Lei nº. 4.132, de 10.09.1962 (que dispôs sobre os casos genéricos de desapropriação por interesse

prazo de vinte anos, em parcelas anuais e sucessivas. As benfeitorias necessárias e úteis deveriam sempre ser pagas em dinheiro⁵⁴.

Esse breve resgate histórico visa demonstrar que o direito brasileiro admite duas modalidades principais de desapropriação⁵⁵, ambas amplamente agasalhadas pela Constituição Federal de 1988. Em uma delas, a indenização é prévia, justa e em dinheiro. Está prevista no art. 5º, XXIV, da Constituição como sendo o regime indenizatório corrente, normal. A outra é a que se efetua mediante pagamento de títulos especiais da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas. A indenização também deve ser justa, mas não é prévia, ainda que o texto constitucional assim o qualifique. Concerne apenas a duas hipóteses: a) na desapropriação efetuable em nome da política urbana, de competência dos Municípios (CF, art. 182, § 4º, III); b) na desapropriação realizável para fins de reforma agrária (CF, art. 184 e seguintes) (MELLO, 2000, p. 687).

José Carlos de Moraes Salles (2006, p. 87) identifica dois pressupostos fundamentais da desapropriação:

a) a necessidade ou utilidade pública ou, ainda, o interesse social; b) justa indenização ao expropriado que, em regra, é prévia e em dinheiro, podendo, entretanto, nos casos previstos no art. 182, § 4º, III, e no art. 184, caput, ocorrer mediante pagamento de títulos da dívida pública ou da dívida agrária, resgatáveis em até dez ou vinte anos, conforme o caso, assegurada a preservação do seu valor real.⁵⁶

social), e o Estatuto da Terra (que versou sobre a aplicação do instituto na aquisição de imóveis para fins de reforma agrária).

⁵⁴ O art. 161 da Constituição de 1967 foi regulamentado por diversas leis, destacando-se o Decreto-lei nº. 554, de 25 de abril de 1969, que dispôs sobre a desapropriação de imóveis rurais, por interesse social, para fins de reforma agrária, posteriormente revogado pela Lei Complementar nº. 76, de 6 de julho de 1993.

⁵⁵ Existem outros tipos menos comuns de desapropriação. É o caso da *desapropriação judicial*, introduzida no direito brasileiro pelo Código Civil de 2002. Os §§ 4º e 5º do art. 1.228 estabelecem que haverá perda da propriedade diante da posse ininterrupta e de boa fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, mediante o pagamento de indenização. Ainda que não se confunda com a usucapião, que não requer contrapartida econômica, a nova figura também não se assemelha por completo com a desapropriação propriamente dita, que tem como expropriante o Poder Público, passando o bem à dominialidade pública. Por esse motivo, em que pese o seu caráter coletivo, sua disciplina será dada pelo direito privado, pois se verificará no interesse particular dos possuidores.

⁵⁶ O art. 243 da Constituição Federal estabelece que as glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas “serão imediatamente expropriadas” e destinadas ao assentamento de colonos, “sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei”. Embora o dispositivo se refira a *expropriação*, trata-se de *confisco*, e não *desapropriação*, que pressupõe sempre a recomposição patrimonial do expropriado. Importante registrar que tramita, no Congresso Nacional, a Proposta de Emenda Constitucional nº 438/2001, que altera o art. 243 para fazer constar a aplicação do confisco também aos imóveis rurais e urbanos em que for constatada a presença de trabalho escravo. Aprovada pelo Senado em 2001, a PEC aguarda a segunda votação na Câmara dos Deputados. Indiscutivelmente, é uma das principais medidas a serem adotadas pelo Estado brasileiro na luta pela erradicação do trabalho escravo.

A desapropriação é tida como uma das mais drásticas modalidades de intervenção do Poder Público no domínio privado. Desapropriar significaria “privar alguém da propriedade ou tirar ou fazer perder a propriedade” (SALLES, 2006, p. 65). Seria a forma de intervenção *supressiva*, na terminologia de José dos Santos Carvalho Filho (2005, p. 731), enquanto que os demais tipos de intervenção (servidão administrativa, requisição, ocupação temporária, limitação administrativa e tombamento) são *restritivas*, por apenas retirarem algumas faculdades do domínio. Em sintonia com essa concepção, Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 686) conceitua o instituto nos seguintes termos:

Do ponto de vista teórico, pode-se dizer que desapropriação é o procedimento através do qual o Poder Público despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado no interesse público. À luz do Direito Positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um certo bem, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo nos casos de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real.

Juarez de Freitas (1995, p. 84) acredita que a desapropriação é “um direito do Estado”, que se traduz em “procedimento regido pelo Direito Constitucional-Administrativo”, cujo objetivo é impor um “sacrifício total, por justa causa, de determinado direito patrimonial”. A finalidade é a aquisição pelo Poder Público, por intermédio de indenização prévia e justa, efetuado o pagamento em dinheiro, excetuados os casos expressamente previstos na Constituição.

Essas definições de desapropriação, absolutamente hegemônicas entre os profissionais do direito, ocultam a real natureza do instituto. Na verdade, a desapropriação não *retira*, *despoja* ou *suprime* a propriedade de alguém; tampouco viola o direito de propriedade. Ao contrário, é um instituto jurídico tipicamente capitalista, que homenageia a propriedade absoluta e sagrada. Isso porque, se é certo que a desapropriação representa uma modalidade de intervenção do Estado no domínio privado, é igualmente certo que essa intervenção assume a forma de uma espécie de contrato, em que se troca um tipo de propriedade (bem) por outro tipo de propriedade (dinheiro, capital). Esse é o magistério de Carlos Frederico Marés (2003a, p. 109):

A desapropriação não é, assim, mais do que um contrato público de compra e venda, no qual a manifestação livre de vontade do vendedor fica restringida pelo interesse público. A desapropriação, longe de ser a negação do conceito liberal de propriedade, é sua reafirmação. A grande novidade no conceito liberal é a livre disposição do bem, mas o bem é sempre integrante de um patrimônio e o que está garantido com a desapropriação é exatamente esse patrimônio. A desapropriação é entendida como uma reparação de um dano patrimonial causado ao cidadão e, portanto, é uma reafirmação da plenitude do direito de propriedade.

Na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a terra é trocada por capital, seja na forma de dinheiro, seja na forma de Títulos da Dívida Agrária (TDA). É por essa razão que a classe dominante agrária no Brasil, e na maioria dos países da América Latina, não cogita de outra modalidade de reforma agrária que não seja baseada na desapropriação, a qual consolida a noção de propriedade privada.

Ao discorrer sobre a consolidação do Estado de Bem-estar Social na América Latina, Carlos Frederico Marés (2003a, p. 87-88) afirma que os setores dominantes menos atrasados seguiam a cartilha norte-americana da Aliança para o Progresso e não se opunham à reforma agrária. Consideravam necessária uma reestruturação no campo para viabilizar o desenvolvimento do capitalismo, mas cogitavam apenas a reforma agrária que se vale da desapropriação:

[...] as soluções preferidas pelas elites são sempre de reforma agrária com desapropriação, isto é, com o pagamento de recomposição do patrimônio individual, mesmo quando a terra fosse usada em desacordo com a lei. Dito em outras palavras, a reforma agrária capitalista propunha apenas a mudança de proprietários da terra, com uma dupla mobilização de capital: transformar uma terra improdutiva em produtiva e liberar dinheiro aos latifundiários para investir em outros negócios. Este novo negócio capitalista deveria ser feito com dinheiro público. Desta forma, a elite se recompunha e se protegia, porque os donos das terras mal usadas, enriquecidos com dinheiro público, passavam a gastá-lo com produtos ou com investimentos que movimentam a economia em favor do capital. A conta desse investimento, está claro, era passada ao povo pagador de impostos, porque a indenização dos proprietários ilegais seria paga com o aumento do preço do pão dos trabalhadores urbanos.

O ordenamento jurídico brasileiro não admitiu outra modalidade de reforma agrária que não fosse a baseada na desapropriação. Apesar de alterar o regime jurídico do imóvel rural, a Constituição de 1988 foi devota da reforma agrária de tipo capitalista, ao estabelecer que a propriedade que descumpre os requisitos da

função social será submetida à desapropriação agrária. Nesse sentido, diz o art. 184⁵⁷:

Art. 184. 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.

Luiz Ernani Bonesso Araújo (1997, p. 130) entende que, nesse dispositivo, 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”. [...] 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.

Apesar de ser uma importante conquista popular, especialmente se levarmos em consideração que a cultura jurídica brasileira sacralizou o direito de propriedade, a redação do art. 184 alberga distorções e injustiças, porquanto “premia” o proprietário que descumpre os requisitos da função social⁵⁸. Essa é a opinião de Carlos Frederico Marés (2003a, p. 109):

A desapropriação usada nos casos de descumprimento da função social da propriedade alimenta dois enormes defeitos e injustiças: primeiro, remunera a mal usada propriedade, isto é, premia o descumprimento da lei, porque considera causador do dano e obrigado a indenizar, não o violador da norma, mas o Poder Público que resolve por fim à violação; segundo, deixa a iniciativa de coibir o mau uso ao Poder Público, garantindo a integridade do direito ao violador da lei.

O professor da PUC do Paraná afirma que, nesse aspecto, existe grande diferença entre o Brasil e alguns países latino-americanos. Enquanto a Constituição

⁵⁷ O art. 184 da Constituição é regulamentado pela Lei Complementar nº. 76, de 6 de julho de 1993, alterada pela Lei Complementar nº. 88, de 23 de dezembro de 1996; pelos artigos 18 a 23 do Estatuto da Terra; pela Lei nº. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, alterada pela Medida Provisória nº. 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, e pela Lei nº. 10.279, de 12 de setembro de 2001.

⁵⁸ Na prática, a única “penalidade” que a desapropriação agrária impõe ao proprietário pelo descumprimento dos requisitos da função social é o estabelecimento de prazo para resgate do TDA. Os defensores da propriedade absoluta, porém, foram céleres em minimizar essa “pena” ao garantir a incidência de correção monetária, juros moratórios e juros compensatórios nas indenizações pagas nos processos expropriatórios. Ademais, recentemente, os TDAs tiveram uma forte valorização ao serem usados no processo de privatização de empresas estatais.

Mexicana e a Lei Boliviana afastaram a desapropriação, por não reconhecer qualquer direito à terra que não estava sendo usada, a legislação brasileira concede ao Estado apenas o direito de “comprar, pagando o preço, a terra cujo exercício do direito de propriedade fosse contrário à lei” (MARÉS, 2003a, p. 109).

Quer dizer, a terra que não estivesse cumprindo a determinação legal, no México e na Bolívia, não gerava ao titular do direito de propriedade qualquer proteção legal, podendo o Poder Público destinar a terra desocupada ou não usada a quem desejasse usá-la ou ainda dar uma destinação pública. No Brasil, o não cumprimento da ordem legal teria como consequência a possibilidade do Estado pagar por ela e, então, como coisa comprada, pública, estava passível de distribuição a quem fosse efetivamente usá-la (MARÉS, 2003a, p. 109).

Prossegue Marés (2003a, p. 117) afirmando que, mesmo sem indicar com clareza o castigo que terá uma propriedade que não faz a terra cumprir sua função social, a Constituição é categórica ao estabelecer que “o proprietário tem a obrigação de cumprir o determinado, é um dever do direito, e quem não cumpre seu dever, perde seu direito”. Por essa razão, o agrarista acredita que a propriedade que descumpre a função social perde a proteção possessória: “o proprietário que não obra no sentido de fazer cumprir a função social de sua terra, perde-a, ou não tem direito a ela. Ou, dito de forma mais concorde com a Constituição, não tem direito à proteção enquanto não faz cumprir sua função social” (MARÉS, 2003a, p. 117). E sentencia:

A propriedade é um direito criado, inventado, construído, constituído. Ao constituí-lo, a Constituição lhe deu uma condição de existência, de reconhecimento social e jurídico; ao não cumprir essa condição imposta pela lei, não pode o detentor de um título invocar a mesma lei para proteger-se de quem quer fazer daquela terra o que a lei determina que se faça. O proprietário da terra cujo uso não cumpre a função social não está protegido pelo Direito, não pode utilizar-se dos institutos jurídicos de proteção, com as ações judiciais possessórias e reivindicatórias para reaver a terra de quem use, mais ainda se quem a usa está fazendo cumprir a função social, isto é, está agindo conforme a lei (MARÉS, 2003a, p. 117).

No mesmo sentido, sustenta Eros Roberto Grau (2000b, p. 200):

O perfil do direito de propriedade é, no Brasil, após 1988, tragado pela Constituição, sendo certo que apenas e tão-somente a propriedade rural que cumpra função social é objeto de proteção jurídica, ainda que o seu art. 184 institucionalize a desapropriação sob indenização do imóvel rural que não esteja a cumprir. Sendo assim – isto é, não merecendo proteção jurídica, salvo a correspondente a uma indenização, na desapropriação – a propriedade rural que não cumpra sua função social não goza da proteção possessória assegurada pelo Código Civil, visto ter ela como pressuposto o cumprimento da função social da propriedade.

A vedação de proteção possessória ao imóvel rural que não cumpre a função social está em sintonia com o sistema constitucional inaugurado em 1988⁵⁹. Harmoniza-se também com o pressuposto fundamental de toda ordem jurídica, que é a efetividade da Constituição. Ora, a Constituição é um sistema de normas, que contêm mandamentos, prescrições, ordens, com força jurídica e não apenas moral⁶⁰. Sem a previsão de uma sanção rígida, consentânea com a importância do interesse tutelado, as normas constitucionais não passarão de poemas, sem qualquer eficácia material. Daí ser medida indispensável à efetividade do art. 186 cassar a proteção possessória do imóvel rural que não cumpre a função social.

A outra sanção, prevista no *caput* do art. 184 da Constituição, é por demais leve. Isso porque a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária garante a integral recomposição patrimonial do expropriado. O titular do direito perde o domínio, mas recebe uma outra propriedade, na forma de “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” (CF, art. 184). O que se tem por sanção, no caso, é o ato unilateral da União⁶¹ de intervenção na propriedade privada, além do pagamento da indenização em TDA. Ocorre que o TDA aplica-se apenas à remuneração da terra nua, já que “as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro” (CF, art. 184, § 1º).

Dizer que a real natureza da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é a de troca de um bem (terra) por outro (capital, seja na forma de TDA ou na de dinheiro) não implica reconhecer qualquer liame negocial vinculando o Poder Público ao proprietário. Repita-se que a desapropriação consiste em ato unilateral do expropriante, restando ao expropriado discutir em juízo apenas o valor

⁵⁹ O novo regime jurídico da propriedade impede a proteção possessória à propriedade que não cumpre integralmente sua função social. Daí porque se pode sustentar que a Constituição de 1988 introduziu um requisito implícito ao art. 927 do Código Processo Civil para obtenção de proteção possessória, qual seja, a prova do cumprimento da função social da propriedade. Esse tem sido o entendimento de inúmeros julgados, sendo um dos precursores a decisão proferida em sede de Agravo de Instrumento pelo Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Rui Portanova (AI n. 598.360.402-RS 351).

⁶⁰ Observa Luís Roberto Barroso (1996, p. 287) que a inobservância das normas constitucionais “há de deflagrar um mecanismo próprio de coação, de cumprimento forçado, apto a garantir-lhe a imperatividade, inclusive pelo estabelecimento das consequências de insubmissão ao seu comando. As disposições constitucionais são não apenas normas jurídicas, como têm um caráter hierarquicamente superior, não obstante a paradoxal equivocidade que longamente campeou nesta matéria, considerando-as prescrições desprovidas de sanção, mero ideário não-jurídico”.

⁶¹ O *caput* do art. 184 da Constituição Federal estabelece que é competência exclusiva da União promover a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Para outros fins, os estados e os municípios também podem desapropriar imóvel rural.

da indenização⁶². Tanto é assim que a desapropriação pode prosseguir até mesmo sem que se saiba quem é o proprietário.

Com a desapropriação, ocorre a extinção do direito de propriedade que o expropriado detinha sobre o imóvel e o surgimento do direito de propriedade do expropriante sobre o mesmo bem. O imóvel passa à dominialidade pública, perdendo sua categoria de bem privado⁶³. José dos Santos Carvalho Filho (2005, p. 741) destaca que a desapropriação é um modo *sui generis* de aquisição da propriedade, mas, “pela forma como se consuma, é de ser considerada forma de aquisição originária, porque a só vontade do Estado é idônea a consumir o suporte fático gerador da transferência da propriedade, sem qualquer relevância atribuída à vontade do proprietário ou ao título que possua”.

O processo desapropriatório⁶⁴ compreende duas fases: a declaratória e a executória. Essa última pode ser administrativa ou judicial. Na fase declaratória, o Chefe do Poder Executivo, por meio de decreto⁶⁵, declara determinado imóvel de interesse social para fins de reforma agrária e manifesta sua intenção de adquiri-lo compulsoriamente (MARQUES, 2005, p. 187).

Na fase executória, é promovida a desapropriação, que pode ser amigável, por acordo celebrado administrativamente, no que se refere à indenização, ou judicial.

A ação de desapropriação deverá ser ajuizada no prazo de dois anos, sob pena de ocorrer a caducidade. Por ocasião da petição inicial, a União, representada pelo Incra, ofertará o preço e apresentará o texto do decreto presidencial; certidões e documentos cadastrais do imóvel; laudo de vistoria e avaliação administrativa⁶⁶; comprovante de lançamento dos TDA no valor da terra nua e do depósito judicial no montante correspondente às benfeitorias úteis e necessárias.

⁶² É comum o expropriado manejar Mandado de Segurança perante o Supremo Tribunal Federal para discutir a legalidade do decreto desapropriatório, o que, por certo, é garantido pela Constituição Federal, nos termos do art. 5º, XXXV.

⁶³ O § 5º do art. 184 preordena que “são isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.”

⁶⁴ O procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial da desapropriação agrária é disciplinado pela Lei Complementar nº. 76, de 6 de julho de 1993, modificada pela Lei Complementar nº. 88, de 23 de dezembro de 1996, nos termos do § 3º do art. 184 da Constituição.

⁶⁵ O art. 184, § 2º, da Constituição assevera que “O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação”.

⁶⁶ O laudo de vistoria e avaliação administrativa conterá, necessariamente: 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 ou reflorestamento, e dos semoventes; c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis (LC 76/1993, art. 5º, IV).

O art. 6º da LC 76/1993 determina que o juiz federal competente deverá despachar a petição inicial de pronto ou no prazo máximo de 48 horas, determinando a imissão do Incra na posse do imóvel, tão logo se comprove os depósitos judiciais. Na contestação, que deve ser oferecida no prazo de 15 dias, o expropriado poderá versar qualquer matéria de interesse da defesa, exceto apreciação quanto ao interesse social declarado (art. 9º), conforme visto acima. Após a contestação, o juiz poderá determinar a realização de perícia, que deverá ser concluída no prazo máximo de 60 dias, contado da data do compromisso do perito.

Apesar de a LC n. 76/93, com as alterações da LC n. 88/96, buscar a celeridade processual, na prática as ações de desapropriação demoram anos para serem julgadas definitivamente. Em outros casos, o processo é obstado por liminares concedidas em ações cautelares, mandados de segurança ou ações declaratórias de produtividade, e somente retomado após anos de protelamento. Há ainda registros de juízes que se negam a promover a imissão imediata do órgão expropriante na posse do imóvel, mesmo com todos os requisitos legais preenchidos (decreto de desapropriação, depósito do valor correspondente às benfeitorias e comprovação de emissão dos TDAs referente ao valor da terra nua). Não bastasse, não são raras as fraudes envolvendo peritos, resultando em indenizações vultosas, que acabam por premiar os proprietários rurais que descumprem a função social da propriedade (MELO, 2006, p. 250-251).

Certamente, a indenização *justa* é uma das questões mais relevantes na desapropriação agrária. Dispõe o art. 12 da Lei nº. 8.629/1993:

Art. 12. Considera-se justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social.

1º 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 aspectos: a) localização do imóvel; b) capacidade potencial da terra; c) dimensão do imóvel.

Para Sérgio Ferraz (1978, p. 13), o papel da indenização expropriatória é “fazer entrar no patrimônio do expropriado um valor exatamente equivalente ao apresentado pelo bem de que foi despojado”.

É razoável supor que a indenização seja feita à base do valor declarado pelo proprietário para fins de pagamento do imposto territorial rural, ou o preço da compra do imóvel constante da escritura de compra e venda. Entretanto, essa posição é rechaçada pela doutrina e jurisprudência, que, além do valor de mercado

do imóvel⁶⁷, exigem que a indenização promova o “ressarcimento de todos os prejuízos financeiros arcados pelo expropriado” (MEDAUAR, 2000, p. 413).

Absurdo maior reside no pagamento de juros moratórios e compensatórios, além da correção monetária. Essa última “apenas reajusta o preço da avaliação ante a corrosão do valor da moeda pela inflação. A correção monetária deve incidir a partir do respectivo laudo e até o efetivo pagamento da indenização” (TOURINHO NETO, on-line, p. 15). Os juros compensatórios são os frutos naturais do capital, de sorte que sua incidência na desapropriação agrária tem por finalidade a remuneração do proprietário pelo que deixou de ganhar com a terra, a partir do momento em que foi privado da posse do bem. Diz a Súmula 618 do STF: “Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano”. Ora, se a terra nada produz, que frutos haverá de gerar?

Os juros moratórios “constituem uma sanção pelo atraso no pagamento da indenização; e incidem quando ocorre atraso no pagamento, sendo devidos após decorrido o prazo constitucional previsto no art. 100 para pagamento” (TOURINHO NETO, on-line, p. 15). Entende o STF que os juros de mora não são devidos no período compreendido entre a data de expedição do precatório e o efetivo pagamento, tendo em vista não estar caracterizado o inadimplemento da Fazenda Pública, ou seja, não há mora⁶⁸.

Não bastasse, o Superior Tribunal de Justiça firmou interpretação de que “em desapropriação, são cumuláveis juros compensatórios e moratórios” (Súmula 12). Trocando em miúdos, o infrator da norma constitucional que estabelece os requisitos da função social da propriedade não apenas é premiado com a

⁶⁷ Fernando da Costa Tourinho Neto (on-line, p. 12) acredita que, para se obter uma indenização justa, “deve-se procurar o valor do mercado, fazendo-se pesquisas quanto à cotação do preço dos imóveis na região, mediante corretores. É certo que tem acontecido proprietários de imóveis anunciarem em jornais valor alto do hectare, e, portanto, do imóvel, fora da realidade, quando tomam conhecimento que o Governo pretende proceder a desapropriação. Também tem-se valido da avaliação feita pelo proprietário quando de sua declaração do imposto territorial rural. Mas o valor declarado, nessa ocasião, é sempre baixo, para evitar um pagamento maior do imposto. Não revela, assim, o valor real do imóvel. O valor dado quando da compra do imóvel, constante na escritura de compra e venda, quase sempre não é real. E, muitas vezes, a compra já ocorreu há muitos anos. O critério de comparar-se com imóveis de outras localidades, ainda que próximas, não é correto, pois pode haver uma divergência quanto ao tipo de solo, solo mais rico, mais nobre. O perito – sempre agrônomo, salvo quando impossível, sob pena de nulidade da perícia – deve, assim, fazer um estudo criterioso, examinando o solo, sua aptidão agrícola, a topografia, o índice pluviométrico, se o imóvel é cortado por cursos d’água, o estado de conservação, sua localização, próxima a estradas, os meios de comunicação. Verificar se na terra há posseiros. Ouvir os proprietários da região. Ler os anúncios de venda. Consultar os estabelecimentos de crédito, os cartórios de registros de imóveis, a prefeitura municipal. Fazer, desse modo, um estudo amplo, para chegar a uma avaliação justa”.

⁶⁸ Cf. RE 305.186/SP, rel. Ilmar Galvão. Julgamento em 17.09.2002.

desapropriação, como é beneficiado com a incidência de juros compensatórios e moratórios.

Uma ordem jurídica deve ser justa. A terra que não cumpre a função social não deveria ser indenizada. Uma das maiores contradições da Constituição Federal de 1988 é impedir que isso aconteça. Por essa razão, os intérpretes da norma magna e da legislação infraconstitucional não podem piorar o que já não é bom, fazendo incidir cumulativamente sobre a desapropriação juros compensatórios e moratórios.

Esse fato é mais uma prova do apego dos juristas brasileiros à propriedade individual, exclusiva e absoluta. Expressa também a força da classe dominante agrária que, em pleno século XXI, logrou êxito em manter inalterada uma estrutura fundiária com mais de 133 milhões de hectares de latifúndios improdutivos.

Dentre os muitos obstáculos no caminho da reforma agrária⁶⁹, um dos mais importantes é o que impede a desapropriação da pequena e média propriedade rural e, sobretudo, da propriedade produtiva, tema que será analisado a seguir.

3.4 Propriedade Produtiva na Constituição Federal

Conforme analisado, a Constituição Federal determina que a propriedade que não cumpre a função social deve ser desapropriada, por interesse social, para fins de reforma agrária (CF, art. 184). De acordo com o art. 186 da Lei Maior, o imóvel rural deve observar o elemento econômico, o elemento ambiental e o elemento social para ser considerado cumpridor da função social.

Assim, nos termos dos artigos 184 e 186, o imóvel que deixar de atender qualquer dos elementos da função social deve ser submetido à desapropriação agrária. Acontece que o art. 185 retira dessa modalidade desapropriatória a propriedade produtiva e a pequena e média propriedade rural, ao estabelecer que:

Art. 185. 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.

⁶⁹ A exigência de que o orçamento geral da União fixe anualmente montante dos recursos para atender ao programa da reforma agrária, assim como o volume total de títulos da dívida agrária (CF, art.184, § 4º), dificulta ainda mais o processo de reforma agrária. A Lei nº. 8.629/93 regula a matéria no art. 25. Isso significa que o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Incra, responsáveis pela execução da política de reforma agrária, têm que prever em seus respectivos orçamentos anuais os recursos indispensáveis à implementação do Plano Nacional de Reforma Agrária, os quais deverão ser aprovados pelo Congresso Nacional, o que pressupõe enfrentar a organizada Bancada Ruralista.

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

Quais dispositivos valem mais: os artigos 184 e 186 ou o art. 185?

Antes de responder a essa questão, é preciso esclarecer que o texto constitucional de 1988 alterou a tipologia de imóveis rurais instituída pelo Estatuto da Terra, que classificava as propriedades agrárias em minifúndio, propriedade familiar, latifúndio por exploração, latifúndio por dimensão e empresa rural⁷⁰. Para enquadrar o imóvel em um dos tipos, o órgão fundiário responsável (atualmente, o Incra) deveria se basear em critérios e índices técnicos, com a finalidade de montar o cadastro de imóveis suscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária⁷¹.

A nova nomenclatura, instituída pelo art. 185 da Constituição de 1988, estabelece que os imóveis rurais podem ser de dois tipos: a pequena e média propriedade rural e a propriedade produtiva. Esses são os novos modelos a serem catalogados pelos órgãos oficiais.

A Lei da Reforma Agrária (Lei nº. 8.629/1993) define a pequena propriedade agrária como sendo o imóvel rural que tenha área compreendida entre um e quatro módulos fiscais. A média propriedade é o imóvel rural de dimensão superior a quatro até 15 módulos fiscais (art. 4º). Estas categorias não poderão ser desapropriadas e destinadas à reforma agrária, desde que o proprietário não possua outra⁷².

⁷⁰ Essas definições eram expressamente previstas pelo art. 4º do Estatuto da Terra: "Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se: [...] II - "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, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros; [...] IV - "Minifúndio", o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar; V - "Latifúndio", o imóvel rural que: a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine [latifúndio por extensão]; 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 [latifúndio por exploração]; VI - "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 previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias;"

⁷¹ O art. 20 do Estatuto da Terra determinava que "as desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público, nas áreas prioritárias, recairão sobre: I - os minifúndios e latifúndios". Buscava-se, com isso, racionalizar a estrutura fundiária, interditando a existência de imóveis com área muito pequena, insuficiente à sobrevivência familiar, e área muito grande ou inexplorada.

⁷² Marcos Prado Albuquerque (2005, p. 177) lembra que "a CF não imuniza da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural em si. Ela torna insuscetíveis a esse tipo de desapropriação essas espécies de imóveis, desde que incidente o elemento subjetivo, que consiste em não possuir, o titular da propriedade, outro prédio rural. A insuscetibilidade do inciso I do art. 185 da CF permite entender como aludindo tanto a pessoa física,

Assim, a dimensão da área isenta o imóvel rural de desapropriação, ainda que seja improdutivo. A razão para tal opção, adotada pelo legislador constituinte originário, foi a constatação de que o Brasil possui número suficiente de grandes propriedades que não cumprem a função social. Essas são capazes de possibilitar a realização de uma ampla e massiva reforma agrária, sendo desnecessária a utilização de pequenos e médios imóveis. Marcelo Dias Varella (1998, p. 247) acredita que essa previsão constitucional:

[...] condiz com a política de reforma agrária, pois é o entendimento dominante, que não se deve desapropriar pequenas e médias propriedades rurais, tendo-se à disposição um grande contingente de terras em grandes propriedades, suficientes para a implantação de um vasto programa de reforma agrária.

A propriedade produtiva é “aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, Graus de Utilização da Terra (GUT) e de Grau Eficiência na Exploração (GEE)], segundo índices fixados pelo órgão federal competente” (Lei nº. 8.629/1993, art.6º). Em outras palavras, se a propriedade rural atingir os índices de produtividade (GUT e GEE), fixados em Portaria Conjunta pelo MDA e MAPA, será considerada produtiva e, portanto, insuscetível de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária⁷³. Como veremos adiante, essa análise é precipitada.

Parte considerável da doutrina entende que o art. 185 foi o maior retrocesso da Constituição de 1988 em relação ao Estatuto da Terra. Isso porque a nova disciplina da propriedade agrária desprezaria a idéia de *função social*, que traçava o fio condutor da tipologia de imóveis rurais no regime originário do Estatuto e, mesmo, dos princípios do Direito Agrário. Nesse sentido, Antônio José Mattos Neto (2005, p. 13) afirma que, “dentro da nova configuração constitucional, houve um retrocesso no trato quanto à exigibilidade no cumprimento da função social da propriedade. A Constituição afrouxou a rigidez trazida anteriormente pelo Estatuto da Terra”.

quanto à jurídica. Entretanto, interpretando esse mandamento como exceção à desapropriação do art. 184, forçoso reconhecer que o proprietário, apontado pelo mandamento constitucional de exceção, é aquele que tem a proteção da sua propriedade enquanto direito-garantia fundamental do ser humano. E, neste diapasão, dificilmente (não impossível) a pessoa jurídica poderia se configurar como destinatária da norma do art. 185, inciso I, da CF.”

⁷³ Consoante analisado no Capítulo 1 desta Dissertação, os índices de produtividade foram fixados pelo Incra em 1975 e, por pressões dos proprietários rurais, nunca mais sofreram atualizações. Esse é um dos fatores que dificultam a realização da reforma agrária, porque impede que áreas com baixa exploração econômica sejam destinadas ao assentamento de trabalhadores sem terra, nas regiões mais dinâmicas do país.

Diferentemente, José Afonso da Silva (2005, p. 820) entende que a vedação constante do art. 185 da Constituição Federal constitui uma exceção apenas à desapropriação agrária, e não ao poder geral de desapropriação por interesse social autorizado pela Constituição no seu art. 5º, XXIV.

A sanção para o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social é a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, mediante pagamento da indenização em títulos da dívida agrária, nos termos do art. 184. Não quer dizer que a reforma agrária possa fazer-se somente por esse modo. A desapropriação por interesse social, inclusive para melhor distribuição da terra, é um poder geral do Poder Público (art. 5º, inc. XXIV), de maneira que a vedação de desapropriação, para fins de reforma agrária, da pequena e da média propriedade rural, assim definida em lei e desde que seu proprietário não possua outra, e da propriedade produtiva configurada no art. 185 deve ser entendida em relação ao processo de reforma agrária constante do art. 184. Ou seja: o art. 185 contém uma exceção à desapropriação especial autorizada no art. 184, não ao poder geral de desapropriação por interesse social do art. 5º, XXIV. Quer dizer, desde que se pague a indenização nos termos do art. 5º, inc. XXIV, qualquer imóvel rural pode ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária e melhor distribuição da propriedade fundiária (SILVA, 2005, p. 820-821).

Esse entendimento está longe de ser pacífico, já que a posição consolidada na doutrina e na jurisprudência é a de que a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, deve recair sobre a terra ociosa. A propriedade produtiva, ainda que essa produtividade seja aferida apenas do ponto de vista econômico, foi sacralizada pelos intérpretes da Constituição.

Ao discorrer sobre a reforma agrária na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, Jose Gomes da Silva (1989, p. 102) informa que a figura da propriedade produtiva foi introduzida pelo Relatório da Comissão de Ordem Econômica, do Senador Severo Gomes, que marcou a primeira derrota do grupo de constituintes progressistas. Além de incluir o conceito de “função social potencial”⁷⁴, o texto aprovado em meio a pancadarias⁷⁵, em 13 de junho de 1987, “introduziu, finalmente,

⁷⁴ O art. 33, § 2º, a, do Relatório da Comissão de Ordem Econômica estabelecia que a função social é cumprida quando o imóvel “é, ou está em curso de ser, racionalmente aproveitado”.

⁷⁵ O jornal *Correio Brasiliense* de 14 de julho de 1987, em matéria intitulada “Reunião acabou em pancadaria”, descreve o clima em que foi votado o Relatório da Comissão de Ordem Econômica, clima esse que se arrastou por toda a Constituinte: “O que poderia ter sido uma sessão de votação do parecer final do relator acabou se transformando num *show* de *telecatch*. Esse foi o resultado da reunião realizada na madrugada de ontem da Comissão de Ordem Econômica. Nas galerias, sob os gritos e protestos inflamados de mil representantes dos trabalhadores sem-terra (Contag) e dos fazendeiros da UDR, que se acusavam de ‘fascistas’ e ‘comunistas’, a acirrada disputa ideológica entre a esquerda e a direita explodiu numa onda de tapas, empurrões e pontapés [...]. Nas galerias, o clima era de guerra. A mesa da comissão foi cercada pelos parlamentares da esquerda e da direita, dando início à troca de socos e empurrões: ‘o *telecatch* constitucional’” (apud SILVA, J.G. 1989, p. 104-105).

a grande farsa engendrada pelos latifundiários, relativa à propriedade produtiva, abrindo assim uma tremenda brecha na eficiência do processo expropriatório”⁷⁶.

Grande entusiasta da reforma agrária, José Gomes da Silva (1989, p. 14-15) relembra que o tema foi um dos mais polêmicos da Constituinte:

Foi o debate sobre reforma agrária o que despertou os mais sérios incidentes dentro e fora da ANC [Assembléia Nacional Constituinte], envolvendo [...] escaramuças, pugilatos, ameaças, sopapos e manifestações de massa, além de ter apresentado o maior número de assinaturas na fase de Emenda Popular, cerca de um milhão e duzentas mil; ademais, em pesquisa realizada pelo Ibope e publicada pelo Jornal do Brasil (JB) em 13 de setembro de 1987, a respeito dos 15 temas que deveriam merecer maior importância na Constituição, caso o entrevistado pudesse ajudar a prepará-lo, a RA [reforma agrária] figurou em terceiro lugar, com 38% de preferências, logo depois do ensino gratuito (46%) e da distribuição de renda (40%).

O clima pró-reforma agrária não impediu a derrota final de um texto sem entraves ao processo de reforma agrária⁷⁷. A redação atual do art. 185 foi dada pela

⁷⁶ O art. 34 do Relatório da Comissão de Ordem Econômica não utilizava a expressão “propriedade produtiva”, mas restringia a desapropriação, por interesse social, à “propriedade territorial rural improdutiva”, localizada “em zonas prioritárias”.

⁷⁷ A proposta dos Constituintes defensores da reforma agrária sagrou-se vencedora apenas na primeira etapa do processo legislativo da ANC, consoante se denota do 1º anteprojeto do Relator da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, apresentado em 11 maio de 1987. Além de não fazer menção à propriedade produtiva, o texto, que conta com 14 artigos, utiliza o termo “obrigação social” em substituição à “função social”, bem como limita o imóvel rural a área de 100 (cem) módulos rurais: “Art. 1º - Ao direito de propriedade do imóvel corresponde uma obrigação social. § 1º - O imóvel rural que não corresponder à obrigação social poderá ser arrecadado mediante a aplicação do instituto da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, mediante indenização paga em títulos. § 2º - A propriedade do imóvel rural corresponde à obrigação social quando, simultaneamente: a) é racionalmente aproveitado; b) conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente; c) observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho e de produção; d) não excede à área máxima prevista como limite regional. Art. 2º - A indenização referida no art. 1º, § 1º significa tornar sem dano a aquisição e os investimentos realizados pelo proprietário, seja a terra nua, seja de benfeitorias, com a dedução dos valores correspondentes à contribuição de melhoria e débitos com pessoas jurídicas de direito público. § 1º - Os títulos da dívida agrária previstos no art. 1º, § 1º terão cláusula de correção monetária, serão resgatáveis no prazo máximo de vinte (20) anos em parcelas anuais e sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo como meio de pagamento de 50% (cinquenta por cento) do imposto territorial rural, do preço de terras públicas e dos débitos de crédito rural oficial do expropriado. § 2º - Decretada a desapropriação por interesse social, a União poderá ser imitada judicialmente na posse do imóvel, mediante depósito do valor declarado para pagamento do imposto territorial rural, em títulos da dívida agrária, limitada a contestação a discutir o valor depositado pelo expropriante. § 3º - A desapropriação de que trata esse artigo se aplica tanto à terra nua quanto às benfeitorias indenizáveis. Art. 3º - O imóvel rural desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária será indenizado por valor que tenha como parâmetros os tributos honrados pelo proprietário. Parágrafo único - A desapropriação de que trata esse artigo é de competência exclusiva da União, e poderá ser delegada pelo Presidente da República. Art. 4º - Ninguém poderá ser proprietário ou possuidor direta ou indiretamente de imóvel rural de área contínua ou descontínua superior a cem (100) módulos rurais, ficando o excedente sujeito à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. Parágrafo único - A área referida neste artigo será considerada pelo conjunto dos imóveis rurais de um mesmo proprietário no País. Art. 5º - Estão excluídos de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, os imóveis pessoalmente explorados pelo proprietário com dimensão que não ultrapasse a três (03) módulos rurais. § 1º - É dever do Poder Público

Emenda Coletiva nº 2.043, de autoria do chamado Centrão⁷⁸, relativa ao Capítulo III do Título VII, a qual estabelecia:

Art. 217 (...)

§ 5º São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, nos termos da lei:

I – os pequenos e médios imóveis rurais, desde que seu proprietário não possua outro;

II - a propriedade produtiva;

III – a parte produtiva da propriedade, limitada, neste caso, a desapropriação ao máximo de setenta e cinco por cento da área total, se assim desejar o proprietário.

Essa emenda foi derrotada pelos defensores da reforma agrária, em votação ocorrida em 4 de maio de 1988. Entretanto, a força do Centrão e a pressão dos ruralistas organizados pela Frente Ampla da Agricultura (FAA)⁷⁹ impuseram um novo texto, incorporado pelo Relator da Comissão de Sistematização do Projeto de Constituição, Senador Bernardo Cabral. Aprovado em primeira votação, em 10 de maio de 1988, o texto dispunha:

Art. 219. 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.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social, cuja inobservância permitirá a sua desapropriação nos termos do art. 218.

Mais uma vez, a mobilização dos movimentos sociais e atuação dos constituintes progressistas não foram suficientes para impedir a derrota da reforma agrária. Por meio de um golpe regimental⁸⁰, o Centrão garantiu a aprovação de um

promover e criar as condições de acesso do trabalhador e da mulher à propriedade da terra, de preferência na região em que habitam. § 2º - O Poder Público reconhece o direito à propriedade da terra agrícola na forma cooperativa, condominial, comunitária, associativa, individual ou mista.”

⁷⁸ O denominado “Centrão” consistia em um grupo de 152 parlamentares de direita que, a partir de outubro de 1987, passaram a atuar como coalizão suprapartidária, visando alterar aspectos considerados inaceitáveis no Projeto de Constituição até então esquadrihado pelas diversas comissões da Assembléia Nacional Constituinte. Segundo Sandra Gomes (2006, p. 222) “uma das composições para o Centrão é: PFL (80 constituintes), PMDB (43), PDS (19), PTB (6), Partido Democrata Cristão – PDC (3), Partido Liberal – PL (1) (Kinzo, 1990:120). Os líderes desse grupo eram os deputados Ricardo Fiúza (PFL), Gastone Righi (PTB), Afif Domingos (PL), Bonifácio de Andrada (PDS) e Roberto Campos (PDS). A presença do deputado Carlos Sant’Anna (PMDB), como líder do governo na Assembléia Nacional Constituinte, é indicativo do apoio do presidente Sarney a esse movimento.” Insurgindo-se contra a predominância de uma minoria de esquerda na Constituinte, o Centrão foi se ampliando a ponto de agregar 309 parlamentares, em dezembro de 1987.

⁷⁹ Consoante analisado no Capítulo 1, a Frente Ampla da Agricultura (FAA) era liderada pela UDR e integrada por diversas organizações patronais, como CNA, SRB, SNA e OCB.

⁸⁰ Em 3 de dezembro de 1987, o Centrão apresentou e fez aprovar Projeto de Resolução que alterou o Regimento da Assembléia Nacional Constituinte, episódio que ficou conhecido popularmente como “Buraco Negro” (SILVA, 1989, p. 176). A alteração permitiu a apresentação de emendas coletivas e

Destaque de Votação em Separado (DVS), no mesmo dia 10 de maio de 1988, que suprimiu a expressão “*cuja inobservância permitirá a sua desapropriação nos termos do art. 218*”, constante do parágrafo único do referido art. 219, permitindo, à propriedade produtiva, tornar-se insuscetível de desapropriação agrária. José Gomes da Silva (1989, p. 190) afirma que, com essa supressão, “estava sepultada a reforma agrária no Brasil”.

O ex-presidente do Incra e da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) prossegue dizendo que a inclusão do inciso II e do parágrafo único do atual art. 185 “transformou-se na grande bandeira política da UDR”. Entretanto, ressalta que os dispositivos agasalham “uma deformação conceitual e uma impropriedade semântica, escondendo uma armadilha legal e uma tática latifundiária. Conseguem também, com esses artifícios, reduzir consideravelmente a área destinada à realização da reforma agrária no Brasil” (SILVA, 1989, p. 201).

José Gomes da Silva (1989, p. 201) explica a deformação conceitual salientando que, para os órgãos governamentais, “produtivo” refere-se à fertilidade ou à capacidade da terra produzir:

O IBGE trabalha com “terras produtivas não utilizadas” para identificar as superfícies dos estabelecimentos “constituídas pelas áreas que se prestam à formação de culturas, pastos ou matas e não estejam sendo usadas para tais finalidades”. Em outras palavras, trata-se de terras passíveis de aproveitamento agropecuário, mas que não estão tendo utilização econômica. Está claramente embutido na expressão o conceito de que o “produtivo” refere-se à fertilidade ou à capacidade de produzir” (...). O antigo Incra, em suas estatísticas cadastrais, utilizava a expressão “área aproveitável não explorada” para caracterizar “a área total do imóvel, excluídas as terras de reserva legal, as terras inaproveitáveis e a área explorada.”

Ao definir a “impropriedade semântica” da expressão “propriedade produtiva”, aduz:

Segundo o Aurélio, “produtivo” quer dizer “que produz, fértil”, mostrando claramente uma conotação de capacidade de produzir, de fertilidade intrínseca. Não obstante, a terra, com essa qualidade, pode ter um potencial produtivo, mas não se encontra sob uso econômico, ou “em utilização” como estabelece o IBGE, ou “em exploração”, como queria o Incra. Para Aulete, produtivo é o que produz ou pode produzir, fértil, mostrando novamente a conotação potencial e de fertilidade (SILVA, 1989, p. 202).

individuais ao Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, que deveria ser aprovada pela maioria absoluta dos constituintes (280). Permitiu ainda a apresentação de Destaque de Votação em Separado (DVS) de artigos, parágrafos, inciso ou alínea, que foi utilizado pelo Centrão para mutilar apenas e tão somente o capítulo da Constituição de 1988 destinado à reforma agrária.

Ora, se toda propriedade fértil ou capaz de produzir for insuscetível de desapropriação, restarão à reforma agrária apenas os imóveis inviáveis à agropecuária. É isso que José Gomes da Silva (1989, p. 202) entende como armadilha legal e como tática latifundiária:

Na prática, se terras produtivas não podem ser desapropriadas, restarão apenas, para essa finalidade, as terras improdutivas. 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. É isso, é claro, nem os trabalhadores, nem a racionalidade aceitarão [...].

A crítica de José Gomes da Silva (1989) à deformação conceitual e à impropriedade semântica do termo “propriedade produtiva” é irretorquível. Quanto à armadilha legal, a Lei nº. 8.629/1993 e a jurisprudência pátria rejeitaram o conceito de fertilidade para fins de definição de propriedade produtiva. Como visto acima, tem-se como produtiva a propriedade explorada econômica e racionalmente e que atinge o GUT e o GEE, fixados pelo Incra (Lei nº. 8.629/1993, art.6º). Importante observar que, ao fixarem esses requisitos legais, a lei e jurisprudência não resolveram o problema da improdutividade. A aplicação da noção de “propriedade improdutiva” tem resultado no assentamento de famílias em áreas inférteis (solos áridos ou pouco apropriados à agropecuária), que impedem a sobrevivência ou exigem altos investimentos, inviabilizando os projetos de assentamento⁸¹.

Renovando a pergunta formulada acima, a propriedade produtiva que não cumpre sua função social pode ser submetida à desapropriação agrária? Em outras palavras, existe antinomia entre o art. 185, II, e os artigos 184 e 186 da Constituição Federal?

Elisabete Maníglia (2005, p. 42), explicitando a opinião de parte significativa do pensamento agrarista, sentencia: “o cumprimento integral da função social inexistente no Brasil”. Chega a essa conclusão depois de verificar que, na prática, os elementos ambiental e social da função social são considerados apenas para efeitos de desapropriação, quando a propriedade descumpre também o elemento econômico, ou seja, não atinge os índices de produtividade.

Marcelo Dias Varella (1998, p. 250-251) acredita que, levando-se em consideração apenas o elemento econômico do conceito de produtividade, torna-se

⁸¹ A desapropriação desse tipo de terra improdutiva beneficia apenas e tão somente o proprietário. Além de indenizá-lo e livrá-lo de uma terra infértil, fortalece a tática da classe dominante agrária de

“perfeitamente possível a existência de uma propriedade produtiva que não cumpra sua função social”.

Legitimar esse entendimento é homenagear a injustiça fundiária e comprometer os princípios, fundamentos e objetivos do Estado brasileiro, em especial da ordem econômica. Também chancelaria uma conclusão desastrosa: “a propriedade considerada produtiva não sofre qualquer sanção ou restrição pelo fato de não cumprir a função social” (MARÉS, 2003a, 119).

As interpolações no texto constitucional foram intencionais. Todavia, as armadilhas e contradições propositadamente inseridas na Constituição seriam facilmente desarmadas e equacionadas se não guardassem fina sintonia com a ideologia dominante. A vitória do Centrão na Constituinte, tornando a propriedade produtiva insuscetível de desapropriação para reforma agrária, não anula o conjunto da Constituição; nem abranda a alteração do regime jurídico do imóvel rural, que tornou a função social elemento constitutivo do domínio; tampouco desvaloriza a opção em favor da reforma agrária feita pela Assembleia Nacional Constituinte. O art. 185, II, tal como redigido, dificulta sobremaneira a democratização do acesso à terra rural. Essa pedra no caminho da reforma agrária, porém, seria facilmente removida pelos intérpretes da Constituição se rompessem com a cultura de sacralização do direito de propriedade.

Discorrendo sobre a armadilha representada pela propriedade produtiva, Carlos Frederico Marés (2003a, p. 119-120) assevera:

É verdade que, apesar da habitualidade dos autores, estas armadilhas não teriam êxito, e até seriam toscas, não estivesse coerente com a ideologia dominante, para qual sempre é mais fácil qualquer interpretação que considere o Estado e seus poderes, ao mesmo tempo, guardiões e servos da propriedade privada. Esta ideologia tem uma forma estranha de se preocupar com a fome ou a má distribuição de riqueza, achando que elas não são frutos da acumulação cada vez mais concentrada, mas da maldade dos homens, especialmente dos pobres. Assim, quando a ideologia determina que a única razão jurídica possível é a defesa da propriedade privada absoluta, passa a ser aceitável a leitura literal do artigo 185, que conclui que a propriedade rural que produza riqueza e dê lucro seja insuscetível de desapropriação e de qualquer outra restrição legal, independente de exercer a função social [...]. Ditos de forma mais rude, para esta ideologia os termos da Constituição cidadã só têm eficácia enquanto possam ser interpretados como protetores da propriedade privada absoluta.

Os que aceitam as armadilhas e contradições da Constituição entendem que a reforma agrária é impossível. Os assentamentos rurais seriam realizáveis apenas

deslegitimação da reforma agrária, que invoca as experiências mal sucedidas para dizer à opinião

em terras públicas e devolutas (o que não é reforma agrária, mas colonização) e nos latifúndios improdutivos do ponto de vista economicista, depois de desapropriados pela União. Ocorre que “não é isto que salta à vista no conjunto do texto constitucional, porque esta interpretação, majoritária nas classes dominantes, atira às traças a definição, escrita em ouro, da função social do imóvel rural” (MARÉS, 2003a, p. 120).

Na verdade, o ordenamento jurídico brasileiro não permite a prevalência do art. 185, II, em face dos demais artigos da Constituição. Dizer rasteiramente que o texto constitucional veda a desapropriação da propriedade produtiva, sem precisar o conceito de produtividade, significaria tornar letra morta os incisos II, III e IV do art. 186, que definem os elementos ambiental e social da função social da propriedade. Essa solução é incompatível com a lógica jurídica, razão pela qual é preciso compatibilizar a interpretação de todos os dispositivos.

Os processos hermenêuticos devem ter como objetivo a realização e a concretização constitucional. Segundo José Joaquim Gomes Canotilho (2002, p. 1186), “realizar a Constituição significa tornar juridicamente eficazes as normas constitucionais”, ao passo que concretizar a Constituição:

[...] traduz-se, fundamentalmente, no processo de densificação de regras e princípios constitucionais. A concretização das normas constitucionais implica um processo que vai do texto da norma (do seu enunciado) para a norma concreta – norma jurídica – que, por sua vez, será apenas um resultado intermediário, pois só com a descoberta da norma de decisão para a solução dos casos jurídico-constitucionais teremos o resultado final da concretização [...] A concretização, como se vê, não é igual à interpretação do texto da norma; é, sim, a construção de uma norma jurídica (CANOTILHO, 2002, p. 1186-1187).

Canotilho (2002, p. 1209-1212) ensina que o hermenauta deve observar os princípios de interpretação da Constituição, que são:

a) princípio da unidade da Constituição, segundo o qual o intérprete deve “considerar a Constituição em sua globalidade e procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar”;

b) princípio do efeito integrador, pelo qual, “na resolução dos problemas jurídico-constitucionais, deve dar-se primazia aos critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração política e social e o reforço da unidade política”, uma vez que “arranca da conflitualidade constitucionalmente racionalizada para conduzir as soluções pluralisticamente integradoras”;

c) princípio da máxima efetividade, estabelecendo que “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê”;

e) princípio da concordância prática ou da harmonização, que impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito, de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros;

f) princípio da força normativa da Constituição, segundo o qual, “na solução dos problemas jurídico-constitucionais, deve dar-se prevalência aos pontos de vista que, tendo em conta os pressupostos da constituição (normativa), contribuem para uma eficácia ótima da lei fundamental”. Por via de consequência, “deve dar-se primazia às soluções hermenêuticas que, compreendendo a historicidade das estruturas constitucionais, possibilitam a ‘atualização’ normativa, garantindo, do mesmo pé, a sua eficácia e permanência”⁸².

Eros Roberto Grau (2000a, p. 178-180) afirma que “não se interpreta a Constituição, aos pedaços”, vez que “uma norma jurídica isolada, destacada do sistema jurídico, não expressa significado normativo nenhum”. Por esse motivo, “não se interpretam normas constitucionais isoladamente, mas sim a Constituição, no seu todo.”

O Ministro do Supremo Tribunal Federal tem como pressuposto que o ordenamento jurídico constitui um todo informado por princípios explícitos e implícitos, motivo pelo qual o modelo hermenêutico adotado para a interpretação da ordem econômica na Constituição de 1988 “é fundamentalmente informado – e conformado – pela ponderação dos princípios jurídicos positivados no texto constitucional” (GRAU, 2000a, p. 178). Para ele, a análise isolada de uma norma pode deturpar seu verdadeiro significado, chegando ao absurdo de lhe conferir um significado que possa ir contra os fins da ordem jurídica⁸³.

Os processos hermenêuticos não podem fazer *tábula rasa* da intenção do legislador Constituinte que, apesar da tática anti-reformista do Centrão, fez uma clara opção pela reforma agrária. Na ordem jurídica fundada em 1988, a reforma agrária é vista como condição *sine qua non* para a construção de um Estado Democrático de Direito e de uma sociedade justa, fraterna e solidária.

⁸² Canotilho (2002, p. 1210) aponta ainda o princípio da ‘justeza’ ou da conformidade funcional, mas ressalva que ele tende a ser “considerado mais como um princípio autônomo de competência do que como um princípio de interpretação constitucional”.

⁸³ No caso das normas atinentes à reforma agrária, a hermenêutica jurídica também não pode olvidar a injusta estrutura fundiária, amplamente caracterizada no Capítulo I desta Dissertação, cuja marca é a concentração e a violência contra trabalhadores rurais.

A interpretação sistemática da Constituição Federal, que leve em consideração o quanto se disse anteriormente, em especial a aplicação dos princípios sugeridos por Canotilho aos artigos 184, 185, II, e 186, remete à conclusão de que a contradição entre esses dispositivos é apenas aparente, não é real. Daí que a propriedade será produtiva quando atender aos índices de produtividade (GUT e GEE) – elemento econômico – e aos demais elementos integradores da função social: o ambiental e o social. Deixando de respeitar qualquer um dos elementos da função social, o imóvel rural poderá ser submetido à desapropriação agrária.

3.5 Produtividade Social da Propriedade

Para ser considerada produtiva, não basta a propriedade atender aos índices de produtividade fixados pelo Poder Público. É preciso que, além disso, cumpra todos os elementos que definem a função social do imóvel rural, nos termos previstos no art. 186 da Constituição. Isso porque esses elementos (o *econômico*, o *ambiental* e o *social*) integram o próprio conceito de produtividade, o que permite a formulação da noção de “*propriedade socialmente produtiva*”.

Em outras palavras, a interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988 impõe o entendimento de que a propriedade produtiva, tal como prevista no art. 185, II, é aquela cujo aproveitamento é racional e adequado (elemento econômico), promove a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente (elemento ambiental), observa as normas que regulam as relações de trabalho e desenvolve um tipo de exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (elemento social). Apenas a propriedade socialmente produtiva é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

Sem embargo, propriedade produtiva é um conceito jurídico cujo alcance é determinado pela Constituição Federal e pela legislação agrária, mormente a Lei nº. 8.629/1993. A *propriedade produtiva* é espécie do gênero *propriedade agrária*, que, por sua vez, é também espécie do gênero *propriedade*. Assim, o conteúdo da expressão *propriedade produtiva*, prevista no art. 185, II, é perpassado por todas as normas constitucionais que definem o regime jurídico da propriedade, em geral, e da propriedade agrária, em particular. Por ser espécie, a propriedade produtiva não pode reivindicar uma proteção maior que a conferida ao gênero propriedade agrária.

A consultoria jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004, da lavra de Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2004, p. 23), consolidou entendimento semelhante, a saber:

[...] forte nos postulados de que a Constituição, sendo um todo harmônico de comandos magno-normativos, não toleraria supremacia de um de seus preceitos sobre o outro, e nem admitiria interpretação de seu corpo aos pedaços, como se formada fosse de compartimentos estanques, a negação da regência do art. 185 sobre o art. 184 atua como necessária negação da supremacia da produtividade sobre a função social (...), e, pois, adquire maior razoabilidade do que a simples interpretação literal, porquanto preconiza uma inteligência integrativa entre os arts. 184 e 185 da CF/88, propondo-se a demonstrar que, do conjugado entre ambos, sequer antinomia aparente emergiria.

Carlos Frederico Marés (2003a, p. 126) entende que, ainda que seja lucrativa, não pode ser considerada produtiva a propriedade que não aproveite racional e adequadamente o solo e os recursos naturais, não proteja o meio ambiente, não observe as disposições que regulam as relações de trabalho, nem favoreça o bem estar dos trabalhadores e proprietários.

A propriedade que não está fazendo a terra cumprir a função social, violando um dos quatro dispositivos do art. 186, como as leis trabalhistas ou a proteção do meio ambiente, é duplamente anti-social, porque além de se omitir de uma obrigação, o aproveitamento da terra destinada à agricultura, viola dispositivos legais: leis trabalhistas e leis ambientais. Esta dupla violação demonstra que uma interpretação que não dê consequência ao descumprimento da função social está equivocada, porque se não houvesse consequência não haveria razão para se falar em função social, já que o simples fato de violar leis trabalhistas e ambientais gera ao violador sanções administrativas, civis e penais.

Na mesma linha de argumentação, Marcos Prado de Albuquerque (2005, p. 178) sustenta que, “por todo o contexto da CF, só se pode considerar como imóvel produtivo aquele que cumpre a função social da propriedade, conforme o art. 186 e incisos”. Isso significa que o art. 185 “é uma exclusão da possibilidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária do imóvel rural que estiver cumprindo as dimensões econômica, social propriamente dita e ecológica da função social”.

Albuquerque (2005, p. 179) acredita que a interpretação adequada do parágrafo único do art. 185 leva à seguinte conclusão: “a propriedade produtiva será legalmente tratada de modo diverso em razão de mais uma obrigação decorrente da função social da propriedade em geral, que é relativa à justiça social”.

Essa também é a opinião de Marcelo Dias Varella (1998, p. 250-256), para quem o hermeneuta da Constituição deve buscar o sentido do inciso II do art. 185 e dos demais dispositivos constitucionais que tratam da função social da propriedade. Não lhe parece jurídico que o inciso II do art. 185 anule todo o art. 186, nem que o art. 186 anule o inciso II do art. 185. Também se lhe apresenta estranho ao direito a eliminação das normas dos dois dispositivos. Por isso, defende a conservação de ambos, eliminando não um deles, mas sim a incompatibilidade existente entre as normas, visto que inexistiria inconstitucionalidade entre os dispositivos. Depois de afirmar que essa solução é perfeitamente aceita pela grande parte da doutrina moderna, assevera:

Neste caso, a única solução é considerar que, quando o legislador utilizou a expressão “propriedade produtiva” no inciso II do art. 185, não se queria dizer “apenas produtiva, sem a atenção dos demais critérios”, mas sim pressupondo que a propriedade produtiva “também atende aos outros critérios” e que, se não fosse assim, sequer seria propriedade, pois não estaria cumprindo sua função social e, portanto, não seria garantida pelo direito constitucional (VARELLA, 1998, p. 256).

Varella (1998, p. 256) afirma que a expressão “propriedade produtiva”, do inciso II do artigo 185, quer dizer “propriedade produtiva, que atende ao meio ambiente, possui boas relações de trabalho e promove o bem-estar social”. Subentende-se, assim, que todos os incisos do artigo 186 estejam contidos no inciso II do artigo 185 da Constituição Federal.

Varella (1998, p. 253) arremata dizendo que a interpretação que faz prevalecer o art. 185, II, não anula apenas os artigos 184 e 186 da Constituição Federal, mas também os artigos 7º e 225, que cuidam dos direitos trabalhistas e da proteção ao meio ambiente:

[...] seria necessário afirmar que o art. 185, II, tem preferência sobre o art. 7º, com todos os seus 34 incisos, que tratam dos direitos dos trabalhadores rurais, pois o proprietário que não cumpre com suas obrigações trabalhistas e, portanto, não efetiva a função social da propriedade (art. 186, III), não poderia ser punido com a desapropriação. Ainda sob a mesma ótica, teria o inciso II do art. 185 preferência sobre o Capítulo VI, que trata do meio ambiente (art. 186, II). Um absurdo!

Por essa razão, entende que a única interpretação inadmissível é a que sustenta a anulação do artigo 186 pelo inciso II do artigo 185, ou seja, que basta a produtividade da terra para que não seja possível a desapropriação. Todavia, alerta:

[...] é justamente esta a interpretação da maioria dos magistrados e do próprio Incra nos casos concretos, contra a Constituição Federal, contra o

meio ambiente, contra o bem-estar social da sociedade brasileira e contra o direito de igualdade ao acesso do progresso humano. Infelizmente (VARELLA, 1998, p. 256).

Carlos Frederico Marés (2003b, p. 47-48) destaca que o entendimento hegemônico serve aos interesses da classe dominante agrária:

A interpretação que dão, hoje, os órgãos do Governo e os setores conservadores do Poder Judiciário, envolvidos pela campanha dos latifundiários, ao artigo 185 é no sentido de que a Constituição veda a desapropriação para fins de reforma agrária dos imóveis que estejam produzindo, isto é, que tenham lucratividade; assim, basta um imóvel produzir em quantidade suficiente para render lucros, para que não possa ser desapropriado. Esta interpretação não se sustenta logicamente, ainda que seja do ponto de vista da ideologia vencedora. Se esta interpretação fosse verdadeira, que sentido teria o art. 186, que define os critérios da função social? E que sentido teriam os artigos 5º, incisos XXII e XXIII e Título VII, artigo 170, incisos I e II, que indicam uma clara vinculação entre propriedade privada e função social?

Marés (2003b, p. 48) acredita que essa exegese apressada acaba por comprometer todos os dispositivos constitucionais que tratam da função social, “como se tivessem sido escritos apenas para ludibriar o povo, para fazê-lo pensar que a Constituição mereceria sua luta”. O professor da PUC do Paraná questiona:

Se a Constituição foi escrita para enganar o povo, que caminhos de paz pode lhe restar? Porque não se pode admitir a falsidade da Constituição, há que se repudiar esta interpretação excludente. Mesmo que não por esse nobre motivo, porém, a interpretação é equivocada, porque toma um inciso e omite todo o conjunto da obra constitucional (MARÉS, 2003b, p. 48).

Ao fixar a interpretação que julga correta, Marés (2003b, p. 48) é categórico:

Evidentemente não pode haver produtividade sem função social [...]. E este entendimento a Constituição deixa entrevisto no parágrafo único do art. 185: “a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará as normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social”. Parece claro este dispositivo: a propriedade produtiva terá tratamento especial porque cumpre a função social, não porque produz lucro. Focalizemos mais de perto a questão da rentabilidade e da produtividade. A terra está destinada a dar frutos para todas as gerações, repetindo a produção de alimentos e outros bens, permanentemente. O seu esgotamento pode dar lucro imediato, mas liquida sua produtividade, quer dizer, a rentabilidade de um ano, o lucro do ano, pode ser o prejuízo do ano seguinte. E prejuízo aqui não apenas financeiro, mas traduzido em desertificação, que quer dizer fome, miséria e desabastecimento. É demasiado egoísmo imaginar que a produtividade, como conceito constitucional, queira dizer o lucro individual e imediato. Ao contrário, produtividade quer dizer capacidade de produção reiterada, o que significa, pelo menos, a conservação do solo e a proteção da natureza, isto é, o respeito ao que a Constituição chamou de meio ambiente ecologicamente equilibrado .

E conclui:

Neste sentido, a interpretação do capítulo relativo à política agrícola e fundiária, e da reforma agrária, especialmente dos artigos 185 e 186, combinados com o caráter emancipatório e pluralista de toda a Constituição nos leva à certeza de que, protegida pela Constituição, é a propriedade produtiva que cumpre sua função social, porque a que não a cumpre, por mais rentável que seja, não é produtiva em termos humanos e naturais (MARÉS, 2003b, p. 48).

A compreensão de que a propriedade produtiva é a *socialmente produtiva*, ou seja, a que atende integralmente aos elementos da função social, encontra respaldo na própria Lei da Reforma Agrária (Lei nº. 8.629/1993).

Como visto, o art. 6º da Lei define propriedade produtiva como “aquela que, *explorada econômica e racionalmente*, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra [GUT] e de eficiência na exploração [GEE], segundo índices fixados pelo órgão federal competente”.

A norma legal estabelece dois requisitos à integração do conceito de produtividade: a) exploração econômica e racional; b) atendimento, simultâneo, do GUT e do GEE.

O atendimento do GUT e do GEE dar-se-á de acordo com o próprio art. 6º da Lei nº. 8.629/1993. O grau de utilização da terra será igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel (§ 1º), enquanto o grau de eficiência na exploração da terra será igual ou superior a 100% (cem por cento) e será obtido de acordo com a sistemática ali estabelecida (§ 2º)⁸⁴. Na prática, essa aferição se dá por intermédio da Instrução Normativa nº 11, de 4 de abril de 2003⁸⁵.

A exigência legal de que a propriedade seja *explorada econômica e racionalmente* somente será atendida se o imóvel rural cumprir sua função social estabelecida no art. 186 da Constituição Federal e repetido no *caput* e incisos do art. 9º da Lei nº. 8.629/1993⁸⁶. *Exploração econômica e racional* é, pois, aquela que

⁸⁴ Nos termos do § 2º do art. 6º da Lei nº. 8.629/93, “o grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (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 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.”

⁸⁵ Aprovada pela Resolução/CD nº 7, de 04/04/03 – DOU 16/04/03 seção 1, p. 101.

⁸⁶ Estabelece a Lei nº. 8.629/1993: “Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos: I

atende aos elementos econômico, ambiental e social, integradores da função social da propriedade.

Os parágrafos do art. 9º da Lei da Reforma Agrária são dedicados a conceituar os elementos da função social da propriedade. O *elemento econômico* (CF, art. 186, I, e Lei nº. 8.629/1993, art. 9º, I: “aproveitamento racional e adequado”) é definido pelo § 1º: “Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei”.

O *elemento ambiental*⁸⁷ (CF, art. 186, II, e Lei nº. 8.629/1993, art. 9º, II: “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”) é conceituado nos seguintes termos:

§ 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.

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

O *elemento social* (CF, art. 186, III e IV, e Lei nº. 8.629/1993, art. 9º, III e IV: “observância das disposições que regulam as relações de trabalho” e “exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”) é assim definido:

§ 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 parceria rurais.

§ 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.

- 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.”

⁸⁷ Ao discorrer sobre o desenvolvimento sustentável e a função social da propriedade rural no Brasil, Domingos Sávio Dresch da Silveira (1998b, p. 7-8) assevera que “o imóvel rural que descumpra a sua função ambiental pode ser desapropriado para fins de reforma agrária, mesmo quando produtivo, e perde o direito à proteção possessória”. Para ele, “a defesa da integridade do meio ambiente, quando venha este a constituir objeto de atividade predatória, pode justificar reação veiculadora de medidas - como a desapropriação-sanção, que atinjam o próprio direito de propriedade, pois o imóvel rural que não se ajuste, em seu processo de exploração econômica, aos fins elencados no art. 186 da Constituição claramente descumpra o princípio da função social inerente à propriedade, legitimando, desse modo, nos termos do art. 184 c/c o art. 186 - II, da Carta Política, a edição de decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória para fins de reforma agrária”.

As definições do art. 9º, cotejadas com o disposto no *caput* do art. 6º, ambos da Lei da Reforma Agrária, esclarecem o que deve ser entendido por produtividade. Deixam claro que, mesmo observando o elemento econômico (alcançando o GUT e o GEE), o imóvel rural que descumpre os elementos ambiental e social não pode ser considerado propriedade explorada racionalmente, tendo em vista que a *racionalidade da exploração* consiste exatamente no atendimento de todos os elementos que integram a função social. Pode, portanto, ser desapropriada por interesse social e destinada à reforma agrária, porque é uma propriedade improdutiva.

Essa é a posição sustentada pelo Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004, que diz:

[...] o art. 6º considera propriedade produtiva aquela que é explorada econômica e racionalmente. Quer dizer, a produtividade econômica deve ser alcançada racionalmente. Ou a contrário sensu, a produtividade econômica, alcançada de forma irracional, não será considerada para efeitos de cumprimento de uma das condicionantes da função social. Ou, em outras palavras, o conceito de produtividade previsto na norma que regulou os dispositivos da Constituição é composto por dois elementos que devem ser atendidos simultaneamente: produção econômica que atinja os índices de produtividade (GUT e GEE), observada, para tanto, a racionalidade, seja ambiental ou social (PINTO JR.; FARIAS, 2004, p. 33).

Discorrendo sobre o tema, Carlos Frederico Marés (2003a, p. 126-127). apresenta os seguintes exemplos:

Imaginemos uma terra intensamente usada e altamente rentável, mas que para alcançar os índices de 'produtividade' conta com trabalho escravo. Por certo esta situação não pode ser admitida ou tolerada pelo Direito, e não o é. Independentemente das conseqüências de ordem penal que possa advir para o proprietário, haverá de ter conseqüências civis para o direito de propriedade. Imaginemos uma outra que alcança os mesmos índices de 'produtividade' com ações contrárias à proteção da natureza, como, por exemplo, a destruição das matas ciliares ou a poluição, pelo excesso de agrotóxicos, das águas ou pelo mau uso de curvas de níveis, causando erosão. Está claro que, embora rentáveis e em uso estas terras não cumprem a função social e têm de sofrer uma sanção legal. Os exemplos imaginados, mas existentes na realidade, não podem entrar na categoria de produtivos, com a proteção que lhe dá a Constituição no art. 185. Nos dois exemplos, embora rentáveis, o direito de propriedade foi exercido contra o interesse social e público, e contra a lei, não podendo ser protegido. Ao contrário, para este direito não existe proteção jurídica, ele está em situação antijurídica e pode ser desapropriado porque não cumpre a função social, não pertence à categoria de propriedade produtiva para o efeito do art. 185.

Considerando esse argumento, disserta Marés (2003a, p. 127-128):

Portanto, podemos dizer que a Constituição brasileira de 1988 garantiu o direito de propriedade privada, desde que cumpra a função social, quando não cumpre, mesmo que utilizada rentavelmente pelo proprietário, não está protegida pelo direito. Isto quer dizer que o Poder Público Federal tem o direito de desapropriar para fins de reforma agrária as terras que não cumprem a função social, mesmo quando rentáveis.

Importante observar que o § 1º do art. 9º da Lei nº. 8.629/1993 não se propõe a definir *exploração econômica e racional*. Como visto, o texto legal afirma que racional e adequado é “o *aproveitamento* que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei”.

O *racional e adequado* previsto no dispositivo diz respeito ao *aproveitamento* e não à *exploração* a que se refere o art. 6º da Lei nº. 8.629/1993. Racionalidade e adequação no *aproveitamento* dizem respeito ao Grau de Utilização da Terra e ao Grau de Eficiência na Exploração. Um – o artigo 6º – menciona *exploração econômica e racional*; o outro – o § 1º do art. 9º – fala em *aproveitamento racional e adequado*. Exploração e aproveitamento são expressões distintas, que têm consequências jurídicas igualmente distintas.

Escrevendo sobre o brocardo latino segundo o qual “a lei não contém palavras inúteis”, Carlos Maximiliano (1965, p. 262) entende que as expressões de um texto legal possuem eficácia, de modo que não se pode presumir que a lei contenha palavras inúteis.

No mencionado Parecer nº 011/2004, a consultoria jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário interpreta o § 1º do art. 9º e o art. 6º da Lei nº. 8.629/1993 nos seguintes termos:

[...] os dispositivos supracitados estabelecem uma relação de indissociável complementariedade entre os conceitos de aproveitamento racional (e adequado - art. 9º, § 1º), identificado plenamente com o inciso I do art. 186 da CF (produtividade), e o de exploração racional (art. 6º, caput), que projeta para dentro do aproveitamento os demais incisos do art. 186 da CF. Ora, ao passo que o aproveitamento racional está expressamente referido a GUT e GEE (produtividade, resultado), operando instrumentalmente para consecução desses índices, a exploração racional é posta na lei como condição para validação desses índices (PINTO JR; FARIAS, 2004,p. 34-35).

O Parecer sustenta que o conceito de produtividade está contido no de função social, mas “no conceito de produtividade também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, função trabalhista e função de bem estar”. Assim, “a função social é continente e conteúdo da produtividade”. Daí concluir:

A vedação do art. 185 da CF/88 não pode excepcionar ipso facto o comando do art. 184, senão nos casos em que a produtividade provenha de atividades não contrapostas a vedações legais, e, pois, não pode ser invocada para tutelar os casos em que a produtividade derive de descumprimento de preceitos de regime ambiental ou trabalhista, já que em essência, esses ilícitos, além de impedirem o aperfeiçoamento da função social plena, viabilizam até mesmo a desincorporação dos ganhos de produtividade correspondentes, expondo o imóvel à desapropriação-sanção, inclusive por improdutividade ficta, assim vista a produtividade obtida à custa das demais funções (PINTO JR; FARIAS, 2004, p. 43).

Tese muito similar é sustentada pelos membros do Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado de São Paulo, consoante resoluções do já mencionado Seminário “Meio Ambiente e Reforma Agrária”, ratificando o entendimento de que o imóvel rural somente será produtivo se cumprir a função social:

8. Não pode ser considerada produtiva, do ponto-de-vista jurídico-constitucional, a atividade rural que necessite utilizar inadequadamente os recursos naturais e degradar o meio ambiente para alcançar o grau de eficiência na exploração da terra.
10. Não pode ser considerada produtiva, do ponto de vista jurídico-constitucional, a atividade rural que necessite desprestigiar as disposições que regulam as relações de trabalho e necessite prejudicar o bem-estar dos trabalhadores para alcançar o grau de eficiência na exploração.
11. Ainda que a produtividade, do ponto de vista estritamente econômico, esteja presente, a propriedade rural poderá ser desapropriada para fins de reforma agrária se descumprido um dos demais requisitos caracterizadores da função social (elemento ambiental ou social) (In STROZAKE, 2002, p.359-365).

Historicamente, o INCRA optou “por interpretar o texto constitucional da forma mais restrita possível”, deixando de fiscalizar o cumprimento das outras condicionantes da função social (PINTO JR; FARIAS, 2004, p. 43). Por essa razão, o Supremo Tribunal Federal (STF), guardião da Constituição, ainda não enfrentou diretamente o tema da relação existente entre propriedade produtiva e função social.

Nos casos em que o STF, indiretamente, tratou do assunto, as decisões levaram em consideração o conjunto da Constituição, e não uma ou outra norma específica. Em mais de uma ocasião, o Tribunal ratificou a tese de que a propriedade produtiva estará insuscetível da desapropriação agrária se respeitar, simultaneamente, os elementos econômico, ambiental e social que integram a função social do imóvel rural.

Em acórdão unânime do plenário, extraído dos autos do MS 22.164/SP, julgado em 30 de outubro de 1995, que contou com a relatoria do Ministro Celso Mello, a Corte Suprema assim se posicionou:

A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público o dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se à desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da lei fundamental.

A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - direito de terceira geração - princípio da solidariedade - o direito à integridade do meio ambiente - típico direito de terceira geração - constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social.

Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade (STF – MS 22.164/SP - São Paulo - Mandado de Segurança – Relator: Min. Celso de Mello – Julgamento: 30/10/1995 – Publicação: DJ DATA 17.11.95 – Órgão julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em 10.05.2005).

Nos termos do acórdão, quando o meio ambiente é objeto de atividade predatória, a defesa de sua integridade pode justificar a reação estatal veiculadora de medidas – como desapropriação-sanção – que atinjam o próprio direito de propriedade:

[...] pois o imóvel rural que não se ajuste, em seu processo de exploração econômica, aos fins elencados no art. 186 da Constituição claramente descumpra o princípio da função social inerente à propriedade, legitimando, desse modo, nos termos do art. 184 c/c o art. 186, II, da Carta Política, a edição de decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória para fins de reforma agrária (STF – MS 22.164/SP - São Paulo - Mandado de Segurança – Relator: Min. Celso de Mello – Julgamento: 30/10/1995 – Publicação: DJ DATA 17.11.95 – Órgão julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2005).

Na apreciação do pedido de liminar da ADI – MC 2213, ocorrido em 4 de abril de 2004, cujo relator também foi o Ministro Celso Mello, o Tribunal Pleno do STF confirmou o entendimento de que, apenas propriedade que cumpre todos os

requisitos da função social, está incólume da desapropriação agrária. Diz o acórdão, já referido no Capítulo 2 desta dissertação:

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir as obrigações (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. (STF – ADI 2.213/DF – Distrito Federal – Ação Direta de Inconstitucionalidade – Relator: Min. Celso de Mello – Julgamento: 04.04.04 – Publicação: DJ DATA 23.04.04 – Órgão julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2005).

Ao analisar esses acórdãos do STF, o Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 afirma que:

[...] as decisões estão em consonância com a posição que nos parece mais adequada com o sistema constitucional, ou seja, que a propriedade produtiva só estará incólume à reforma agrária se respeitar, simultaneamente, os elementos ecológico e sócio-laboralista, requisitos da função social da propriedade rural (PINTO JR; FARIAS, 2004, p. 43).

Sem embargo, os excertos dos acórdãos acima transcritos revelam que a Corte Suprema, conquanto ainda não tenha consolidado posição sobre o tema, não é refratária à tese de que o *produtivo*, que qualifica a propriedade mencionada no art. 185, II, deve ser interpretado à luz dos elementos que integram a função social, previstos no art. 186.

Em resumo, a interpretação sistemática da Constituição de 1988, freqüentemente invocada em julgados do STF⁸⁸, especialmente das normas que

⁸⁸ Luiz Roberto Barroso (2003, p. 137) informa que “a interpretação sistemática em matéria constitucional é freqüentemente invocada pelo Supremo Tribunal Federal, e desfruta, de fato, de grande prestígio na jurisprudência em geral. Sobre ela, escreveu o ex-Ministro Antônio Nader: ‘É o que em seguida será demonstrado pela interpretação sistemática, a mais racional e científica, e a que

disciplinam a produtividade do imóvel rural, permite a harmonização das normas constantes dos artigos 184, 185, II, e 186 da Lei Maior, de sorte a compatibilizar a disciplina da propriedade produtiva com a da função social.

Ao intérprete é vedado analisar apenas um ou outro dispositivo. Ao contrário, dever tomar a Constituição em sua totalidade, considerando o regime jurídico da propriedade agrária, o modelo de Estado Democrático de Direito, os fundamentos e objetivos da República brasileira, os direitos fundamentais, os princípios gerais da atividade econômica, o princípio da dignidade humana e a necessidade de se realizar a reforma agrária.

O cumprimento dessas etapas impõe ao hermeneuta constitucional a conclusão de que os elementos que constituem a função social do imóvel rural definem o conteúdo da *produtividade*, mencionado no art. 185, II. Propriedade produtiva é, pois, a propriedade socialmente produtiva, isto é, aquela que observa os elementos *econômico*, *ambiental* e *social* previstos no art. 186 da Constituição Federal. Em outras palavras, a produtividade do imóvel rural deve ser caracterizada como *social* em decorrência da fina sintonia que mantém com as normas que definem a função social da propriedade. É, pois, produtividade social.

mais se harmoniza com o método do Direito Constitucional, exatamente a que aproxima da realidade o intérprete”.

CONCLUSÃO

A propriedade obriga. Esse é o comando fundamental extraído da Constituição Federal de 1988. Não é mais direito absoluto, pleno e ilimitado. Mas obriga a quê? Ao cumprimento de uma função social. Somente a propriedade que atenda à sua função social estará protegida pela Magna Carta.

É certo que a Constituição, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e outros tratados internacionais dos quais o Brasil é parte encartam a propriedade entre os direitos humanos. Mas a proteção implícita nesses documentos é a da propriedade de seu tempo, ou seja, a de hoje, e não aquela reivindicada pela Revolução Francesa. Vale dizer: é uma propriedade que se legitima pelo atendimento da função social, explicitada, no caso da terra, pelas normas de Direito Agrário. Em outras palavras, a propriedade que pode ser entendida como garantia de direitos humanos é aquela que cumpre a função social.

A função social atua como elemento transformador do direito de propriedade e como fator condicionante da legitimidade de sua atribuição. Não é mera limitação a esse direito, posto que não se localiza na parte exterior do domínio. Penetra seu interior, definindo seu conteúdo, razão pela qual é elemento essencial do direito de propriedade.

Tornada espaço cativo pela agropecuária e pela divisão social do trabalho, a terra e seus frutos passaram a ter donos. A sociedade capitalista a transformou em mercadoria e, por isso mesmo, propriedade privada absoluta e individual, que continha, em si, o direito de não usar, de não produzir. Entretanto, as contradições do próprio sistema capitalista engendraram uma profunda alteração no direito de propriedade, em geral, e de propriedade agrária, em particular. A Constituição de 1988 conferiu à terra regime jurídico especial, pois é dela que o povo brasileiro retira o seu sustento. Em última análise, a terra é a grande responsável pela erradicação da fome.

No elenco de normas constitucionais que definem esse regime jurídico especial, destacam-se os artigos 184 e 186 da Constituição, estabelecendo que o imóvel rural que não esteja cumprindo a função social será desapropriado e destinado à reforma agrária. Para cumprir a função social, a propriedade deve observar, simultaneamente, o elemento *econômico* (aproveitamento racional e adequado), o *elemento ambiental* (utilização adequada dos recursos naturais e

preservação do meio ambiente) e o *elemento social* (observância das normas que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores).

Como espécie de propriedade e de propriedade agrária, a propriedade produtiva, prevista no art. 185, II, da Constituição, somente será insuscetível de desapropriação se atender a todos os elementos da função social. Isso porque o *produtivo*, que qualifica a propriedade, é um conceito jurídico que precisa estar em sintonia com o sistema constitucional. Deve, portanto, levar em consideração os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro (CF, art. 1º e 3º), os fins e princípios da ordem econômica (CF, art. 170), o regime jurídico da propriedade (CF, art. 5º, *caput*, XXII e XXIII, art. 170, II e III) e o regime jurídico do imóvel rural (CF, art. 184, 185 e 186).

Frise-se que a estrutura fundiária existente no Brasil, altamente concentradora e excludente, é incompatível com o regime jurídico especial do imóvel rural. Ao determinar que a propriedade agrária deve cumprir a função social, a Constituição deixou claro seu compromisso com a mudança no padrão de distribuição e posse da terra no país. Em outras palavras, os modelos de Estado e de sociedade fundados pela Magna Carta de 1988 assentam-se sobre a democratização da propriedade da terra. Daí porque o Brasil precisa realizar a reforma agrária.

A reforma agrária é uma política pública que ataca uma das instituições sacralizadas pelo sistema capitalista, a propriedade privada. Para implementá-la, é indispensável a existência de “vontade política” do chefe do Poder Executivo, mas isso não basta. É preciso que a correlação das forças sociais seja favorável à mudança na estrutura fundiária.

A grande contradição que envolve esse tema pode ser expressa da seguinte maneira: não se muda o Brasil sem fazer reforma agrária e não se faz reforma agrária sem mudar o Brasil. Em outras palavras, a mudança do país passa pela redistribuição da propriedade da terra, que, por sua vez, somente será efetivada se houver uma alteração significativa no tratamento que o Estado e a sociedade brasileira conferem à propriedade. Até porque a democratização do acesso à terra significa, essencialmente, a democratização do poder. Por essa razão, a luta pela reforma agrária é, ao mesmo tempo, específica e geral. É uma luta dos sem-terra e de todos os militantes sociais comprometidos com a construção de uma sociedade verdadeiramente justa, fraterna e solidária.

A modernização conservadora da agropecuária, ocorrida a partir da década de 1960 e aprofundada pelo agronegócio, degrada o meio ambiente, concentra terra e poder nas mãos dos grandes proprietários e de empresas multinacionais, aumentando a pobreza e a violência no campo. Por isso, a luta por reforma agrária precisa incorporar a bandeira da modificação desse modelo de desenvolvimento rural, o que pressupõe o enfrentamento direto do latifúndio e do agronegócio.

Não se pode descurar ainda de que a terra é fator de produção, mas também é *habitat* cultural para comunidades camponesas, indígenas e quilombolas. Assim, a luta por reforma agrária tem que ser travada tanto no plano da produção, na infraestrutura material da sociedade, quanto no plano cultural, posto que sua viabilidade passa por uma mudança de mentalidade.

Numa palavra: alterar a estrutura fundiária, para distribuir a terra, é condição fundamental para o próprio desenvolvimento do país. Fazendo coro ao *slogan* dos movimentos sociais do campo, “sem reforma agrária, não há democracia”.

A propriedade produtiva, tal como vem sendo concebida e aplicada pelos profissionais do direito, representa uma pedra importante no caminho da reforma agrária. Removê-la pressupõe reinterpretar o art. 185, II, da Constituição, para que a produtividade da terra não se circunscreva apenas ao seu aspecto econômico, mas inclua também os demais elementos da função social.

Essa tarefa seria simples, não fosse a submissão ideológica de grande parte dos operadores jurídicos aos valores e à visão de mundo da classe dominante agrária. É preciso romper com essa cultura de serviço aos que fazem da terra espaço de especulação e de morte. A interpretação de que qualquer produtividade torna o imóvel rural insuscetível de desapropriação agrária ofende a Constituição, privilegia a estrutura latifundiária originária das sesmarias e contraria os interesses da sociedade brasileira, majoritariamente favorável à reforma agrária.

Pinçar dispositivos constitucionais, para dizer que basta atender aos índices de produtividade (GUT e GEE) para tornar a propriedade produtiva, é uma clara opção ideológica, porque favorece os senhores da terra, em detrimento do conjunto da Constituição, que recepcionou a teoria da função social.

A produtividade da terra em ordenamentos jurídicos que asseguram os direitos e o bem-estar dos trabalhadores, protegem o meio ambiente e buscam o desenvolvimento sustentável, como é o caso do Brasil, somente será obtida se o modelo de exploração gerar produção, não esgotar os recursos naturais e garantir o bem-estar dos que nela trabalham. É um tipo de produtividade que se obtém

respeitando os elementos da função social da propriedade, previstos no art. 186 da Magna Carta de 1988. Propriedade produtiva é, pois, propriedade socialmente produtiva.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Marcos Prado. Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. In: BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O direito agrário na constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ALFONSIN, Jacques. A reforma agrária no contexto do respeito dos direitos humanos fundamentais. In: ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Telles do (Org.). **Reforma agrária e meio ambiente**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

_____. Apontamento sobre alguns impasses interpretativos da função social da propriedade rural e sua possível superação. **Revista de Direito Agrário**, Brasília, DF, ano 18, n. 17, jan./jun. 2002.

_____. A terra como objeto de colisão entre o direito patrimonial e os direitos humanos fundamentais. In: STROZAKE, Juvelino (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: RT, 2000.

ALVES, Fábio. **Direito agrário: política fundiária no País**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

AMARAL JR., Alberto do. Propriedade ou improriedade? **Revista de Direito Público**, São Paulo v. 16, n. 68, p. 337-344, out./dez. 1983.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Latifúndio e reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Duas Cidades, 1980.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **A função social da propriedade na constituição federal de 1988**. Disponível em: <<http://www.juspodivm.com.br/novo/>>. Acesso em: 5 nov. 2004.

AQUINO, Tomás. **Tomás de Aquino**. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso. A função social da propriedade rural. **Revista de Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 12. p. 77-90, jul./dez. 1999.

_____. **O acesso à terra no Estado Democrático de Direito**. 1997. 217 f. Tese (Doutorado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997. (mimeo).

ARAÚJO, Telga de. A propriedade e sua função social. In: LARANJEIRA, Raymundo. **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: LTr, 1999.

ATHIAS, Jorge Alex. **A ordem econômica e a Constituição de 1988**. Belém: Cejup, 1997.

BACHOF, Otto. **Normas constitucionais inconstitucionais**. Coimbra: Atlântida, 1977.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **A constituição e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BARRUFFINI, José Carlos Tosetti. **Usucapião constitucional urbano e rural: função social da propriedade**. São Paulo: Atlas, 1998.

BEZNOS, Clóvis. **Aspectos jurídicos da indenização na desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10. ed. Brasília, DF: UnB, 1999.

_____. **Locke e o direito natural**. Brasília: UnB, 1997.

_____. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BON, Pierre. Direito de propriedade no direito constitucional francês. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, n. 10, p. 7-21, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Função ambiental da propriedade e reforma agrária. In: SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da; XAVIER, Flávio Sant'Anna. **O direito agrário em debate**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

BRASIL. **Estatuto da terra**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. (Coleção saraiva legislação).

BRUNO, Regina. **Senhores da Terra, senhores da guerra**. Rio de Janeiro, Forense, 1997.

CAMARGO, Maria Auxiliadora de Castro e. Sobre a função social da propriedade e a dignidade humana. In: BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita. **Direito agrário contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2002.

_____. Rever ou romper com a Constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, ano 4, n. 15, abr./jun. 1996.

_____. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra, 1982.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Poder constituinte**. Coimbra: Almedina, 1980.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1984.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4. ed. Campinas: Papirus, 1994.

CARVALHO, Horácio Martins de. **A questão agrária e o fundamentalismo neoliberal**. Curitiba, maio 2004. (mimeo).

_____. **Comunidade de resistência e superação**. São Paulo: Gráfica e Editora Perez, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CARVALHOSA, Modesto. **A ordem econômica na constituição de 1969**. São Paulo: RT, 1992.

CAVALCANTI, Themistócles Brandão. **A constituição federal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Kofino, 1952.

CODATO, Adriano Nervo; PERISSINOTTO, Renato Monseff. O Estado como instituição: uma leitura das “obras históricas” de Marx. **Crítica marxista**, Campinas, n. 13, maio 2001. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/sumario13.html>>. Acesso em: 10 out. 2006.

COLARES, Marcos. Breves notas sobre a função social da propriedade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2254>>. Acesso em: 06 jul. 2005.

COMA, Martin Bassols. **Constitucion y sistema economico**. Madrid: Tecnos, 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: RT, 2000.

_____. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/>>. Acesso em: 9 set. 2005.

_____. Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais, 5., 1991, Brasília, DF. **Anais ... Brasília, DF: CONTAG, 1991.**

_____. Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais, 6., 1995, Brasília, DF. **Anais ... Brasília, DF: CONTAG, 1995.**

_____. Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais, 7., 1998, Brasília, DF. **Anais ... Brasília, DF: CONTAG, 1998.**

_____. Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais, 8., 2001. **Documento-base do 8º Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais**, Brasília, DF: CONTAG, 2001.

CONSELHO Indigenista Missionário. Disponível em:
<<http://www.cimi.org.br/dev.php?system=news&action=imprimir&id=596&eid=246>>.
Acesso em: 15 set. 2005.

COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira da. **A constitucionalização do direito de propriedade privada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

COSTA, Eduardo Silva. Ética democrática: a Constituição de 1998. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 5, p. 234-241, 1994.

COSTA NETO, Canrobert. **Políticas agrárias na Bolívia (1952-1979): reforma ou revolução?** São Paulo: Expressão Popular, 2005.

COTRIM NETO, A. B. A intervenção do estado no domínio econômico: seu processo e ocorrência históricos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 32, n. 127, jul./set. 1995.

_____. A crise do estado de direito e social e a Constituição Federal. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, ano 29, n. 113, jan./mar. 1992.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Bauru: Edipro, 1998.

CRETELA JR., José. **Comentários à constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988. v. 1.

DELGADO, Guilherme da Costa. **A questão agrária no Brasil: 1950–2003**. Brasília, DF: IPEA, 2004. (mimeo).

DÍAZ, Elías. Estado de derecho y derechos humanos: seguido de diez tesis. In: CUADERNO del seminário ética pública y estado de derecho. Madrid: Fundación Juan March 1999. p. 17-65. Disponível em:
<<http://www.march.es/publicaciones/pasadas/cuadernos/pdf/Etica%20publica%20y%20estado.pdf>>. **Acesso em:** 15 out. 2004.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

FACHIN, Luiz Edison. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FAGUNDES, Seabra. Da desapropriação no direito constitucional brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. São Paulo, v. 14, 1948.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. A função social da propriedade. **Revista de Direito Público**. São Paulo, v. 13, n. 55-56, p. 308-320, jul./dez. 1980.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 2000.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Cercas do latifúndio. **Planeta Porto Alegre. net**, 17 maio 2005. Disponível em: <http://www.planetaportoalegre.net/050518_2.htm>. Acesso em: 10 dez. 2006.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questão agrária, pesquisa e MST**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. O MST no contexto da formação camponesa no Brasil. In: STROZAKE, Juvelino (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: RT, 2000.

_____. **MST: formação e territorialização**. São Paulo: Hucitec, 1996.

FERRAZ, Sérgio. **A justa indenização na desapropriação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Constituição brasileira e modelo de estado: hibridismo ideológico e condicionantes históricas. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, v. 5, n. 17, out./dez. 1996.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989.

_____. **Curso de direito agrário**. São Paulo: Saraiva, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional : Publifolha, 2000.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional**: formação constitucional do Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

FREITAS, Augusto Teixeira de. **Vocabulário jurídico**: com apêndices. São Paulo: Saraiva, 1983. 2 v.

FREITAS, Décio. **O escravismo brasileiro**. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia de São Lourenço de Brindes, 1980. (Caravela, 4).

FREITAS, Juarez. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional: Publifolha, 2000.

GARCIA, Antonio. **Modelos operacionais de reforma agraria y desarrollo rural en America Latina**. San José, Costa Rica: IICA, 1985.

GARCIA , Jose Carlos. **De sem-rostro a cidadão**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1999.

GIORDANI, Igino. Prefácio. In: LEÃO XIII. **Rerum novarum**. São Paulo: Paulinas, 1965.

GOMES, Orlando. Significado da evolução contemporânea do direito de propriedade. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 87, n. 757, nov. 1998.

_____. **Introdução ao Direito Civil**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p.193-224, 2006.

GORENDER, Jacob. **Escravidão colonial**. São Paulo: Ática, 1988.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério público e democracia**: teoria e prática. Leme/SP: LED, 1998.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**: interpretação e crítica. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2000a.

_____. Parecer. In: STROZAKE, Juvelino (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: RT, 2000b.

_____. **Direito, conceitos e normas jurídicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

GRZYBOWSKI, Cândido. **Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo**. Petrópolis: Vozes, 1987.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **A crise agrária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **Quatro séculos de latifúndio**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição. Porto Alegre: SAFE, 2002.

HESSE, Konrad. **Força normativa da constituição**. Porto Alegre: SAFE, 1991.

IANNI, Octávio. **Origens agrárias do estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____. **Estado e planejamento econômico no Brasil**: 1930–1970. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004**. Brasília, DF: IBGE, 2004

_____. **Brasil em síntese**: censos demográficos 1980, 1991 e 2000 : contagem da população 1996. Brasília, DF: IBGE, 2000.

INCRA. **Cadastro de imóveis rurais 2003**. Brasília: INCRA, 2003a.

INCRA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília, DF: INCRA 2003b.

JOÃO XXIII. **Mater et magistra**. São Paulo: Paulinas, 1962.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LARANJEIRA, Raymundo. **Propedêutica do direito agrário**. São Paulo: LTr, 1981.

LEAL, Aureliano. **História constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1915.

LEÃO XIII. **Rerun novarum**. São Paulo: Paulinas, 1965.

LERRER, Débora. **Reforma Agrária**: os caminhos do impasse. São Paulo: Garçoni, 2003.

LIMA, Rafael A. Mendonça. **Direito agrário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

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

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

LISITA, Cristiane. **Fundamentos da propriedade rural**: conflitos agrários e justiça social. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: IBRASA, 1978.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério público**: ensino jurídico e democracia. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MACPHERSON, C. B. **Ascensão e queda da justiça econômica**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MANIGLIA, Elisabete. Atendimento da função social pelo imóvel rural. In: BARROSO, Lucas de Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O direito agrário na constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

_____. **O trabalho rural sob a ótica do Direito Agrário**. Uma opção ao desemprego no Brasil. Franca: UNESP 2002.

_____. **Construindo a democracia no campo.** Disponível em: <<http://www.ucg.br/jur/pdf/ElizabeteManiglia.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2004.

_____. Caracterização legal das invasões de terras. In: LARANJEIRA, Raimundo. **Direito agrário brasileiro.** São Paulo: LTr, 1999.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003a.

MARÉS, Carlos Frederico. Direito Agrário e meio ambiente. In: ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Telles do (Org.). **Reforma agrária e meio ambiente.** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003b.

MARINHO, Josaphat. A ordem econômica nas constituições brasileiras. **Revista de Direito Público**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 19, jan./mar. 1972.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2005.

MARTINS, José de Souza. **Reforma agrária: o impossível diálogo.** São Paulo: Ed. USP, 2001.

_____. **O cativo da terra.** São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. A questão agrária brasileira e o papel do MST. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). **A reforma agrária e a luta do MST.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

_____. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta.** São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **Caminhada no chão da noite: emancipação política e libertação nos movimentos sociais do campo.** São Paulo: Hucitec, 1989.

_____. **A reforma agrária e os limites da democracia na “Nova República”.** São Paulo: Hucitec, 1986.

_____. **A militarização da questão agrária no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1984.

_____. **Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1981.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.12, n. 34, p. 7-46, set./dez. 1998.

_____. **A ideologia alemã**. São Paulo: Moraes, [19--?].

MATTOS NETO, Antonio José de. Garantia do direito à propriedade agrária. In: BARROSO, Lucas de Abreu.; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O direito agrário na constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 8. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1965.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. **Reforma agrária no Brasil**: história e atualidade da luta pela terra. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. Impactos históricos do uso e da propriedade da terra no Brasil. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). **A reforma agrária e a luta do MST**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de . Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões. **Riad: Cadernos Temáticos**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 1994.

_____. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

MELO, João Alfredo Telles. **Reforma agrária quando?** CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 20, n. 84, p. 39-45, out./dez. 1987.

_____. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 14, n. 57/58, p. 233-256, jan./jun. 1981.

MENDONÇA, Sônia Regina de. **A questão agrária no Brasil V: A classe dominante agrária – natureza e comportamento – 1964-1980**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. **Estatísticas do meio rural**. São Paulo: DIEESE, 2006.

MINISTÉRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **O livro branco da grilagem de terra no Brasil**. Brasília: INCRA, 2001.

MIRANDA, Alcir Gursen. **O instituto jurídico da posse agrária**. Belém: CEJUP, 1992.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: introdução à teoria da Constituição. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1983. t.II.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972. t. 4 .

MORAN, Maria Regina Pagetti. Função social e legitimidade à atribuição do direito de propriedade. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, v. 3, n.5, p. 63-94, 1998.

MOREIRA, Vital. **Economia e constituição**. Coimbra: Coimbra, 1974.

_____. **A ordem jurídica do capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1973.

MST. **Documentos do 4º Congresso Nacional do MST**. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/historico/congresso>>. Acesso em: 3 maio 2005.

NOVOA, Hélio. **Discriminação de terras devolutas**. São Paulo: LEUD, 2000.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Barbárie e modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil. **Terra livre São Paulo**, São Paulo, n. 21, p. 113-156, jul./dez. 2003.

_____. **A geografia das lutas no campo**. São Paulo: Contexto, 1996.

PETERS, Edson. **Meio ambiente e propriedade rural**. Curitiba: Juruá, 2003.

PEREIRA, Rosalinda P. C. Rodrigues. A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: RT, 2000.

PINTO JR., Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade**: dimensões ambiental e trabalhista. Brasília, DF: NEAD, 2004.

PORTO, Costa. **Formação territorial do Brasil**. Brasília, DF: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de direito agrário, 1).

PORTO, Custódio Moreira. As ocupações legítimas de terras devolutas. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 1, p. 54-68, jan. 1971.

PRADO JR., Caio. **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.

_____. **A Questão Agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RAU, Virgínia. **Sesmarias medievais portuguesas**. Lisboa: Presença, 1946.

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. **Direitos humanos no Brasil 2004**. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2005.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIBEIRO, Nelson. **Caminhada e esperança da reforma agrária**: a questão da terra na Constituinte. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

RICCI, Rudá. **Terra de Ninguém**: representação sindical rural no Brasil. Campinas: Editora Unicamp, 1999.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. **A desapropriação no direito agrário**. São Paulo: Atlas, 1992.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Martin Claret, 2005a.

_____. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2005B.

SABATTO, Alberto Di. **Perfil dos proprietários/detentores de grandes imóveis rurais que não atenderam à notificação da Portaria 558/99**. Projeto de cooperação técnica INCRA/FAO: Projeto UTF/BRA/051/BRA. Brasília, DF, jan. 2001. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/proyecto/brazil/perfil.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2005.

SANTOS, Arthur Pio dos. **Desapropriação**. Brasília, DF: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de direito agrário, 3).

SALLES, José Carlos de Moares. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SAUER, Sérgio. **A luta pela terra em Goiás como um processo de reinvenção do rural**. Disponível em: <http://www.nead.gov.br/tmp/encontro/cdrom/gt/1/Sergio_Sauer_2.pdf>. Acesso em: 30 out. 2005.

_____. **Terra e modernidade: a dimensão do espaço na aventura da luta pela terra**. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2002. (mimeo).

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Américo Luís da. **A ordem constitucional econômica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850**. Campinas/SP: Ed. Unicamp, 1996.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Gomes da. **Buraco negro: a reforma agrária na constituinte de 1987-88**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, José Graziano da. **A modernização dolorosa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

_____. **O que é questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SILVA, Leandro Ribeiro da. **Propriedade rural**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. A propriedade agrária e suas funções sociais. In: SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da; XAVIER, Flávio Sant'Anna. **O direito agrário em debate**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998a.

_____. **O desenvolvimento sustentável e a função social da propriedade rural no Brasil**. CONGRESSO MUNDIAL DE DIREITO AGRÁRIO, 1998, Porto Alegre. Porto Alegre: União Mundial de Agraristas Universitários, 1998b. (mimeo).

SIMONSEN, Roberto C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1937.

SMITH, Roberto. **Propriedade privada e transição**: estudo da formação da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SNA. A lavoura. **Revista da Sociedade Nacional de Agricultura**, Rio de Janeiro, jan./fev. 1963.

SODERO, Fernando Pereira. **O Estatuto da Terra**. Brasília, DF: Fundação Petrônio Portella, 1982. (Curso de direito agrário, 2).

SOMBART, Werner. **El apogeo del capitalismo**. México: Fondo de Cultura Económica, 1946.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. A experiência brasileira de Constituição Econômica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 26, n. 102, abr./jun., 1989.

_____. **Direito econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980.

SRB. A rural. **Revista da Sociedade Rural Brasileira**, São Paulo, mar. 1963.

_____. A rural. **Revista da Sociedade Rural Brasileira**, São Paulo, fev. 1964.

STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil 1: o debate tradicional: 1500-1960**. São Paulo: Expressão Popular, 2005a.

_____. (Org.). **A questão agrária no Brasil 2: o debate na esquerda: 1960-1980**. São Paulo: Expressão Popular, 2005b.

_____. (Org.). **A questão agrária no Brasil 3**: programas de reforma agrária: 1946-2003. São Paulo: Expressão Popular, 2005c.

_____. **Depoimento à CPMI da Terra**. Informação oral apresentada à 5ª Reunião da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Reforma Agrária e Urbana do Congresso Nacional (CPMI da Terra), realizada em abril 2004a. (mimeo).

_____. Por que os sem-terra se mobilizam. **Caros amigos**, São Paulo, v. 86, maio 2004b.

_____. A luta pela reforma agrária e o MST. In: STEDILE, João Pedro (Org.). **A reforma agrária e a luta do MST**. Petrópolis, Editora Vozes, 1997, pp. 95ss

_____. (Org.). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: UFRGS/ANCA, 1994.

_____; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava gente**: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

STROZAKE, Juvelino José (Org.). **Questões agrárias**: julgados comentados e pareceres. São Paulo: Método, 2002.

SUÁREZ, Sofia Monsalve. Derecho a la tierra y derechos humanos. **El otro derecho**, Bogotá, v. 31/32, p. 41-58, ago. 2004.

SWEEZY, Paulo M. **Teoria do desenvolvimento capitalista**: princípios de economia política marxista. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**: contornos constitucionais da propriedade privada. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TOURINHO NETO, Fernando. **Indenização no processo expropriatório**. Disponível em: <www.abda.com.br/texto/FernandoTourinho2.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2005.

VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna**: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito da reforma agrária**: o direito face aos novos conflitos sociais. Leme: LED, 1998.

VEIGA, José Eli. **O que é reforma agrária**. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico**. Rio Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

VIAL, Sandra Regina Martini. **Propriedade da terra**: análise sociojurídica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. A propriedade privada como princípio da atividade econômica. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, ano 3, n. 9, out./dez. 1994.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais**: uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros, 2006.

VIEIRA, R. A. Amaral. O intervencionismo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, v. 11, n. 42, abr./jun. 1974.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

WOORTMANN, Ellen (Org.). **Significados da terra**. Brasília, DF: UnB, 2004.

ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. **Derecho agrário y derechos humanos**. Curitiba: Juruá, 2002.