

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
CAMPUS DE MARÍLIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS**

Claudia Maria de Arruda

**IMPENHORABILIDADE DA PEQUENA PROPRIEDADE RURAL: QUESTÃO
AGRÁRIA E PODER JUDICIÁRIO**

Marília
2016

Claudia Maria de Arruda

**IMPENHORABILIDADE DA PEQUENA PROPRIEDADE RURAL: QUESTÃO
AGRÁRIA E PODER JUDICIÁRIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, curso de mestrado, da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP- campus de Marília, para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.
Orientadora: Mirian Claudia Lourenção Simonetti.

Marília
2016

Claudia Maria de Arruda

**IMPENHORABILIDADE DA PEQUENA PROPRIEDADE RURAL: QUESTÃO
AGRÁRIA E PODER JUDICIÁRIO**

Dissertação para obtenção de título de Mestre em Ciências Sociais

BANCA EXAMINADORA

**Prof. Dra. Mirian Claudia Lourenção Simonetti (orientadora).
Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”**

**Prof^o. Dr^o. José Geraldo Alberto Bertoncini Poker
Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”**

**Prof. Dr. Gabriel Cunha Salum
Faculdade de Direito da Alta Paulista - FADAP**

Marília, 05 de maio de 2016

Arruda, Claudia Maria de.
A779i Impenhorabilidade da pequena propriedade rural:
questão agrária e poder judiciário / Claudia Maria de
Arruda. – Marília, 2016.
97 f. ; 30 cm.

Orientador: Mírian Claudia Lourenção Simonetti.
Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) –
Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e
Ciências, 2016.
Bibliografia: f. 95-97

1. Propriedade rural. 2. Penhora (Direito). 3.
Agricultura e Estado. 4. Direito agrário. I. Título.

CDD 333.30981

AGRADECIMENTOS

À minha família, amigos e professores.

À Professora Dra. Mirian Claudia Lourenção Simonetti.

RESUMO

A compreensão das decisões judiciais sobre a impenhorabilidade da pequena propriedade rural requer o conhecimento da Questão Agrária brasileira. É nesse contexto histórico, e de correlação de forças, que se verificam as “raízes” que impedem a concretização dessa proteção legal. Por meio do Poder Judiciário se mantem a estrutura fundiária concentrada no Brasil, e a garantia do cumprimento dos contratos em litígios envolvendo Bancos e pequenos proprietários rurais. Verificou-se, no entanto, decisões minoritárias que não seguem determinada jurisprudência.

Palavras-chave: Terra. Poder Judiciário e Política.

ABSTRACT

The understanding of Judicial decisions about unseizability of the small rural property requires knowledge of the rural brazilian Agrarian Question. It is within this historical context, and correlation of forces, which are found the "roots" that prevent the realization of this legal protection. Through the Judiciary keeps the concentrated land ownership in Brazil, and ensuring compliance with contracts in disputes involving banks and small landowners. However, minority decisions which do not follow the jurisprudence have been seen.

Keywords: Land. Judicial Power and Politics

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 PODER JUDICIÁRIO, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE e LATIFÚNDIO NO BRASIL	
2.1 A Questão Agrária	13
2.2 A Questão Agrária no Brasil	19
2.3 Considerações iniciais	19
2.4 Herança histórica	25
2.5 A modernização da agricultura brasileira.....	29
2.6 Conceição do Araguaia	36
2.7 A Questão Agrária e a Justiça brasileira.....	41
3 PEQUENA PROPRIEDADE RURAL E LEGISLAÇÃO	75
4 PEQUENA PROPRIEDADE RURAL E DECISÕES JUDICIAIS	82
CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS.....	97

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa trata sobre a impenhorabilidade da pequena propriedade rural, buscando compreender as decisões judiciais sobre referido instituto a partir do contexto da histórica “Questão Agrária” brasileira, de seus dados concretos, buscando verificar se as decisões judiciais reproduzem, de alguma forma, os problemas já muito debatidos nessa questão.

O trabalho está dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo tem início com a obra de Kautsky, *A Questão Agrária*, que nos insere num contexto mais amplo e que, em síntese, permite conhecer como se deu a passagem da “produção agrícola” para a “produção de mercadoria”, do “camponês” autossuficiente para o “agricultor” dependente do mercado, tendo inicialmente como fator para essas mudanças a indústria urbana, que ao se desenvolver cria o sistema creditício, essencial para o modo de produção capitalista, já que “fazer dívidas” é elemento obrigatório do processo de produção.

Em seguida, tratamos sobre “A Questão Agrária” no Brasil, iniciando com o debate sobre essa questão, para em seguida expor como se construiu a Questão Agrária, ou melhor, como foi o processo de modernização da agricultura brasileira.

Observamos, de modo especial, como foi o processo de transformação da terra em mercadoria, as alianças construídas entre Estado, latifundiários e empresas privadas, e o modo como a burocracia e a legislação foram utilizadas nesse processo, para manter o controle da propriedade particular da terra.

Quanto a “Questão Agrária e a Justiça”, trouxemos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre “desapropriação para reforma agrária”, bem como a Súmula 354 do Superior Tribunal de Justiça, para demonstrar como Medidas Provisórias editadas pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, convertidas posteriormente em lei, estão sendo aplicadas pelas Cortes Superiores.

Finalizamos esse capítulo com o estudo crítico de Alfonsin (2000), sobre um acórdão considerado pelo meio jurídico como sendo um “paradigma”, quanto ao tema “Questão Agrária e Justiça”.

Essas decisões nos mostraram dois modos distintos do Poder Judiciário tratar a questão agrária, um no qual prevalece uma visão técnica, outro, a aplicação de princípios.

No segundo capítulo, tratamos sobre a legislação relativa ao instituto da

impenhorabilidade da pequena propriedade rural, e das interpretações judiciais dessa legislação.

No terceiro capítulo temos uma análise dos acórdãos¹ do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sobre a impenhorabilidade da pequena propriedade rural. A busca de acórdãos foi feita no site² do Tribunal, no qual lançamos para pesquisa as palavras: impenhorabilidade, pequena propriedade rural, contratos bancários, tendo como resultado 157 acórdãos.

Analisamos todos eles, são do período de 2016 a 1998, e entre esses acórdãos apenas 28 declararam a impenhorabilidade da pequena propriedade rural, sendo que 26 tratavam de imóveis rurais não hipotecados, e dois julgados favoráveis ao pedido de impenhorabilidade, mesmo com o imóvel rural hipotecado.

Não encontramos nesse Tribunal acórdão não unânime e favorável ao pedido de impenhorabilidade, o que seria interessante, pois teríamos visões distintas dos desembargadores, a partir do mesmo caso concreto. Diante disso, trouxemos um acórdão de outro Tribunal, no caso, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, expondo visões distintas dos desembargadores sobre essa questão.

A jurisprudência majoritária no Estado de São Paulo aplica a lei nº 8.009/1990, (Lei do Bem de família), como fundamento ao não acolhimento do pedido de declaração de impenhorabilidade do pequeno agricultor, isso porque na maioria dos casos há hipoteca sobre o imóvel rural, garantindo a dívida com o banco credor.

Iremos transcrever dois acórdãos, um que não acolheu o pedido do agricultor pela declaração da impenhorabilidade, e outro que acolheu referido pedido. De todos os julgados analisados, selecionamos esses dois acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pelo fato de que, em ambos, o imóvel rural estava hipotecado, e em ambos há pedido pela aplicação do Código de Defesa do Consumidor, porém, as decisões são completamente distintas.

1

ACÓRDÃO: Na tecnologia da linguagem jurídica, acórdão, presente do plural do verbo acordar, substantivo, quer dizer a resolução ou decisão tomada coletivamente pelos tribunais. [...] O conjunto de acórdãos dos tribunais forma a sua jurisprudência, que se diz mansa e pacífica quando se verifica repetida e uniforme para os mesmos casos e iguais relações jurídicas, submetidas a seu veredicto. (DE PLÁCIDO E SILVA, 2002).

2

<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta>

Finalizamos esse capítulo com a exposição de um caso prático, no qual o agricultor Marcos Winter, não tendo condições de quitar um empréstimo junto ao Banco do Brasil, teve sua pequena propriedade penhorada, levada à praça e arrematada, sendo posteriormente despejado do imóvel rural, com a família.

Há artigos publicados sobre o tema, mas constatamos a ausência de obras tratando, especificamente, sobre esse assunto. Apesar disso, esperamos contribuir com esse trabalho, na medida em que divulgamos um problema que tem afetado muitas famílias brasileiras.

2 PODER JUDICIÁRIO, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E LATIFÚNDIO NO BRASIL

2.1 A questão agrária

Na obra “A Questão Agrária”, ao tratar sobre a *evolução da agricultura na sociedade capitalista*, Kautsky demonstra como a indústria modificou o caráter da produção agrícola.

O desenvolvimento da indústria e do comércio geraram uma demanda de novos produtos na cidade, que a indústria agrícola não conseguia satisfazer, e esses produtos também começaram a invadir o campo, quando as túnicas e peles de animais, por exemplo, foram substituídas por roupas de pano, sapatos de palha por botas de couro e assim por diante.

Desse modo, conforme o autor, a superioridade da indústria urbana transformou os produtos da indústria agrícola em artigos de luxo, e o desenvolvimento da tecelagem de algodão que fabricava chita barata, acabou diminuindo o plantio de cânhamo ao necessário para o uso particular do camponês.

A dissolução da indústria camponesa de consumo de subsistência na verdade já tivera início na Idade Média, quando surgiram as profissões artesanais urbanas, mas foi com o surgimento da indústria capitalista que ocorreu maior regressão da indústria agrícola caseira de subsistência.

De camponês a simples agricultor dependente do mercado. Em síntese, essa passagem se deu da seguinte forma:

Somente o sistema de comunicações, com suas ferrovias, correios e jornais, vai ser capaz de levar as novas idéias e produtos da cidade para os rincões mais afastados da zona rural, e colocar sob o domínio desse processo tanto as cercanias da cidade quanto a população toda do campo. Quanto mais evolui esse processo, tanto mais se dissolve essa tradicional indústria doméstica camponesa e cresce, na mesma proporção, a demanda de dinheiro entre os camponeses. Eles agora não só necessitam de dinheiro para obter o dispensável ou supérfluo, mas dele necessitam igualmente para o necessário, o indispensável. Sem o dinheiro eles já não conseguem levar em frente sua atividade. Já não conseguem viver sem dinheiro. Ao mesmo tempo que crescia a necessidade pecuniária do lavrador, também crescia essa mesma necessidade entre os poderosos que exploravam o camponês; crescia entre os senhores feudais e os príncipes, e entre outros detentores do poder do Estado. Isso levou naturalmente à conversão do imposto recolhido em dinheiro. Levou também à tendência de se elevar em cada vez mais esses impostos. Com isso a demanda de dinheiro cresceu naturalmente muito mais ainda. A única maneira de o camponês obter dinheiro foi, então, converter seus produtos em dinheiro, levando-os para o

mercado e lá passando a vendê-los. É claro que os produtos de sua indústria atrasada não eram os mais procurados, mas eram os que a indústria não produzia. Foi assim que o camponês se transformou naquilo que hoje por camponês se entende, coisa bem diferente do que fora desde o início: um *simples agricultor*. E quanto mais ele se transformava em agricultor, ou quanto mais se completava a separação entre a indústria e a agricultura, mais depressa desaparecia aquela auto-suficiência, segurança e conforto da existência camponesa que Sismondi encontrara aqui e acolá entre os camponeses livres. O camponês passa agora a depender do mercado que a ele se revelava mais caprichoso e imprevisível que o tempo. Contra as perfídias deste havia recursos com que precaver-se até certo ponto. Com os canais de drenagem ele poderia diminuir os efeitos de um verão excessivamente úmido. Implantando um sistema de irrigação, seria possível agir contra os efeitos da seca [...]. Mas ele não tinha meios de evitar a baixa dos preços, nem de tornar vendável o trigo encalhado. E foi precisamente a bênção do passado que se tornou uma desgraça: a boa colheita. Isso se revelou claramente no princípio deste século nos lugares em que a produção agrícola assumiu um caráter de produção de mercadorias quando os meios de transporte ainda eram imperfeitos, não oferecendo condições de equilibrar a abundância de um lugar com a carência registrada em outro. Assim como as más colheitas elevavam os preços, as boas colheitas faziam-nos baixar. (KAUTSKY, 1986, p. 19).

A produção agrícola se transforma em produção de mercadorias, e pela dificuldade do homem do campo ter acesso ao mercado para vender diretamente seus produtos ao consumidor, vai depender do intermediário, que tem uma visão melhor do mercado, se aproveitando disso para explorar o camponês.

Quando a produção era fraca, o agricultor era obrigado a aceitar o crédito oferecido pelo usurário, que muitas vezes era o próprio comerciante, ou empenhar seus bens de raiz.

Começa dessa maneira para ele uma nova forma de dependência, de exploração, a pior de todas, ou seja, a **dependência do capital usurário** do qual é difícil se livrar. Nem sempre ele o consegue. Por vezes a nova carga é por demais pesada e no fim tudo acaba na **penhora da propriedade** a fim de se poder satisfazer, com o dinheiro apurado, o usurário, ou o executor fiscal. O que antes a má colheita, o fogo e a espada não conseguiram, é conseguido agora pelas crises que afetam o mercado do trigo e do gado. Estas não acarretam apenas problemas passageiros ao agricultor, mas são capazes de comprometer as fontes vitais de sua subsistência, sua casa e sua terra, a ponto de divorciá-lo e transformá-lo em *proletário*. É a esse ponto que chega o bem-estar, a independência e a segurança do camponês, um homem, livre, no momento em que a indústria doméstica de subsistência se dissolve e o fisco obriga o mesmo a pagar imposto em dinheiro. (KAUTSKY, 1986, p. 20, grifo nosso).

Conforme o autor, esse desenvolvimento proletariza o camponês, reduz sua família e joga no mercado de trabalho os excedentes familiares, e esse desenvolvimento produziu entre os pequenos camponeses a necessidade de um rendimento suplementar, além daquele que lhe fornece o estabelecimento agrícola

de sua propriedade, que era excessivamente restrita, não permitindo produção que excedesse a demanda de sua própria família, “dele não tem produtos agrícolas que possa levar ao mercado. A única mercadoria que lhe resta então para vender é a própria energia de trabalho” (KAUTSKY, 1986, p. 21).

Assim, o modo de produção capitalista passou a determinar universalmente as condições de vida da população rural, ampliou a demanda por dinheiro entre os camponeses, e substituiu o trabalho familiar pelo assalariado.

Ao tratar da “A agricultura sob o feudalismo”, Kautsky (1986) demonstra que as condições da propriedade e o estabelecimento agrícolas que se desenvolveram nos países ocupados pelas tribos germânicas após as grandes migrações, se conservaram até o século XVIII, em um modelo entre a propriedade comunitária do solo (satisfazia as necessidades da economia agrária pastoril), e a propriedade privada do solo (satisfazia as necessidades da economia agrária baseada na exploração agrícola do solo), constituindo cada família camponesa uma cooperativa doméstica e autossuficiente, assim como a aldeia, que também constituía uma cooperativa autossuficiente, nessa economia.

Conforme já exposto, a indústria urbana aumentou a demanda de dinheiro por parte do camponês, que foi obrigado a produzir gêneros alimentícios para a venda, o que comprometeu o equilíbrio econômico da aldeia, que previa apenas o autossuficiente.

Uma vez que os produtos do solo se converteram em mercadorias, passando a ter valor de mercado, o próprio solo também se converteu em mercadoria dotada de valor, e quando a produção agrícola assumiu maiores proporções no início dos tempos modernos, já não havia terras em superabundância.

No século XV a população da Europa Central se expandia, aumentando assim a mão-de-obra, enquanto o solo deixa de existir em superabundância, passando a ter maior importância, decorrendo disso, a necessidade do monopólio quanto ao mais importante dos meios de produção, reduzindo o acesso do camponês às terras cultiváveis.

Renhidas lutas se estabeleceram, pois, entre o camponês e a nobreza feudal, lutas que prosseguem pela nova era adentro e a rigor ainda não cessaram, lutas cujas batalhas decisivas se travaram na Alemanha durante o século XVI. A nobreza feudal levou-as de vencida quase todas; depois de submetida ao poder do Estado nascente, do auxílio deste ela se serve para

vencer o camponês. A nobreza vitoriosa então começa, ela mesma, a produzir mercadorias de um modo muito curioso, um meio termo entre o sistema de exploração capitalista e o feudal. Começa a produzir mais-valia em grandes estabelecimentos utilizando, via de regra, trabalho servil e obrigatório, característicos do feudalismo, ao invés de trabalho remunerado. Sua política florestal e as economias pastoril e agrária dessa nobreza reduzem as dimensões da gleba camponesa [...] o desenvolvimento da produção de mercadorias passou a provocar as tendências mais diversas no campo, atuando todas no sentido de reduzir o acesso do camponês às terras cultiváveis, (KAUTSKY, 1986, p. 26).

O desenvolvimento econômico da cidade passa a revolucionar as condições econômicas rurais, tornando necessária uma revolução nas condições de existência da propriedade. Em 1789 se estabeleceram as classes revolucionárias de Paris dirigidas pela burguesia, que conclamou os camponeses escravizados a tomarem a Bastilha e a se libertarem da carga imposta a eles, pelo feudalismo.

A revolução das condições de existência da propriedade acelerou-se na França e depois nos países vizinhos, e o resultado disso foi a supressão dos encargos que o feudalismo impunha ao agricultor e a eliminação dos últimos vestígios do primitivo comunismo fundiário, com a instituição da propriedade privada absoluta da terra, abrindo-se o caminho para a agricultura de cunho capitalista.

Ao tratar sobre “o Caráter Capitalista da Agricultura Moderna”, Kautsky (1986), demonstra que a produção capitalista só ganhou expressão na agricultura depois de ter-se desenvolvido o capital urbano e, com este, o sistema creditício.

Abria-se, assim, uma segunda via de acesso ao capital. A agricultura poderia chegar a ele utilizando o crédito. Este se constitui, em parte, de **crédito pessoal, e em parte de crédito coberto por garantia real**. Aqui só atentaremos para este último. Nesse sentido, quando o proprietário da terra levanta uma **hipoteca**, isso significa que empenha sua renda fundiária, em troca da qual recebe o dinheiro de que necessita para fazer melhoramentos em sua propriedade, para comprar gado, maquinaria, adubo químico etc. (KAUTSKY, 1986, p. 81, grifo nosso).

Segundo Kautsky (1986), os três grandes grupos característicos da sociedade capitalista diferenciam-se um de outro dentro do sistema capitalista de arrendamento: o proprietário da terra e o dono dos demais meios de produção, ou seja, o capitalista, são pessoas distintas, opondo-se a elas o assalariado, explorado pelo capitalista.

O assalariado recebe remuneração pelo trabalho feito, o capitalista o lucro empresarial, e o dono da terra a renda fundiária, diferente do sistema hipotecário.

Conforme explica o autor, no sistema hipotecário também há uma divisão

bipartida, havendo o proprietário fundiário e o empresário. Mas aqui, a renda fundiária, que no sistema de arrendamento vai para o dono da terra, vai agora para o credor hipotecário. Assim, esse credor é o dono da renda fundiária, constituindo-se no proprietário verdadeiro da terra, e o proprietário nominal, de fato se converte em empresário capitalista, que reembolsa o lucro empresarial e a renda fundiária, cedendo a última, depois, de novo, em forma de juro hipotecário.

Caso não possa pagar a renda fundiária devida, não terá que abandonar a sua propriedade, como ocorre com o arrendatário que fica a dever seus juros, aquela parte que deve entregar em espécie. Mas pode ocorrer que o credor da hipoteca esteja investido do poder de expulsar da propriedade o agricultor por meio da execução da hipoteca, da mesma forma como o dono da terra, que pode livrar-se do arrendatário denunciando o contrato de arrendamento.

Desse modo, conforme demonstra o autor, a diferença que existe entre o sistema de arrendamento e o sistema hipotecário é apenas esta: neste último o verdadeiro dono da terra é chamado de capitalista, enquanto o verdadeiro empresário capitalista recebe o nome de proprietário fundiário.

É por causa desse quiproquó que os nossos lavradores (que de fato, desempenham funções capitalistas) costumam protestar contra a exploração de que são alvo, da exploração que se processa através do “capital móvel”, ou seja, contra os credores hipotecários que, na realidade, desempenham o mesmo papel que cabe ao proprietário fundiário dentro do sistema de arrendamento. Em todos os países civilizados observa-se um aumento rápido das dívidas hipotecárias [...] quanto pior se revela a situação econômica do lavrador, tanto maior será o prêmio de risco a ser pago por ele e maior será também a taxa de juros que será obrigado a aceitar, acima da média vigente; tanto mais baixo será também o valor (abaixo do real da propriedade) pelo qual poderá hipotecá-la. Isso é verdade pelo menos quando o lavrador assume novos compromissos. [...]. **No modo de produção capitalista o endividamento torna-se uma necessidade decorrente do próprio processo de produção** onde quer que o proprietário fundiário e o agricultor se tornem uma pessoa jurídica. O endividamento da propriedade torna-se, então, um fenômeno inevitável e assim **a dívida garantida pelo imóvel torna-se então fator essencial para a produção agrícola** [...] a grande propriedade fundiária encontrava-se muito mais onerada por crédito hipotecário que a pequena [...]. Isso não denota necessariamente, no entanto, uma situação de crise da grande propriedade, mas pode indicar apenas a maior dificuldade de obtenção de crédito hipotecário por parte do agricultor com pouca terra. Este, por isso mesmo, depende obviamente, pois, muito mais do crédito estritamente pessoal. Com o crédito pessoal as coisas se apresentam piores ainda que como hipotecária [...]. Enquanto para o latifundiário (ou ao menos, para aquele que se impõe como agricultor inteligente e capaz) a usura assume, no desenvolvimento capitalista, a forma do moderno crédito de incentivo à produção, a juros compatíveis com a taxa normal de lucro, **o pequeno camponês continua dependendo da forma medieval da usura sanguessuga**, usura que extorque o quanto pode e exige juros que ultrapassam o

limite do compatível com qualquer taxa aceitável de lucro, de modo que, além de não favorecer a produção, ainda acaba comprometendo as condições de existência do devedor. **O desenvolvimento capitalista implica endividamento**, seja no caso do pequeno lavrador, seja no caso do latifundiário; não elimina. No entanto, a forma medieval desse endividamento; alheio às necessidades da forma de produção capitalista no caso do pequeno estabelecimento agrícola, esse fenômeno não se observa com referência ao grande estabelecimento. Tendo em vista, pois, todas as vantagens de que o grande estabelecimento se beneficia na agricultura, as pequenas perdas sofridas em áreas de cultivo, sua economia em inventário (morto e vivo), sua possibilidade de recorrer à maquinaria, vantagens com as quais o pequeno estabelecimento não conta. (KAUTSKY, 1986, p. 81-82, 85, 96-97, grifo nosso).

Quanto à “exploração do campo pela cidade”, demonstra o autor como que da renda fundiária e dos juros pagos sobre as dívidas assumidas pelo agricultor fica no campo e aí é consumida ou acumulada apenas uma parte; a grande parte restante vai para a cidade, à custa da qual esta vem crescendo progressivamente.

Enquanto o desenvolvimento de sua propriedade ainda se encontra atrasado, o camponês vê-se obrigado a procurar na própria vizinhança quem lhe empreste o dinheiro de que necessita para manter seu estabelecimento em funcionamento.

Com o passar do tempo, **deixa de ser fortuito o ato de fazer dívidas**, causado apenas pela má administração ou por calamidade [...]; **quanto mais esse ato se transforma em elemento obrigatório do próprio processo de produção e quanto mais o intercâmbio mercantil se desenvolve entre a cidade e o campo, tanto mais o sistema secreto de agiotagem vem sendo substituído por instituições** em que as operações de crédito são públicas e constituem um ato normal que não revela desespero, razão pela qual as referidas instituições cobram juros normais ao invés de juros extorsivos. Essas instituições podem ser representadas por bancos urbanos ou sindicatos, ou mesmo por estabelecimentos que trabalham com capital emprestado, tomado de capitalistas da cidade. [...]. Por útil que seja ao camponês isolado, essas instituições representam, no entanto, de um modo geral, um crescimento da tributação fiscal do campo, por parte da cidade. Parte crescente dos valores produzidos pelo campo é absorvido pela cidade, sem que esta forneça ao campo, em troca, um valor substitutivo que venha a compensar esse fornecimento. [...]. O desenvolvimento urbano impõe ao campo, por sua vez, o pagamento de impostos em dinheiro, de impostos que não decorrem de sua forma de produção [...]. Apenas uma parte mínima dos impostos recolhidos pelo Estado é aplicada no campo. É na cidade que se encontram os quartéis, as fábricas de canhões e de fuzis, os ministérios, os tribunais, bem como os advogados que o camponês tem que pagar quando leva em frente algum processo judicial [...] (KAUTSKY, 1986, p. 86-88, grifo nosso).

Mazoyer e Roudart (2008) ao tratar sobre “a crise dos camponeses pobres”, demonstram como, para renovar o mínimo de ferramentas necessárias para o trabalho, tiveram que fazer sacrifícios tais como vender o gado e reduzir compras de bens de consumo. Ao mesmo tempo, tiveram que estender ao máximo os cultivos

para à venda, e com isso reduzir a área de cultivos para o autoconsumo, pois tinham capacidade de produção limitada.

Isso quer dizer que a sobrevivência do estabelecimento camponês, cuja renda cai abaixo do limite de renovação, só é possível pela *descapitalização* (venda de rebanho vivo, instrumentos cada vez mais reduzidos e mal mantidos), pelo *subconsumo* (camponeses esfarrapados e com pés descalços) e pela *subalimentação*. (MAZOYER; ROUDART, 2008, p. 512).

Quanto ao “endividamento e o êxodo agrícola”, esses autores demonstram como, nas condições de produção diminuídas desses camponeses, as boas colheitas tornaram-se raras, a colheita média diminuiu e, frequentemente, após o reembolso, sobrava pouco para comer durante alguns meses. Assim, o camponês é forçado a endividar-se cada vez mais cedo e mais pesadamente.

E mesmo privando-se de comer até o limite de sobrevivência, as possibilidades de reembolso diminuíram, chegando ao ponto em que o camponês endividado não tinha mais a quem pedir emprestado, restando-lhe mandar os membros ainda válidos de sua família à procura de empregos externos, temporários ou permanentes, o que enfraquecia ainda mais sua capacidade de produção.

“Enfim, se as rendas externas não bastarem para garantir a sobrevivência da família, esta não tem outra saída a não ser o êxodo para as periferias das cidades. A menos que se dedique a cultivos ilegais”. (MAZOYER; ROUDART, 2008, p. 513).

2.2 A Questão Agrária no Brasil

2.3 Considerações iniciais

Nesse capítulo iremos demonstrar como se desenvolveu a questão agrária no Brasil, para em seguida analisá-la em relação à justiça brasileira.

Inicialmente se faz necessário tratar do próprio termo “Questão Agrária”, o que faremos por meio de alguns autores, começando por Caio Prado que faz uma breve distinção entre “questão agrária” e “negócio da agropecuária”.

Se nos propomos analisar e corrigir a deplorável situação de miséria material e moral da população trabalhadora do campo brasileiro – e nisso consiste preliminarmente, sem dúvida alguma, a nossa questão agrária -, é

disso que nos devemos ocupar em primeiro e principal plano. O que não exclui, e antes impõe, a posterior consideração dos problemas que dizem respeito ao “negócio” da agropecuária e que interessam, sobretudo, nas condições atuais, grandes proprietários e fazendeiros, como sejam, entre outros, redução dos custos de produção (mais eufemicamente designados por “aumento da produtividade”), comercialização e financiamento da produção etc. O que não é lícito, é confundir essas duas perspectivas, e passar inadvertida ou arbitrariamente de uma para outra. (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 22).

Silva também distingue “questão agrária” e “questão agrícola”, ao afirmar que “o desenvolvimento das relações de produção capitalistas na agricultura brasileira conseguiu avanços na solução das questões agrícolas, dos problemas ligados à produção, porém, esse desenvolvimento só fez agravar a questão agrária, ou seja, o nível de miséria da população rural brasileira”. (SILVA, 1987, p. 101).

Fernandes define a questão agrária como “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”.

Os problemas referentes à questão agrária estão relacionados, essencialmente, à propriedade da terra, conseqüentemente à concentração da estrutura fundiária; aos processos de expropriação, expulsão e exclusão dos trabalhadores rurais: camponeses e assalariados; à luta pela terra, pela reforma agrária e pela resistência na terra; à violência extrema contra os trabalhadores, à produção, abastecimento e segurança alimentar; aos modelos de desenvolvimento da agropecuária e seus padrões tecnológicos, às políticas agrícolas e ao mercado, ao campo e à cidade, à qualidade de vida e dignidade humana. Por tudo isso, a questão agrária compreende as dimensões econômica, social e política. (FERNANDES, 2001, p. 23-24).

Conforme Stédile:

[...] existe já muita confusão sobre o próprio tema “questão agrária”. Particularmente prefiro usar a expressão o “problema agrário” ou o “problema do campo”. No entanto, na tradição dos livros, na tradição da pesquisa acadêmica, ficou mais marcada a expressão “Questão Agrária”. Acho que ela ajuda a isolar o problema. Se nós tratássemos como “problema do campo”, “problema agrário”, ficaria mais fácil começar a discutir e entender o que é a questão agrária. (STÉDILE, 1991, p. 307).

Para nosso trabalho foi essencial verificar como ocorreu o desenvolvimento da agricultura brasileira a partir da perspectiva da “questão agrícola”, observando basicamente as questões ligadas à produção, à política de incentivo ao desenvolvimento agrário, as “alianças” entre poder público e econômico, legislação e processos burocráticos.

A partir desses dados concretos e nacionais, buscamos compreender as

decisões judiciais envolvendo a terra, conforme será exposto adiante.

Essas abordagens não envolvem, ao menos diretamente, a “questão agrária”, nos termos acima expostos. Porém, e conforme Stédile afirma, a expressão “questão agrária” ficou “mais marcada”, e assim ela estará presente nesse trabalho.

2.4 O debate sobre a questão agrária

Conforme Silva, desde a década de 30 temos no Brasil o debate sobre a questão agrária, com a discussão em torno da crise do café e da grande depressão de 1929. No pós-guerra tivemos liberais, desenvolvimentistas e interlocutores da "questão agrária" debatendo sobre o lugar do setor rural na economia e na sociedade, fortemente influenciados pela industrialização.

O pensamento liberal no debate agrário compareceu de modo isolado e singularizado na figura de Eugênio Gudin, e não como protagonista do pensamento dominante dos meios políticos e acadêmicos de então. Desde os anos 50 e 60 “a reflexão econômica sobre o rural organizou-se em torno de dois eixos temáticos "a questão agrária" e "a industrialização e o papel da agricultura”. (DELGADO, 2001, pg. 2).

Esse debate envolvendo Gudin e Simonsen tratava sobre o papel do Estado e a necessidade, ou não, de se industrializar o país.

Simonsen produziu o documento: “A planificação da economia brasileira”, e nele apresentou como concepções centrais o planejamento, a presença do Estado na economia e a necessidade da industrialização como forma de aumentar a renda nacional.

Mas Eugenio Gudin não acreditava na viabilidade da indústria no Brasil, e o melhor para ele seria o país aproveitar suas vantagens comparativas de clima e terras férteis, se firmando como exportador agrícola.

Conforme Velloso, “guardadas as diferenças de época, os dois estavam preconizando, como constou pouco depois da Constituição de 1946, e como consta da Constituição de 1988, a ação supletiva do Estado em matéria econômica”:

“Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, só será permitida quando necessária aos imperativos da Segurança Nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em Lei.” Então, por que a controvérsia sobre o

Planejamento? Creio que a resposta está na citação feita há pouco: os dois gladiadores eram radicais. Então, na expressão de Gudín, não se falava em divergência. Dizia-se “Divergência Radical”. É como em certos casamentos: incompatibilidade de temperamentos, manifesta em vários Congressos de que participaram. (SIMONSEN e GUDÍN, 2010, pg.18).

Doellinger demonstra que as discussões travadas na época, sobre os grandes rumos da economia brasileira, refletiam também as divergências quanto aos próprios destinos da economia mundial, “pois as teses aqui postuladas estavam também em confronto nos países da Europa, nos Estados Unidos e em outros países da América Latina”.

Eram controvérsias entre “dirigismo” e “liberalismo econômico”; entre os benefícios da industrialização, em economias ainda essencialmente agrícolas, e as vantagens de uma maior especialização no âmbito da divisão internacional do trabalho; entre “protecionismo” com vistas à industrialização e “livre cambismo”, impondo “rigorosa seletividade às possíveis “indústrias nascentes”; e entre a participação direta e indireta do Estado na economia e o clássico *laissez-faire*”. (SIMONSEN e GUDÍN, 2010, pg.22).

Mas a partir de 1950 a polêmica quanto à questão agrária envolveu setores progressistas e da esquerda brasileira.

Ao tratar sobre as correntes de pensamento envolvendo esse debate, Stédile (2002) demonstra que entre as principais posições havia o Partido Comunista Brasileiro (PCB), que defendia que a burguesia nacional, a burguesia industrial, com quem eles tinham a intenção de se aliar, também teria interesse em fazer a reforma agrária no campo, pois a terra estaria em mãos de “quase senhores feudais, e então essa revolução democrática precisava, junto com a burguesia capitalista, derrotar esses senhores “feudais” ou esses resquícios do feudalismo”, liberando a terra para o desenvolvimento do capitalismo.

Depois o PC do B, que surgiu do PCB, rompendo ideologicamente com esse e, adotando as ideias de Mao Tsé Tung, teve como estratégia política a “guerra popular prolongada”. O conflito seria no campo e assim surgiu, a partir de 1970, a guerrilha do Araguaia, eliminada pelo exército em 1973. O PC do B não rompeu com teses anteriores, sobre a aliança com burguesia.

A partir da década de 60 surgiu uma terceira corrente de pensamento que formulou teses sobre a questão agrária. Eram ideias desenvolvidas pelos economistas que trabalhavam na CEPAL – organismo da ONU para a América

Latina. O pensamento cepalino defendia a necessidade de se fazer a reforma agrária no Brasil e na América Latina, mas uma reforma com caráter capitalista, que teria como papel oportunizar que mais pessoas tivessem a propriedade da terra, podendo se inserir no mercado interno como consumidores de bens industriais.

Conforme Silva, os vários diagnósticos como aqueles inspirados no arcabouço teórico da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), convergiam na tentativa de mostrar que a nossa estrutura agrária extremamente concentrada era *limitante* ao processo de industrialização do país.

Os argumentos principais, do ponto de vista daqueles que pregavam a necessidade da industrialização do país, diziam respeito à concentração da propriedade (e da posse) da terra nas mãos de uns poucos latifúndios, o que para eles representava:

a) um “estrangulamento” na oferta de alimentos aos setores urbanos, pois a produção reagia menos que proporcionalmente ao crescimento dos preços (em linguagem econômica, era inelástica). Assim, na medida em que fosse aumentado a proporção da população brasileira nas cidades, tenderia a haver uma pressão nos preços dos alimentos, com conseqüente reflexo no crescimento dos salários, tornando inviável o processo de industrialização;

b) a não ampliação do mercado interno para a indústria nascente. As fazendas eram quase auto-suficientes, baseadas numa economia “natural”: não adquiriam a grande maioria dos produtos de que necessitavam, confeccionando-os aí mesmo em bases artesanais.

Não se podia pensar que a indústria nascente brasileira tivesse condições de competição no exterior, ficando as suas possibilidades de mercado restritas ao país. Como a grande maioria da população ainda vivia na agricultura, esta deveria ser responsável por uma parcela substancial do mercado. Mas a estrutura agrária extremamente concentrada permitia que as grandes fazendas continuassem praticamente auto-suficiente, ou seja, não conectadas à economia como um todo. Daí o diagnóstico de uma estrutura agrária feudal ou com restos do feudalismo, enquanto outros negavam o feudalismo ao ressaltar a sua dependência do setor exportador. Mas, de qualquer maneira, o diagnóstico coincidia no seguinte aspecto: a agricultura, de modo geral, não viria a se constituir num mercado para o setor industrial nascente, representando, portanto, um estrangulamento do processo de industrialização do país. **A estrutura agrária continuou concentrada (aumentou a partir dos anos 60), mas houve uma transformação interna – ao nível das relações de produção – que permitiu que a agricultura respondesse às necessidades da industrialização.** Ou seja, houve simultaneamente:

- a) um aumento da oferta de matérias-primas e alimentos para o mercado interno sem comprometer o setor exportador que gerava divisas para o processo de industrialização, via substituição das importações;
- b) uma integração maior da agricultura ao circuito global da economia, não apenas como compradora de bens de consumo industriais: houve também o que podemos chamar de uma verdadeira “industrialização da agricultura”, na medida em que esta passou a demandar quantidades crescentes de insumos e máquinas geradas pelo próprio setor industrial. (SILVA, 1982, p. 46-47, grifo nosso).

A quarta corrente que se formou sobre a questão agrária surgiu em torno

de Caio Prado Júnior, que nos anos 60 defendeu uma tese contrapondo as anteriores, fazendo uma análise de que as relações de produção e sociais, tipicamente capitalistas já eram predominantes no campo, e, portanto, se houvesse uma reforma agrária, deveria ter um caráter anticapitalista.

Para esse autor, a burguesia nacional já estava aliada ao capital estrangeiro, e uma revolução brasileira aconteceria com outro tipo de aliança, diferente do que estava pregando seu ex-partido (PCB) e as forças tradicionais de esquerda.

A igreja católica também atuou na questão agrária, produzindo documentos sobre essa questão. Em 1950 um setor conservador da igreja elaborou um documento que reproduzia a visão europeia de que cada um deveria ter a sua pequena propriedade capitalista, a ideia era “promover a reforma agrária antes que os comunistas a façam”.

Outra bandeira da igreja veio depois: “A terra é para quem nela trabalha”, era apoiada pela Doutrina Social da igreja, que no ano de 1980 produziu o documento “A igreja e os problemas da terra”, defendendo que “a terra devia ser para trabalho e não para negócio”, não para especulação e exploração do trabalho.

A construção teórica e política da “questão agrária” no pensamento econômico ocorreu de forma mais sistemática nos anos 60, período no qual houve três centros de reflexão da intelectualidade à esquerda, conforme acima exposto, mas “alguns economistas de fora desse espectro ideológico, como Delfim Netto e Roberto Campos entrariam neste debate, certamente mais preocupados com o tema da industrialização”. (DELGADO, 2001, p. 2).

Delgado situa o pensamento econômico hegemônico no Brasil a partir do golpe de 64, para que se possa entender o debate sobre a “agricultura e desenvolvimento”, que era baseado, conforme explica esse autor, no pensamento funcionalista norte-americano, com respeito aos papéis clássicos da agricultura no desenvolvimento econômico, que são as chamadas cinco funções da agricultura, a saber: liberar mão-de-obra para a indústria; gerar oferta adequada de alimentos; suprir matérias-primas para indústrias; elevar as exportações agrícolas e transferir renda real para o setor urbano.

O grupo da USP liderado por Delfim Netto, conforme Delgado, tinha uma proposta de modernização sem reforma, ou com reforma somente onde se comprovasse ineficiência da estrutura agrária.

Então lançaram a seguinte pergunta: Mas, afinal, de que depende a expansão do setor agrícola? Respondem: do nível técnico da mão-de-obra; do nível de mecanização; do nível de utilização de adubos; de uma estrutura agrária eficiente.

Termina o debate político com o golpe de 64, e o pensamento conservador foi se impondo. Delfim Netto assumiu o Ministério da Fazenda em 1967 e começou a implementar o Sistema Nacional de Crédito Rural como principal estrutura de fomento à produção agropecuária.

Este período histórico (1965-1980), constitui-se, com muita clareza, na idade de ouro de desenvolvimento de uma agricultura capitalista em integração com a economia industrial e urbana e com o setor externo, sob forte mediação financeira do setor público. Perseguiu-se na política agrícola a concepção de planejamento induzido dos mercados de produtos rurais mediante a desoneração dos riscos estruturais do processo produtivo privado (riscos de produção e de preços). Estimulou-se a adoção de pacotes tecnológicos da “Revolução Verde”, então considerados sinônimos de modernidade, e incentivou-se um enorme aprofundamento das relações de crédito na agricultura mediante a adoção desses pacotes com volumosas subvenções financeiras. (...) Em certo sentido, pode-se visualizar nele um **pacto agrário modernizante e conservador**, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande prioridade territorial e ao capital comercial. **O latifúndio obteve inúmeras linhas de apoio, além de defesa na nova estrutura fiscal e financeira do setor rural.** (DELGADO, 2001, p. 5, grifo nosso).

O debate sobre a questão agrária reacendeu-se a partir dos anos 80, porém, conforme Stédile, não é mais se o capitalismo predomina ou não nas relações sociais, e de produção na agricultura brasileira. Todos concordam.

Pode-se divergir e pesquisar sobre a natureza e diferenciações existentes desse desenvolvimento. Não sobre sua predominância. Hoje debate-se qual a natureza da reforma agrária. Ela será capitalista ou socialista? Ela será reformista-desenvolvimentista, ou será revolucionária? Alguns, mesmo no campo da esquerda, levantam teses de que não há mais necessidade de reforma agrária no sentido de distribuição ampla da propriedade da terra, de que os trabalhadores precisam e lutam por outro tipo de mudanças na agricultura. (STÉDILE, 2002, p.10).

2.4 Herança histórica

Uma breve recapitulação sobre a ocupação inicial das terras no Brasil.

Os elementos constitutivos da organização do Brasil colonial, conforme Caio Prado, foram a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo, que se

conjugavam num sistema típico: a “grande exploração rural”, ou seja, a reunião numa mesma unidade produtora de grande número de indivíduos; é isto que constitui a célula fundamental da economia agrária brasileira, como se constituirá também a base principal em que assenta toda a estrutura do país, econômica e social. (PRADO JÚNIOR, 1969, p. 122-123).

Sobre esses elementos edificou-se a estrutura agrária brasileira, que passou pelas seguintes fases de formação fundiária:

Regime sesmarial ou de concessão de terras, 292 anos (1500 a 1822);

Regime de posses ou período extralegal, 28 anos (1822 a 1850);

Fase de sistematização jurídica, 135 anos (1850 a 1985);

Fase de consolidação jurídica, de 1988 em diante. (CARVALHO, 2010, p. 38)

Inicialmente tivemos no Brasil as capitâneas hereditárias, extensões de terras que variavam entre 30 e 100 léguas³, e a partir do século XVI a propriedade da terra no Brasil passa a ser distribuída em sesmarias, conhecida como “a concessão de uma dada gleba de terra abandonada ou não cultivada a uma pessoa (sesmeiro), tendo esta por obrigação ocupá-la e fazê-la produzir.” (CARVALHO, 2010, p. 39).

Por mais de três séculos vigorou assim, com base nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas.

Uma sesmaria podia equivaler a 13.086 ha, e a implantação do sistema sesmarial no Brasil foi realizada com base em “critérios pessoais e econômicos”.

A fase do regime de posse ou livre ocupação de terras foi de 1822 até 1850, e com a Resolução de 17.07.1822 foi extinto o regime sesmarial no Brasil.

A Constituição de 1824 garantiu o direito de propriedade, mas por 28 anos nenhuma lei regulou a apropriação das terras no país.

Em seguida a fase de sistematização jurídica, em 1850 com o advento da Lei de Terras (Lei 601, de 18/09/1850), quando então o Brasil passa a ter um diploma legal de ordenamento fundiário nacional.

A lei de Terras teve vários objetivos, entre os quais podem ser citados os seguintes:

- a) vedar o domínio sobre as terras devolutas, a não ser pela compra e venda;

3

Léguas é uma antiga medida portuguesa equivalente aproximadamente a 6 quilômetros.

- b) garantir títulos aos detentores de sesmarias não confirmadas;
- c) outorgar títulos aos detentores de terras por concessão feita no regime anterior;
- d) converter a posse mansa e pacífica anterior à lei na aquisição do domínio.

[...]

Em síntese, a partir da Lei de Terras passaram a existir as seguintes situações imobiliárias apresentadas...

- Propriedades legítimas, com direito oriundos de títulos de sesmarias cedidas e confirmadas;
- Posses com títulos de sesmarias sem confirmação;
- Posses sem título hábil, anteriores à lei de terras;
- Terras devolutas. (CARVALHO, 2010, 42-43).

Conforme Martins, a lei de Terras de 1850 e a legislação subsequente codificaram os interesses combinados de fazendeiros e comerciantes, instituindo as garantias legais e judiciais de continuidade da exploração da força de trabalho, mesmo que o cativo entrasse em colapso.

Na iminência de transformações nas condições do regime escravista, que poderiam comprometer a sujeição do trabalhador, criavam as condições que garantissem, ao menos, a sujeição do trabalho. Importava menos a garantia de um monopólio de classe sobre a terra, do que a garantia de uma oferta compulsória de força de trabalho à grande lavoura. De fato, porém, independentemente das intenções envolvidas, **a criação de um instrumental legal e jurídico para efetivar esse monopólio, pondo peso do Estado do lado do grande fazendeiro, dificultava o acesso à terra aos trabalhadores sem recurso.** A extensão e a abundância de terras devolutas, teoricamente desocupadas, virtualmente disponíveis para serem incorporadas pela grande lavoura, tanto antes quanto na vigência da legislação fundiária, não eram fatores suficientes para dar continuidade à expansão do café. Além da abundância de terras era necessária a abundância de mão-de-obra disposta a aceitar a substituição do escravo. (MARTINS, 1981, p. 59-60, grifo nosso).

A fase de consolidação jurídica ocorreu com a Constituição de 1988, e posteriores leis visando sua regulamentação.

Conforme Oliveira, a estrutura fundiária brasileira herdada do regime das capitanias/sesmarias foi muito pouco alterada ao longo dos 400 anos de história do Brasil e “particularmente na segunda metade deste século, o processo de incorporação de novos espaços – assaltados, tomados das nações indígenas – tem feito aumentar ainda mais a concentração das terras em mãos de poucos proprietários”. (OLIVEIRA, 2002, p. 55-56).

E com a modernização da agricultura brasileira, ainda que em parte, ficou demonstrado que o latifúndio não foi obstáculo ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Ao tratar sobre a formação do capitalismo no Brasil, inclusive no campo, Gorender (1979) aponta algumas concepções históricos-sociológico-econômicas.

O autor cita três concepções, a primeira no sentido de que o capitalismo no Brasil se formou a partir do feudalismo, reproduzindo-se aproximadamente o processo europeu. Haveria assim, segundo esse entendimento, sobrevivências feudais ou semif feudais no campo brasileiro, e que seriam obstáculos econômicos e institucionais à penetração do capitalismo na agropecuária nacional.

Em consequência, postulava-se uma reforma agrária que permitisse o desenvolvimento do capitalismo na agropecuária, reforçando um regime democrático-burguês no Brasil.

A segunda concepção era de que o capitalismo nasceu no Brasil já no início da colonização portuguesa no século XVI. Para alguns defensores dessa tese, teria sido um capitalismo incompleto, para outros, seria um capitalismo completo, sob a denominação de capitalismo colonial.

A história do Brasil, conforme o autor, seria a história das mudanças de formas do capitalismo e, principalmente, da “purificação” do capitalismo; seria a história da “purificação” do capitalismo brasileiro desde o século XVI.

A terceira concepção derivava da teoria da dependência. Segundo essa tese, tivemos uma economia colonial, até mesmo um modo de produção colonial, como peça do Antigo Sistema Colonial, cujo fim seria o de servir à acumulação originária de capital na Europa.

Com o término desse Antigo Sistema Colonial no começo do século XIX, surge o capitalismo nacional, na medida em que se transferem para o Brasil as funções comerciais e estatais que se concentravam em Portugal. Mas mudaram as formas de dependência, resultando no chamado capitalismo dependente,

[...] definido, a meu ver, muito vagamente, como um capitalismo heterômico e não-integrado. Para mim, capitalismo dependente é um conceito historicista, não é um conceito lógico-teórico; ao menos não conheço nenhum autor que conseguisse elevar este conceito ao nível lógico-teórico. A formação do capitalismo, inclusive no campo do Brasil, a partir do modo de produção escravista-colonial- eis, finalmente, uma nova e recente concepção. Aqui temos uma origem completamente diferente da europeia, contudo passível de explicação com o rigor da metodologia do materialismo histórico. Não será novidade se disser que me filio a essa última tese, a tese da origem do capitalismo brasileiro a partir do modo de produção escravista colonial. [...] Mas no campo, após a Abolição, continuou a dominar a “plantagem” exportadora, sobretudo a de café; a de açúcar, perdido o mercado externo, teve de se voltar para o mercado interno que então se encontrava em expansão. [...] chamo plantagem o que na literatura em regra

é chamado de *plantation* [...]. Esta plantagem, que era um estabelecimento mercantil especializado, juntamente com o latifúndio pecuário de caráter pré-capitalista, dominou a formação social do Brasil pós-escravista, de tal maneira que o modo de produção capitalista em expansão, em alguns núcleos urbanos, não era senão, depois da Abolição, notem bem, e ainda durante alguns decênios depois, um modo de produção subordinado. (GORENDER, 1979, p. 20-21).

Em Silva temos uma síntese sobre as etapas fundamentais do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, e sobre o processo de industrialização, importantes para a compreensão do tema, pois “o sentido último do desenvolvimento do capitalismo no campo é a própria industrialização da agricultura”.

Numa periodização extremamente sintética, podem-se delinear cinco etapas fundamentais do desenvolvimento recente do capitalismo no Brasil, as últimas das quais são também as etapas do processo de industrialização do país:

- a) período de 1850 a 1888, que vai da proibição do tráfico negreiro à abolição da escravatura. É uma fase de transição marcada pelo final do sistema colonial, onde havia um bloqueio da industrialização traduzido não pela hegemonia do capital cafeeiro (que é predominantemente mercantil) sobre o capital industrial, mas pela própria condição escravista da economia;
- b) o período que se estende de 1888 a 1933, ano em que se dá o auge dos reflexos da crise de 1929 sobre o setor cafeeiro. Essa fase marca o nascimento e a consolidação do capital industrial no País: constitui-se uma agricultura mercantil de alimentos e de matérias-primas, destinada ao abastecimento do mercado criado pelas indústrias de bens de consumo que se iam instalando no País, bem como um pequeno núcleo de indústrias leves de bens de produção;
- c) o período de 1933 a 1955, que marca o início de uma nova fase de transição, porque a acumulação de capital se move de acordo com um novo padrão, que se denominou industrialização restringida. Nessa fase, a economia brasileira vai-se libertando gradativamente da dependência que mantinha, direta ou indiretamente, com o setor cafeeiro exportador;
- d) o período de 1956 a 1961, que se inicia com a implantação de um bloco de investimentos altamente complementares que delineiam uma industrialização pesada. Essa fase configura um ciclo de acumulação e, por isso, compreende dois momentos: o de expansão entre 1956 e 1961, apoiada no Estado e no novo capital produtivo; e o de depressão, entre 1962 e 1966, que se manifesta por uma queda das taxas de crescimento;
- e) o período de 1967 a 198 (?), que cobre todo um novo ciclo de expansão-retração da economia brasileira. O ano de 1967 representa o início da fase de recuperação da crise que dominou os primeiros anos da década de 1970. Já os anos 1980 representam a fase depressiva que se seguiu à desaceleração da segunda metade dos anos 1970, depois de a economia haver atingido o auge do ciclo nos anos 1970-73 (Tavares e Belluzzo, 1979). Muitos podem se perguntar sobre o porquê dessa aparente “divagação” sobre a periodização do processo de industrialização no Brasil. Não se deve esquecer, todavia, que o sentido último do desenvolvimento do capitalismo no campo é a própria industrialização da agricultura. Em outras palavras, o significado do desenvolvimento das forças produtivas no campo não é outro senão o de transformar a terra, de uma dádiva da natureza, num elemento do próprio capital, produto das relações sociais de produção. (SILVA, 1982, p. 44-45).

2.5 A modernização da agricultura brasileira

Após a Segunda Guerra Mundial, crescimento econômico e distribuição da renda foram temas em destaque. A industrialização dos países subdesenvolvidos era apresentada como possibilidade de desenvolvimento, e o setor agrícola apontado como responsável pelo atraso desses países.

Essa divisão em dois setores decorria do modelo dualista de W. Arthur Lewis, que tratava de um setor de subsistência, e outro capitalista.

Desse modelo de Lewis, Silva analisou o papel eminentemente passivo atribuído à agricultura no processo de crescimento econômico, pois competiria a ela, nesse modelo, como “função básica liberar mão-de-obra para o setor capitalista e alimentá-la a preços constantes, uma vez que o salário de subsistência inclui o custo da alimentação como um dos seus maiores componentes”. (SILVA, 1982, p. 17-18).

Havia também o entendimento de que a responsabilidade da agricultura poderia ser ampliada, indo além de atender a demanda de alimentos e matérias-primas a preços baixos, aumentando a renda para produtores agrícolas e possibilitando melhores condições de salários para os trabalhadores rurais. Mas para isso era preciso eliminar o “arcaico” existente na agricultura.

A reforma agrária era outro tema que aparecia com destaque ao final da Segunda Guerra Mundial, incentivado por organizações internacionais como a ONU. Por meio da FAO foram organizados colóquios regionais e Conferências Mundiais sobre o tema, (1966 e 1977), e relatórios do Banco Mundial eram favoráveis a execução da reforma agrária.

“Há uma surpreendente unanimidade [...] e em todas essas recomendações está presente o adágio tornado célebre por John Kennedy: ‘Aqueles que fazem a reforma pacífica impossível, tornam a mudança violenta inevitável’”. (VEIGA, 1984, p. 9-10).

Porém, conforme será demonstrado, o desenvolvimento da agricultura no Brasil ocorreu com uma estrutura fundiária concentrada, sem necessidade de uma efetiva reforma agrária, até porque os objetivos de modernizar a agricultura, eliminando dela o arcaico, eram conflitantes do ponto de vista da acumulação capitalista. **“Pelo contrário, a articulação do “moderno” com o “atrasado” persiste na dinâmica da reprodução no capitalismo monopolista na agricultura**

brasileira". (SILVA, 1982, p. 17-19, grifo nosso).

A reforma agrária "aparecia no fim dos anos cinquenta como o remédio para a crise agrária e para a crise agrícola por que passava o país. [...] era preciso acelerar a penetração das relações capitalistas de produção na agricultura brasileira". (SILVA, 1987, p. 100).

Ainda conforme esse autor, o sentido das transformações capitalistas era elevar a produtividade do trabalho, o que implica fazer cada pessoa ocupada no setor agrícola produzir mais, por meio do aumento da jornada de trabalho, intensificando a produção agropecuária. Para conseguir isso, "o sistema capitalista lança mão dos produtos da sua indústria: adubos, máquinas, defensivos, etc. Ou seja, o desenvolvimento das relações de produção capitalistas no campo se faz "industrializando" a própria agricultura". (SILVA, 1987, p. 13-14).

O processo de industrialização da agricultura no Brasil iniciou-se na década de 1950, por meio das importações de meios de produção mais avançados, e na década de 1960, com a implantação um setor industrial produtor de equipamentos e insumos para a agricultura, iniciou-se um novo modelo econômico brasileiro, encerrando-se o modelo de substituição de importações, pela modernização do setor agrário e formação do Complexo Agroindustrial.

A partir da segunda metade dessa década ocorreram transformações no campo devido à mecanização da agricultura, aplicação da legislação trabalhista e a substituição de culturas que exigiam trabalhadores, pela pecuária, provocando a saída da população rural para as cidades.

A década de 1970 foi marcada pela chamada industrialização da agricultura. Nessa época houve uma maior intervenção do Estado, facilitando o crédito rural, criando institutos de pesquisas e viabilizando o complexo agroindustrial no Brasil. Mas no final dessa década tínhamos alta de inflação, PIB declinando e dívida externa crescendo, com o encerramento do chamado "milagre brasileiro".

Nas décadas de 1980 e 1990 houve uma redução dos incentivos agrícolas via crédito rural, e uma modernização cada vez mais excludente, com a introdução em pontos isolados de "novas tecnologias", como a informática, microeletrônica e biotecnologia na produção agrícola.

Ao tratar sobre o tema "a questão da modernização da agricultura brasileira", Silva (1982) observa que a ideia de que a estrutura fundiária herdada dos tempos coloniais, seria um obstáculo ao processo de formação de um capitalismo

industrial no País, foi desconstruída após o chamado “milagre brasileiro”, e que as análises dos autores sobre o comportamento do setor agrícola após 1967, foi no sentido de que esse setor desempenhou a contento o seu papel, com taxa média anual de crescimento da produção agrícola de 4,7% a.a, o suficiente para atender o crescimento da demanda efetiva.

Esse aumento da produção se deu sem elevação dos preços reais (a nível dos produtores) e foi suficiente para garantir um crescimento sensível das exportações que, em termos de valor, praticamente quadruplicou no período 1967-75, como pode ser visto no Quadro 1.5. Observa-se que a agricultura ainda é responsável por 60% das exportações brasileiras, contribuindo, portanto, significativamente para o equilíbrio do balanço de pagamentos, papel que é chamada a desempenhar para garantir a articulação das economias reflexas na divisão social do trabalho criado pelo sistema capitalista na sua fase de desenvolvimento monopolista. A tabela 1.6 mostra o desempenho da agricultura como mercado para alguns produtos industriais, no caso os insumos agrícolas básicos, papel que também lhe é reservado na articulação com o capitalismo monopolista. Como se pode verificar, a utilização de fertilizantes aumentou mais de seis vezes, a de defensivos quase quatro vezes e a de tratores quase três vezes, no período de 1967-75. Ressalte-se que o número de tratores não é tão bom indicador como seria o número de HP, uma vez que a tendência registrada no período pela indústria de tratores é produzir unidades cada vez mais potentes. (SILVA, 1982, p. 27-29).

Com a crise posterior ao “milagre brasileiro”, buscou-se como solução modernizar a agricultura, pois aumentando a produtividade seria possível alcançar boas rendas, e com isso pagar maiores salários e dar mais emprego, mas efetivamente a consequência dessa “solução”, foi o favorecimento de determinado setor.

Nas propriedades das regiões Sul e Sudeste a partir de 1970, aumentou substancialmente o tamanho das grandes fazendas, houve aumento no uso de crédito agrícola, absorvido por uma pequena parcela de fazendeiros, os maiores beneficiários desses incentivos, resultando num aumento das disparidades do nível de renda das propriedades.

“Vê-se, portanto, claramente que o processo de modernização se fez acompanhar de unidades de produção cada vez maiores, com uma conseqüente deterioração da distribuição da renda no setor agrícola”. (SILVA, 1982, p. 27).

As políticas de incentivo à modernização favoreceram o setor produtor das chamadas “culturas modernas” (cana, café, soja, trigo), que utilizavam maiores proporções de insumos modernos (fertilizantes, mecanização) subsidiados, e por serem produtos de exportação tinham uma evolução dos preços relativamente mais favorável que as culturas tradicionais (arroz, mandioca, feijão etc).

Por isso, o setor das “culturas modernas” tinha maior lucratividade que os pequenos produtores das “culturas tradicionais”, que não foram atingidos pela modernização para evitar o aumento dos preços dos alimentos, que esse setor deveria garantir à população urbana, no caso, aos trabalhadores urbanos com baixos salários. Por isso, ao invés de modernizar, manteve-se essas formas pré-capitalistas de produção.

No caso brasileiro, fica mais ou menos claro por que as políticas de estímulo à modernização não atingiram as pequenas unidades agrícolas, especialmente as que se dedicam à produção de gêneros alimentícios de primeira necessidade. Dada a persistência de um padrão de distribuição da renda altamente concentrada no setor urbano, a maior parte da população desse setor se caracteriza por possuir um baixo poder aquisitivo. Assim, o estímulo que o crescimento urbano-industrial deveria proporcionar às áreas rurais através do mecanismo de preços (aumento da demanda – aumento do preço – aumento da oferta) não atinge o objetivo de dinamizar as áreas produtoras de alimentos básicos: **o preço desses gêneros não pode subir sem que se elevem os níveis reais dos salários mais baixos, fonte de renda da grande maioria da população urbana.** Assim sendo, a produção de alimentos fica relegada aos estabelecimentos que estão naturalmente impossibilitados de assumir um comportamento empresarial (pequenos proprietários, arrendatários, parceiros e ocupantes) que basicamente produzem a sua própria subsistência gerando um pequeno excedente para o mercado. Essa dispersão da produção em pequenas unidades cria a necessidade de um grande número de intermediários, fazendo com que, sobrevivendo uma eventual escassez de gêneros alimentícios, o diferencial de preços se dilua pelas numerosas escalas existentes entre o pequeno produtor e o consumidor final. Dessa maneira, a distribuição regressiva da renda (do lado da demanda) e a estrutura de posse da terra conjugada à estrutura de intermediação (do lado da oferta) **provêm condições para que o comportamento dos preços deixe de ser um estímulo aos produtores, via modernização das unidades de produção e/ou incorporação de nova tecnologia, para ser, ao contrário, um estímulo à manutenção (e mesmo proliferação) de formas pré-capitalistas para atender o aumento da demanda de alimentos do setor urbano, decorrente do processo de urbanização** (Graziano da Silva e Queda, 1975). (SILVA, 1982, p. 27-31, grifo nosso).

Silva (1987) ao tratar sobre “a questão agrária nos anos setenta”, especifica “três grandes modificações” ocorridas na agricultura brasileira, que marcariam profundamente o comportamento dela no futuro.

A primeira teria sido o “fechamento” de fronteiras agrárias, que utilizavam a terra não como meio de produção, mas como reserva de valor e meio para obtenção de benefícios estatais.

Na Amazônia, o “fechamento” não se dá por uma ocupação no sentido clássico de expansão das áreas exploradas a partir de regiões mais antigas, onde a produção capitalista substitui a produção de subsistência, como se deu no Sudoeste do Paraná e no Sul de Mato Grosso. É, pelo contrário, um “fechamento de fora para dentro”, onde a importância da terra como meio de

produção passa a um plano secundário, frente às funções de “reserva de valor” contra a corrosão inflacionária da moeda e de meio de acesso a outras formas de riqueza a ela associadas, como as madeiras de lei, os minérios, o acesso ao crédito farto e barato e aos benefícios fiscais. [...] É preciso não esquecer que a terra funcionou também na Amazônia como “contrapartida” dos incentivos fiscais, num jogo contábil onde o imóvel foi supervalorizado, de modo a obter, praticamente, “doações financeiras” do governo para projetos cuja grande maioria não passa ainda hoje de verdadeiras “vitrines”, embora já tenha consumido a maior parte dos vultosos recursos previstos. (SILVA, 1987, p. 47-48)

A segunda grande modificação teria sido o processo acelerado de modernização no Centro-Sul do país, porém, uma modernização parcial da agricultura, pois restrita a alguns produtos conhecidos como “cultura de rico”, tais como o café, a cana-de-açúcar, a soja, o trigo, etc., ficando o feijão, o leite, a fava, grande parte do arroz e do milho conhecidos como “culturas de pobre”.

Também foi chamada de “modernização parcial”, pois mesmo em relação aos produtos e áreas específicas, essa modernização atingiu apenas algumas fases do ciclo produtivo.

A terceira grande modificação ocorrida foi a crescente presença do capitalismo monopolista no campo, ou seja, de grandes empresas industriais que passaram a atuar tanto diretamente na produção agropecuária, como fortaleceram sua presença no setor da comercialização e de fornecimento de insumos para a agricultura.

Como consequência da presença dos grandes capitais no campo, houve um crescimento generalizado no grau de concentração fundiária no país. Entre 1970 e 1975, por exemplo, o índice Gini⁴ de concentração da posse da terra no Brasil, de 0,840 passou para 0,855.

O aumento do grau de concentração fundiária, segundo Silva, foi devido em parte à política de ocupação da fronteira amazônica, através das grandes empresas pecuárias, deslocando a pequena produção agrícola, mas parte significativa deveu-se à expansão das grandes propriedades na região Centro-Sul, em especial nos Estados de Goiás, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, que são os Estados com agricultura mais modernizada.

O resultado desse processo de modernização foi a expropriação de

4

“O índice de Gini é uma medida do grau de concentração de uma distribuição qualquer. Ele assume o valor zero quando a distribuição é igualitária. E tende para o valor um quando toda a distribuição está concentrada nas mãos de uma só pessoa”. (SILVA, 1987, p. 112 nota 7).

pequenos produtores, em particular daqueles que detinham formas precárias de acesso à terra, como os posseiros, parceiros e pequenos arrendatários, com o aumento do grau de concentração fundiária pela utilização da terra “fundamentalmente como reserva de valor e meio de acesso ao crédito rural e aos incentivos fiscais, ou, simplesmente, como especulação imobiliária”. (SILVA, 1987, p. 57).

Com a crescente dominação do grande capital no campo, alterou-se o papel dos pequenos produtores na agricultura, pois com a articulação entre o grande capital industrial e/ou comercial, deixaram a produção de subsistência, e passaram a produzir para o mercado, dedicando-se muitas vezes também às “culturas de rico”, e a tecnificação do pequeno produtor ocorreu por imposição do capitalista comprador, que exigia uma “padronização da produção”.

Nesse tipo de cultura, a produtividade dependia de um “pacote tecnológico”, e esse pacote era uma imposição do grande capital industrial, que produzia os insumos modernos para a agricultura.

“O fundamental aí não é o aumento da produção em si, mas sim que os pequenos agricultores passem a desempenhar um novo papel, o de compradores de insumos industriais, mesmo que isso se reflita numa elevação dos seus custos”. (SILVA, 1987, p. 60).

Devido aos insumos modernos que necessita utilizar, o pequeno produtor passa a ter um custo mínimo a cobrir, não podendo vender a sua produção “a qualquer preço”. Assim, segundo Silva, o fato de a agricultura ter se transformado em uma crescente consumidora de insumos industriais implicou em um crescimento mais rápido dos preços dos produtos agrícolas, sem que necessariamente o produtor se beneficiasse desses acréscimos.

Devido à expropriação, há uma redução da importância da pequena produção no Centro – Sul do país, bem como dificuldade de recriação na fronteira “fechada”. Paralelamente a isso, a pequena produção ganhou destaque como reservatório de braços para as atividades capitalistas.

Isso porque com a “dupla compressão” da renda do pequeno produtor, seja pela compra de insumos, seja pela venda das mercadorias, ele e a família passaram a trabalhar temporariamente nas grandes fazendas, recebendo salário, “o que se torna compatível com os momentos de pico de demanda de mão-de-obra acentuados pela modernização parcial da agricultura, especialmente no Centro-Sul.

É esse um dos mecanismos responsáveis pelo aumento da rotatividade da população rural em todo o país”. (SILVA, 1987, p. 62).

2.6 Conceição do Araguaia

Os fatos ocorridos em Conceição do Araguaia ilustram bem como foi o processo de desenvolvimento da agricultura brasileira.

Alguns aspectos desse processo são necessários destacar aqui, tais como a “transformação da terra em mercadoria”, o “antagonismo entre posseiros e fazendeiros”, “as técnicas de expropriação da terra”, e “a aliança entre Estado-empresa privada”, o que faremos com apoio na obra *A Luta pela Terra*, de Otávio Ianni (1979).

Nesse município 80% das terras eram ocupadas, mas isso começou a mudar a partir da construção da rodovia Belém-Brasília em 1960, e com a criação da SUDAM em 1966, quando Governantes federais, estaduais e municipais passaram a estimular a ida de grandes empresas agropecuárias, de extrativismo ou mineração, para Conceição do Araguaia.

Assim, iniciou-se um processo de transformação da terra em mercadoria, o que levou a um “rearranjo jurídico” como meio de controle privado da terra. Direito Civil, legislação de registros públicos, certidões cartorárias, medições de superfície “e uma série de práticas formais inusitadas se generalizaram”.

[...] o que a lei positiva estabelece é que posse não provada é posse não tida. E como, em última análise, a prova da posse deve ser judicial – portanto, dependente de uma estrutura complicada, cara e praticamente ininteligível para o caboclo – este se vê de repente em total insegurança. Se tenta recorrer ao aparelho burocrático do judiciário, sua vida em breve se transforma num pesadelo kafkiano. (IANNI, 1982, p. 159).

Conforme observa o autor, o formalismo jurídico foi usado como instrumento de expansão do domínio fundiário dos grupos mais fortes.

“As pendências, disputas e conflitos de terras surgidos no lugar são, ao mesmo tempo, produtos e condições, tanto do rearranjo da estrutura fundiária, em termos de apropriação privada das terras, como da metamorfose da terra em mercadoria”. (IANNI, 1982, p. 163).

Outra questão ocorrida em Conceição do Araguaia, e analisada por Ianni, trata-se do “antagonismo entre posseiros e fazendeiros”, que provocava uma crise

não apenas em relação a luta pela posse ou domínio da terra, mas envolvia também a expulsão do produtor, e a atuação do Estado favorável às empresas.

A atuação estatal favorecia “principalmente o divórcio entre os produtores autônomos e a posse dos seus meios de produção; no caso, a terra, que é o principal meio de produção do posseiro, depois de sua força de trabalho”. (IANNI, 1979, p. 179-180).

Nesse “desencontro” entre os interesses econômicos e políticos, conforme o autor, os representantes do poder público tomaram o partido do grande capital, em detrimento do posseiro.

Importante observar que esse antagonismo era mediado, e alimentava a violência física e as tricas jurídicas que acompanharam a luta pela terra.

A rigor, o antagonismo entre fazendeiros e posseiros está sempre mediado por grileiros, jagunços, policiais, funcionários e técnicos governamentais, agências do poder público, sindicato, advogados e juizes. O próprio fazendeiro raramente aparece no confronto; em geral ele aparece por intermédio de representantes, agentes ou associados. Nos dois relatos transcritos a seguir, a propósito de disputas jurídicas entre posseiros e fazendeiros, ficam evidentes alguns aspectos políticos e econômicos importantes do antagonismo que confronta fazendeiros e posseiros. Ocorre que esses aspectos aparecem nas relações jurídicas e põem em jogo o advogado, o juiz, agências governamentais e outras mediações do antagonismo básico entre o fazendeiro e o posseiro. [...] O antagonismo entre o fazendeiro e o posseiro assume diferentes conotações, desde as negociações de cunho jurídico até o conflito armado. Aparentemente a legislação federal e estadual, sobre o acesso à propriedade, a regularização das ocupações e a redistribuição de terras destina-se a proteger o posseiro, antigo ou recente. Na prática, no entanto, essa legislação é manipulada pelo advogado, o juiz ou o funcionário em favor da empresa agropecuária. [...] O antagonismo entre eles se desdobra em vários níveis, e segundo diferentes intermediações, mas em geral o posseiro fica em situação inferior. As pressões a que são submetidas os posseiros podem assumir as mais variadas formas. Inicialmente, vem o pretenso dono, apoiado por jagunços ou até mesmo pela polícia [...]. Para os posseiros, é difícil encontrar um advogado que os defenda na justiça, pois, além de possuírem poucos recursos, o poder de corrupção dos grupos contrários, interessados nas terras, quase sempre termina prevalecendo [...] raríssimo os acordos em que os posseiros conseguem permanecer na terra. (IANNI, 1979, pg. 185, 191-192).

Sobre as “técnicas de expropriação das terras” dos posseiros, o autor cita a violência e a manipulação dos processos burocráticos e dos preços, que garantiriam a transformação da posse em domínio da terra.

Assim, o problema seria a apropriação privada das terras devolutas, ou ocupadas por posseiros, o que fez com que o governo do Pará legislasse a respeito.

Ianni faz ainda uma exposição dessa legislação demonstrando como o preço da terra e as exigências burocráticas foram utilizadas a favor da apropriação

privada da terra.

Assim que essas questões (posse e domínio da terra) vieram à tona, o governo do Estado do Pará passou a legislar sobre novas condições de doação, venda, aforamento, arrendamento, colonização, de terras devolutas, o que foi feito pelo Decreto-Lei nº 57, de 22 de agosto de 1969, e o Decreto nº 7.454, de 19 de fevereiro de 1971, (governo do Pará).

Esses decretos ao tratarem das condições de compra e venda de terras, estabeleceram algumas exigências burocráticas que impossibilitam os posseiros atender, visto suas condições econômicas, e mesmo intelectuais de entender.

Ambos os Decretos exigiam documentação pessoal completa e descrição completa da área pretendida, na compra e venda, e o Decreto nº 7.454/ 1971 ainda aumentou as exigências, incluindo atestado de vida, residência e bons antecedentes, e a descrição da área pretendida deveria incluir localização, denominação, limites, medições e elementos topográficos e geográficos que identificam a área.

Também exigia a apresentação de um “plano racional de aproveitamento econômico”, e acrescentava que “o plano de aproveitamento econômico será elaborado pelo adquirente conforme instruções baixadas pelo SAGRI”, a Secretaria de Agricultura do Estado do Pará, especificando culturas, criações, instalações, previsões, cronogramas etc.

Sendo a maioria dos posseiros analfabetos e sem condições financeiras, ficavam sem condições de atender tais exigências burocráticas, diferente das empresas que tinham condições financeiras e contatos na burocracia estadual e municipal.

Tais Decretos também estabeleciam que “os preços de alienação das terras públicas serão fixados anualmente conforme os critérios de localização, área, meios de transporte e possibilidades de aproveitamento econômico”.

O Decreto nº 7.454 de 1971, também exigia que o requerente à doação comprovasse cultivo de lavoura e morada habitual no lugar; e juntasse ao requerimento atestado de bons antecedentes, título de eleitor, o que exigia fosse alfabetizado, regularidade com o serviço militar e atestado informando que não havia outro pretendente à área, ou qualquer obstáculo legal pendente sobre ela ou o requerente.

Assim, diante de tais exigências formais, o posseiro raramente tinha condições de pleitear título da terra. Além do mais, ele precisaria ou deslocar-se para as cidades de Conceição e Belém, ou pagar algum procurador para realizar as tarefas que a lei lhe impunha. Dessa forma, criaram-se condições cada vez mais propícias à titulação da terra para os fazendeiros, ou empresas, que dispunham de recursos financeiros e contatos com a burocracia pública suficientes para satisfazer às exigências da lei. [...]. Ao mesmo tempo que se criavam condições mais propícias para a formação e a expansão da grande empresa agropecuária, cresciam as pressões sobre os posseiros, com base nas exigências formais, que a empresa podia atender mas o posseiro não. Uma expressão do agravamento da luta pela terra foi o Decreto nº 9.094, de 15 de abril de 1975, do governo estadual do Pará, que suspendeu a venda de terras devolutas. [...]. O que está em curso, nas áreas em que as posses estão sendo substituídas por fazendas, é o processo de acumulação primitiva. Aí, as terras devolutas e ocupadas são transformadas em propriedade privada, principalmente da grande e média empresa capitalista. Os produtores diretos, imediatos, autônomos, são expulsos das terras ocupadas; transformam-se em assalariados permanentes (vaqueiros) e temporários (peões) na agropecuária; ou vão pegar outra posse, mais adiante, na mata; ou ainda, tornam-se assalariados nos núcleos urbanos. Pouco a pouco, ou drasticamente, conforme o caso, as condições de produção fogem ao controle dos produtores diretos. A terra é transformada num meio de produção inserido na empresa capitalista, ao lado da tecnologia, da força de trabalho assalariada e outros meios de produção de capital. **E toda essa modificação ocorre sob a proteção econômica e política do Estado.** Nessa etapa de formação do setor agropecuário, o núcleo da política econômica governamental está organizado de modo a acelerar e generalizar o divórcio entre o produtor e a propriedade dos meios de produção. No caso do posseiro, o seu principal meio de produção, depois da sua força de trabalho, é a terra. **E é da terra que o posseiro é expropriado, quando se põem em prática as exigências burocráticas e as condições de compra e venda da terra que o Estado estabelece.** (IANNI, 1979, pg 213-218, grifo nosso).

Finalmente, e ainda com apoio na obra “A Luta pela Terra”, a “Aliança Estado-empresa privada”.

Já foi mencionado que os governos empenharam-se em estimular as iniciativas privadas para o desenvolvimento, em Conceição do Araguaia, de um setor agropecuário moderno.

Conforme afirma Ianni, a primeira vista parece que é o Estado que está ali, gerando as atividades econômicas, mas na prática, está em curso uma aliança entre a empresa e o Estado, resultando disso a acumulação do capital privado.

O autor demonstra como o Estado, por meio da legislação, concretizou essa aliança.

A lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, que criou a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), tinha como objetivo incentivar a agricultura, a pecuária e outras atividades atraindo “investimentos nacionais e estrangeiros”.

Ela também criou o Fundo de Investimentos Privados (FIDAM), cujos recursos seriam oferecidos como 'créditos à iniciativa privada para investimentos em empreendimentos declarados pelo SUDAM prioritários para o desenvolvimento da região'.

Também foram adotadas pelo governo federal diretrizes legais, específicas para a concessão de incentivos fiscais a empresários e empresas que se orientassem para a agropecuária, e a Lei nº 5.174 de 27 de outubro de 1966 buscava incentivos fiscais e creditícios de que poderiam beneficiar os investidores em projetos agropecuários ou outros projetos.

O governo do Pará, por meio da Lei Estadual nº 4.074, de 30 de dezembro de 1967, estabeleceu isenção total ou parcial de imposto de circulação de mercadorias de empresas agrícolas, pecuárias e outras.

O Decreto-lei nº 756, de 11 de agosto de 1969, do governo federal, estabeleceu estímulos para atrair empresários e empresas, oferecendo às empresas instaladas ou que vierem a se instalar na área, colaboração financeira e isenções tributárias, com vistas a fornecer-lhes condições competitivas e assecuratórias ao bom funcionamento dos seus empreendimentos'.

O que ocorre no município de Conceição do Araguaia, desde 1966, é a formação e a expansão da empresa agropecuária, sob a proteção econômica e política do Estado. [...] **A aliança entre a empresa privada e o Estado, sob a égide do grande capital, era uma operação econômica e política que garantia a implantação dos projetos, a formação da empresa agropecuária e o surgimento de uma 'nova' burguesia na área de Conceição do Araguaia e na região Amazônica** [...]. O advento dos incentivos fiscais para a Amazônia Legal e sua consequente administração pela SUDAM, resultou o binômio 'Governo-Iniciativa Privada' [...]. Os incentivos fiscais são instrumentos de Política Econômica que se constituem na renúncia, total ou parcial do Governo, aos impostos devidos, em favor da iniciativa privada objetivando o aceleração do desenvolvimento [...]. Mas o que ocorre, na prática, é a formação e a acumulação do capital no setor privado. Na aliança entre o Estado e a empresa privada, o que tem ocorrido é a crescente expansão do setor privado. A rigor, o que ocorre é a formação e a expansão do capital privado, sob a proteção econômica e política do Estado. Mais que isso, o Estado tem sido a instância político-econômica por meio do qual uma parte do produto do trabalho coletivo (do proletariado urbano e rural) é transferido para o setor privado engajado na produção agropecuária [...] ao mesmo tempo que se forma e expande o setor agropecuário, articulado em torno da empresa, realiza-se uma crescente apropriação privada das terras, devolutas ou ocupadas; ao formar-se a grande e média empresa agropecuária sob a proteção econômica e política do Estado, decompõe-se o campesinato [...] **desde o momento em que a empresa privada e o Estado aliam-se na política de formação e expansão de um setor agropecuário moderno, racional, econômico, a terra se torna propriedade privada e o posseiro se torna assalariado; expropriam-se camponeses, em geral, e posseiros, em especial, de**

forma a propiciar a mais rápida formação e acumulação do capital; expande-se o mercado interno para produtos industriais, subordina-se a agricultura à indústria e constituem-se a burguesia e o proletariado. (IANNI, 1979, p. 220-229, grifo nosso).

Finalizando o tema “modernização da agricultura brasileira”, a observação de Silva (1982), no sentido de que se trata de uma “modernização dolorosa”, visto que “a agricultura brasileira espelha avanços e recuos de uma lenta e, por isso mesmo, dolorosa modernização em alguns setores específicos, modernização essa em sua maior parte sustentada pelos subsídios estatais”. (SILVA, 1982, p. 33).

Demonstra o autor que nessa modernização há um tipo de relação de produção, como a pequena propriedade baseada no trabalho familiar, bem como a parceria e arrendamento, que expõe a relativa debilidade das transformações capitalistas no campo. Essas relações de produção permaneciam pelo fato de que a forma específica do desenvolvimento capitalista no Brasil, conforme o autor, reafirmou a grande propriedade como um dos seus baluartes.

O que se pode ver no campo brasileiro é uma “**modernização conservadora**” que privilegia apenas algumas culturas e regiões assim como alguns tipos específicos de unidades produtivas (médias e grandes propriedades). Nunca uma transformação dinâmica, auto-sustentada; pelo contrário, uma modernização induzida através de pesados custos sociais e que só vinga pelo amparo do Estado. (SILVA, 1982, p. 40, grifo nosso).

2.7 A Questão Agrária e a Justiça brasileira

O Supremo Tribunal Federal reuniu algumas de suas decisões e publicou um material com o título: “Desapropriação⁵ para a Reforma Agrária”⁶, que embora

5

Desapropriação: Derivado do verbo desapropriar (tirar a propriedade de alguém sobre certa coisa), é de aplicação, na terminologia jurídica, para o ato, emanado do poder público, em virtude do qual declara desafetado (desclassificado) ou resolvido o domínio particular ou privado sobre um imóvel, a fim de que, a seguir, por uma cessão compulsória, o senhor dele o transfira para o domínio público. A desapropriação não se confunde com a expropriação. Na primeira, não ocorre privação da propriedade nem mesmo diminuição do direito de propriedade, como se evidencia na expropriação, que tem sentido mais amplo e pode significar essa perda, ou diminuição patrimonial. Na desapropriação, registra-se, apenas, uma conversão da propriedade, conseqüente da venda forçada por interesse de ordem pública. Não ocorre, pois, qualquer ofensa a seu patrimônio, em conseqüência, não se afetando o direito de propriedade da pessoa. E esta mesma restrição, que se gera da desapropriação, mostra-se um constrangimento legalmente autorizado, em atenção aos altos interesses da comunidade, de cujos melhoramentos ou benefícios o próprio desapropriado é participante. A desapropriação se justifica por interesse social e por utilidade pública. [...] (DE

datado de 2007, traz decisões posteriores a essa data.

Esse material preparado pelo Tribunal traz vários temas sobre a “Desapropriação para Reforma Agrária”, conforme consta no sumário, tais como: antecipação de prova, benfeitorias, coisa julgada, condomínio etc. Para nosso trabalho analisamos: caso fortuito e força maior, direito de propriedade, esbulho possessório, função social da propriedade e produtividade.

Como a Lei n. 8.629/93⁷ é muito aplicada por esse Tribunal, iremos transcrever logo abaixo os artigos que mais foram citados nos julgados, para depois apresentar uma breve síntese dessa jurisprudência do STF, seguida das transcrições das decisões.

Lei n. 8.629/93:

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais. (Regulamento)

§ 6. O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de **esbulho possessório ou invasão** motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, destacamos).

Art. 6º Considera-se propriedade **produtiva** aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, grau de utilização da

terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão

PLÁCIDO E SILVA, *Vocabulário Jurídico*, 13ª edição, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1997). DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL E REFORMA AGRÁRIA. 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 é a reforma agrária nem a desapropriação por interesse social que se caracterizam como punitivas. A sanção está na forma de pagamento da indenização em títulos da dívida agrária. Por isso, é legítimo afirmar que o sistema do art. 184 não quer dizer que a reforma agrária possa fazer-se somente pelo modo nele estatuído. Desde que se pague a indenização em dinheiro, nos termos do art. 5º, XXIV, da CF, qualquer imóvel rural pode ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária e para melhor distribuição da propriedade rural (ar. 185). (SILVA. José Afonso. Comentário contextual à Constituição, 5ª edição Malheiros Editores, 2008).

6

Supremo Tribunal Federal. Secretaria de documentação, “Desapropriação para a reforma agrária”. Coordenadoria de divulgação de jurisprudência, Brasília, 2007.
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/DESAP.pdf>

7

Essa lei dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária), Título VII (Da Ordem econômica e Financeira), da Constituição Federal.

8

Para a propriedade ser considerada produtiva, o grau de utilização da terra deverá ser igual ou superior a 80% e o grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100%. O

federal competente.

§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade **produtiva** o imóvel que, por razões de **força maior, caso fortuito** ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie. (grifo nosso).

Importante transcrever também dois artigos da Constituição Federal que tratam da função social da propriedade: artigo 184 (expropriação-sanção por não cumprir a função social da propriedade), e artigo 186 (sobre cumprimento da função social da propriedade).

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.

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.

Iniciemos a exposição das decisões do STF, a partir da citada jurisprudência do Tribunal, mas antes faremos alguns apontamentos, a partir da leitura desses julgados.

Caso fortuito e força maior.

Sobre esse tema são 11 decisões selecionadas pelo STF, que tratam sobre a produtividade da propriedade rural, com aplicação do artigo 6º, § 7º, da Lei 8.629/93.

Do total de onze julgados, seis foram favoráveis ao proprietário rural, e entre as cinco decisões não favoráveis ao proprietário rural, duas foram no sentido de que a “morte” não pode dar ensejo a aplicação do artigo 6º, § 7º, da Lei 8.629/93;

A “invasão” dos Sem Terra apareceu como caracterizadora do artigo 6º, §

dispositivo sub exame expressa o cerne do princípio do aumento da produção e dos níveis de produtividade. Aliás, no entendimento do STF, esse pressuposto findou por reduzir a estatura do princípio da função social À sua mera dimensão econômica, em detrimento dos elementos ecológicos e social. (CARVALHO, 2010).

7º, da Lei 8.629/93 em quatro decisões.

Seguem as decisões sobre “caso fortuito e força maior”.

Por outro lado, verifico que a impetrante atingiu o índice de 98,66% de grau de eficiência na exploração do imóvel (GEE), portanto, por apenas 1,34%, não se alcançou o indicador de 100% exigido (...). Ocorre, que os Decretos municipais 2.540-A, de 13 de janeiro de 2006 e 2.909, de 6 de junho de 2007 evidenciam a situação de emergência em toda zona rural do município de Quixeramobim/CE (...). Tal conjuntura à ocasião das vistorias afeta o GEE do referido imóvel (art. 6º, § 7º, da Lei 8.629/93). (MS 27.327, rel. min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, julgamento em 16-6-2009, *DJE* de 22-6-2009.)

"Não se reconhece situação de força maior, justificadora da baixa produtividade do imóvel, quando suas causas estancam com a retomada das operações produtivas." (MS 24.487, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 9-4-2008, Plenário, *DJE* de 27-11-2009.) No mesmo sentido: MS 30.571, rel. min. Dias Toffoli, decisão monocrática julgamento em 16-5-2011, *DJE* de 19-5-2011.

— Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar, (...) contra ato do Presidente da República, (...), que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda HCR', situado no Município de Taió/SC (...). Passo a decidir. Verifica-se, pela exposição da impetrante e pelos documentos dos autos, que o Município de Taió efetivamente estava em situação de emergência (...). A legislação específica para esta situação, qual seja, o artigo 6º, §7º, da Lei 8.629/1993, assim disciplina: Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente. § 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie. A jurisprudência desta Suprema Corte, (...), reconheceu a impossibilidade de, caso comprovada a situação de caso fortuito ou força maior, classificar o imóvel como não produtivo: Ora, é forçoso reconhecer que acontecimentos alheios à vontade das pessoas, cujos efeitos não podem estas evitar ou impedir, muitas vezes tolgem a obtenção de resultados que se tinha em mira, constituindo um dos princípios basilares de nosso sistema jurídico que situação dessa ordem exclui a responsabilidade pelo inadimplemento de deveres e obrigações (...) De ter-se, portanto, por configurado o motivo de força maior capaz de justificar, no caso, não a perda, mas a não consecução, pelo imóvel em causa, da qualificação de propriedade produtiva, cujo efeito é de ser tido por compreendido no sentido da norma do texto legal acima transcrito (...), como suficiente para ter-se o imóvel como insuscetível de objeto de desapropriação compulsória (...). (MS 27.089, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 19-2-2008, *DJE* 6-3-2008).

"(...) a argumentação no sentido de que houve invasão da propriedade por integrantes do movimento dos trabalhadores rurais sem terra não tem o condão de inviabilizar o Decreto Presidencial, tendo em vista que referida invasão teria ocorrido somente após a vistoria do imóvel, conforme pode se verificar à fl. 92, item 10 da vistoria, que afirma não ter havido ocupação do imóvel antes ou durante a vistoria, assim como não foram identificadas tensões sociais no entorno da propriedade'. Sobre o tema, anote-se o seguinte precedente: Mandado de segurança. Desapropriação. Invasão por integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra — MST. Alteração da produtividade do imóvel. Decreto editado antes da finalização

do processo administrativo. Existência de área de preservação ambiental não considerada pelo INCRA. A jurisprudência do STF é firme em considerar que as invasões hábeis a ensejar a aplicação do § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/93 são aquelas ocorridas durante a vistoria, ou antes dela (MS 26.136). No caso, a invasões ocorreram vários meses depois da medida administrativa." (MS 25.186, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 13-9-2006, Plenário, *DJE* de 2-3-2007). No mesmo sentido: MS 24.924, rel. p/ o ac. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 24-2-2011, Plenário, *DJE* de 7-11-2011; MS 27.327, rel. min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, julgamento em 16-6- 2009, *DJE* de 22-6-2009; MS 27.042-MC, rel. min. Menezes Direito, decisão monocrática, julgamento em 11-12-2007, *DJ* de 19-12-2007.

—Para que se possa concluir que a produtividade do ano da vistoria foi prejudicada pela seca, é necessário que se faça prova cabal de que, nos anos anteriores, o imóvel era produtivo. (MS 25.016, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 27-10-2005, Plenário, *DJ* de 25-11-2005.)

Alegação de ocorrência de caso fortuito e força maior. Morte da esposa do proprietário e dificuldade na realização da partilha entre os filhos. Acontecimentos que não configuram hipóteses de caso fortuito e força maior. Art. 6º, § 7º, da Lei n. 8.629, de 25-2-93. (MS 24.442, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 25-5-2005, Plenário, *DJ* de 19-8-2005.)

—Índices de produtividade. Falecimento de parentes. Caso fortuito e força maior. Não configuração. O falecimento de entes da família não pode ser considerado caso fortuito ou força maior a ponto de justificar o baixo nível de produtividade alcançado pelo imóvel, especialmente quando a última morte tenha ocorrido mais de dois anos antes da realização da vistoria. Validade do decreto expropriatório. (MS 24.441, rel. min. Nelson Jobim, julgamento em 9-6-2004, Plenário, *DJ* 6-8-2004.)

—Desapropriação para fins de reforma agrária. Imóvel objeto de divisão em face de partilha. Superveniente invasão por integrantes do movimento dos sem-terra. Configurada a hipótese de força maior capaz de justificar a não-qualificação de propriedade produtiva. Aplicação do art. 6º, § 7º, da Lei 8.629/2001; Decreto 2.250/97 e art. 4º da MP 2.183/2001. (MS 23.737, rel. min. Nelson Jobim, julgamento em 19-9-2002, Plenário, *DJ* de 20-6-2003.)

—Desapropriação. Imóvel invadido: ‘sem-terra’. Imóvel rural ocupado por famílias dos denominados ‘sem-terra’: situação configuradora da justificativa do descumprimento do dever de tornar produtivo o imóvel. Força maior prevista no § 7º do art. 6º da Lei 8.629/93. (MS 23.241, rel. min. Carlos Velloso, julgamento em 12-9-2002, Plenário, *DJ* de 12-9-2003.)

—Sucessivas invasões do imóvel por integrantes do ‘Movimento dos Sem Terra’. Configuração de motivo de força maior ou de caso fortuito, capaz de impedir a adequada avaliação da produtividade do imóvel. Lei 8629/93, artigo 6º, § 7º. Segurança concedida. (MS 23.563, rel. p/ o ac. min. Maurício Corrêa, julgamento em 17-5-2000, Plenário, *DJ* de 27-2-2004.)

—Decreto que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado ‘Fazenda Ingá’, no município de Alvorada do Sul, Paraná. Procedência da alegação de que a ocupação do imóvel pelos chamados ‘sem-terra’ em 1991, ano em que os impetrantes se haviam investido na sua posse, constituindo fato suficiente para justificar o descumprimento do dever de tê-lo tornado produtivo e tendo-se revelado insuscetível de ser removido por sua própria iniciativa, configura hipótese de caso fortuito e força maior previsto no art. 6º, § 7º, da Lei n. 8.629/93, a

impedir a classificação do imóvel como não produtivo, inviabilizando, por consequência, a desapropriação (MS 22.328, rel. min. Ilmar Galvão, julgamento em 27-6-1996, Plenário, DJ de 22-8-1997.).

Direito de propriedade

Sobre direito de propriedade, o material do STF traz julgados tratando sobre a “indenização” decorrente da desapropriação, bem como restrições ao poder expropriatório do Estado, regulamentação de lei e o dever da União observar o devido processo legal nos processos de desapropriação para reforma agrária, como forma de impedir o “injusto sacrifício do direito de propriedade”.

Um julgado em especial, da relatoria do então Ministro Carlos Ayres Britto, nos chamou a atenção. Após a leitura dos votos de todos os Ministros, observamos que Ayres Britto foi o único ministro a questionar a constitucionalidade da Medida Provisória 2.183/2001, por entender que essa MP estaria instituindo outra modalidade impeditiva de desapropriação do imóvel rural para Reforma Agrária, indo além das hipóteses previstas na Constituição Federal de 1988.

Além disso, conforme o Ministro: “a invasão de parte mínima da gleba rural por integrantes do Movimento dos Sem-Terra não induz, por si só, ao reconhecimento da perda de produtividade do imóvel em sua totalidade”.

Essa MP citada por ele refere-se ao parágrafo 6º do artigo 2º da Lei n. 8.629/93, transcritos acima. No voto, o então Ministro assim afirma:

Senhor Presidente, tenho um pouco de dificuldade em acompanhar o voto do eminente Relator, porque, pessoalmente, tenho a Medida Provisória nº 2.183/56, de 24.08.01, como inconstitucional. [...] Senhor Presidente, insurjo-me contra a constitucionalidade da medida provisória, porque ela termina criando uma outra modalidade impeditiva de desapropriação para além do comando constitucional. A Constituição já diz quais as hipóteses. [...] estaria criando uma terceira hipótese.

O voto de Ayres Britto foi vencedor, mas conforme “nota” destacada na jurisprudência pelo próprio do STF, “A partir do julgamento do MS 24.764, o Plenário do STF passou a entender que a ocupação de extensão ínfima da propriedade, se representativa para a sua administração, é justificativa para a improdutividade do imóvel”.

Seguem as decisões sobre “direito de propriedade”:

Nota: A MP n. 2.183 foi objeto da ADI 2.213, Rel. Min. Celso de Mello, pendente de julgamento de mérito.

—(...) o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto. A cláusula de sua proteção, embora inscrita na Carta Política, não lhe confere, ante a supremacia do interesse público, intangibilidade plena. Mas impõe, ao Estado, para que possa afetá-lo de modo tão radical, o dever de respeitar os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição. Tais restrições ao poder expropriatório do Estado objetivam, em última análise, dispensar tutela jurídica efetiva às pessoas que titularizam o direito de propriedade (...) II (MS 25.793, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 5-11-2010, *DJE* de 11-11-2010.)

—Não se discute, em sede de ação de desapropriação, questão atinente ao domínio (...), havendo fundada dúvida sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo. (...) Assim como deve ser excluída qualquer discussão sobre o domínio do bem expropriado, também não se pode permitir a inclusão ou a permanência do Estado do Paraná no processo, sendo descabida a argumentação de que o ente federativo tenha expedido título a *non domino* ao expropriado, máxime presente a previsão legal à ratificação dos títulos de alienação ou de concessão de terras referentes a pequenas e médias propriedades rurais, situadas na faixa de fronteira, efetuadas pelos Estados. (...) Tendo como certa a higidez do título de propriedade, tem-se como descabida a extinção do feito sem julgamento de mérito (...). Neste RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição, alegou-se ofensa aos arts. 5º, XXIV, e 184, *caput*, da mesma Carta. Sustentou-se que as terras expropriadas caracterizam-se como terras devolutas situadas na faixa de fronteira e, por isso, pertencem à União. Asseverou-se, assim, que ‘os títulos dominiais dos expropriados são ilegítimos e, conseqüentemente, é indevida qualquer indenização aos mesmos pela ‘perda da propriedade’, uma vez que essa sequer ocorreu’ (...). O acórdão recorrido, com apoio no conjunto fático probatório dos autos e na legislação infraconstitucional, entendeu ser descabida a discussão acerca de domínio na presente ação de desapropriação, bem como julgou hígido o título de propriedade cuja legitimidade se questiona. (...)II (RE 576.272, rel. min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, julgamento em 20-2-2008, *DJE* de 5-3-2008.)

—A perda do direito de propriedade ocorrerá somente ao cabo da ação de desapropriação. Precedente [MS n. 24.163, Relator o Ministro Marco Aurélio, *DJ* 19-9-2003]. O esbulho possessório que impede a desapropriação [art. 2º, § 6º, da Lei n.8.629/93, na redação dada pela Medida Provisória n. 2.183/01] deve ser significativo e anterior à vistoria do imóvel, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração, comprometendo os índices fixados em lei.II (MS 24.484, rel. p/ o ac. min. Eros Grau, julgamento em 9-2-2006, Plenário, *DJ* de 2-6-2006.) No mesmo sentido: SL 388, rel. min. Presidente Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 8-4-2010, *DJE* de 20-4-2010.

—Afastada a incidência da Medida Provisória n. 2.183, porquanto instituidora de uma outra modalidade impeditiva de desapropriação, além das hipóteses previstas na Constituição Federal de 1988. Ademais, a invasão de parte mínima da gleba rural por integrantes do Movimento dos Sem-Terra não induz, por si só, ao reconhecimento da perda de produtividade do imóvel em sua totalidade.II (MS 24.133, rel. p/ o ac. min. Ayres Britto, julgamento em 20-8-2003, Plenário, *DJ* de 6-8-2004.)

—O postulado constitucional do *due process of law*, em sua destinação

jurídica, também está vocacionado à proteção da propriedade. Ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). A União Federal – mesmo tratando-se de execução e implementação do programa de reforma agrária — não está dispensada da obrigação de respeitar, no desempenho de sua atividade de expropriação, por interesse social, os princípios constitucionais que, em tema de propriedade, protegem as pessoas contra a eventual expansão arbitrária do poder estatal. A cláusula de garantia dominial que emerge do sistema consagrado pela Constituição da República tem por objetivo impedir o injusto sacrifício do direito de propriedade. II (MS 23.032, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 29-8-2001, Plenário, *DJ* de 9-2-2007.) No mesmo sentido: MS 24.307, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 21-11-2002, Plenário, *DJ* de 9-2-2007.

—Subsiste, no regime da Constituição Federal de 1988 (art. 5º, XXIV), a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal sob a égide das Cartas anteriores, ao assentar que só a perda da propriedade, no final da ação de desapropriação – e não a imissão provisória na posse do imóvel – está compreendida na garantia da justa e prévia indenização. II (RE 195.586, rel. min. Octavio Gallotti, julgamento em 12-3-1996, 1 Turma, *DJ* de 26-4-1996.)

—Imóvel rural situado no Pantanal Mato-Grossense – Desapropriação-sanção (CF, art. 184) – Possibilidade. (...) O postulado constitucional do *due process of law*, em sua destinação jurídica, também está vocacionado à proteção da propriedade. Ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). A União Federal – mesmo tratando-se de execução e implementação do programa de reforma agrária – não está dispensada da obrigação de respeitar, no desempenho de sua atividade de expropriação, por interesse social, os princípios constitucionais que, em tema de propriedade, protegem as pessoas contra a eventual expansão arbitrária do poder estatal. A cláusula de garantia dominial que emerge do sistema consagrado pela Constituição da República tem por objetivo impedir o injusto sacrifício do direito de propriedade. II (MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 30-10-1995, Plenário, *DJ* de 17-11-1995.)

—Estação ecológica – Reserva florestal na Serra do Mar – Patrimônio nacional (CF, art. 225, § 4º) – Limitação administrativa que afeta o conteúdo econômico do direito de propriedade – Direito do proprietário à indenização. (...). A circunstância de o Estado dispor de competência para criar reservas florestais não lhe confere, só por si – considerando-se os princípios que tutelam, em nosso sistema normativo, o direito de propriedade –, a prerrogativa de subtrair-se ao pagamento de indenização compensatória ao particular, quando a atividade pública, decorrente do exercício de atribuições em tema de direito florestal, impedir ou afetar a válida exploração econômica do imóvel por seu proprietário. A norma inscrita no art. 225, § 4º, da Constituição deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5º, XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal. O preceito consubstanciado no art. 225, 4º, da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental. A ordem constitucional dispensa tutela efetiva ao direito de propriedade (CF/88, art. 5º, XXII). II (RE 134.297, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 13-6-1995, Primeira Turma, *DJ* de 22-9-1995.) No mesmo sentido: AI 612.860, rel. min.

Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, julgamento em 3-8-2010, *DJE* de 20-8-2010; RE 209.129, rel. min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 1-2-2010, *DJE* de 19-2-2010; RE 444.514, rel. min. Dias Toffoli, decisão monocrática, julgamento em 18-12-2009, *DJE* de 12-2-2010.

—A desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, constitui modalidade especial de intervenção do poder público na esfera dominial privada. Dispõe de perfil jurídico-constitucional próprio e traduz, na concreção do seu alcance, uma reação do Estado à descaracterização da função social que inere à propriedade privada. A expropriação-sanção foi mantida pela Constituição de 1988, que a previu para o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social (art. 184, *caput*), hipótese em que o valor da justa indenização – embora prévia – será pago em títulos da dívida pública. A exigência constitucional da justa indenização representa consequência imediatamente derivada da garantia de conservação que foi instituída pelo legislador constituinte em favor do direito de propriedade. A inexistência das leis reclamadas pela Carta Política (art. 184, § 3º e art. 185, n. I) impede o exercício, pela União Federal, do seu poder de promover, para fins de reforma agrária, a modalidade especial de desapropriação a que se refere o texto constitucional (art. 184).⁹ (MS 21.348, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 2-9-1993, Plenário, *DJ* de 8-10-1993.)

9 Ebulho possessório

Aqui temos decisões relativas a aplicação do §6º, artigo 2º, da Lei 8629/93, alterada pela MP 2183/01, tratando sobre a “ausência de vício” em decreto de desapropriação, quando a vistoria for feita antes da ocupação pelos Sem Terra.

Do total de seis decisões, destacamos a do Ministro Gilmar Mendes uma vez que “superou” jurisprudência anterior do STF, conforme nota no próprio material de jurisprudência analisada.

Em resumo, a jurisprudência anterior seguia o entendimento do então Ministro Sepúlveda Pertence, que num processo no qual foi Relator decidiu que a ocupação pelos Sem Terra de 20 hectares de terra, num total de 2.420 hectares, seria uma ocupação “ínfima” que não justificava a alegação do proprietário rural de “improdutividade” da totalidade do imóvel rural como consequência dessa “invasão”. No caso, a ocupação equivalia a uma área que não chegava a 1% da propriedade rural.

Mas com a decisão do Ministro Gilmar Mendes, entendeu-se que, mesmo

9

(...) Na técnica jurídica, o esbulho se mostra uma usurpação. E a lei assegura ao usurpado ou esbulhado o direito imediato de defender a sua posse, mediante ação, que se diz de esbulho, de reintegração ou força espoliativa, a qual tem por objetivo integrá-lo na posse, de que foi violentamente privado. (DE PLÁCIDO E SILVA, 1997).

sendo área “ínfima”, se a “invasão” pelos Sem Terra ocorrer em área onde haja, “água, passagens ou caminhos”, seria “representativa para a administração da propriedade”, e assim, mesmo sendo “ínfima” a área “invadida”, seria o caso de acolher a alegação do proprietário rural de “improdutividade” do imóvel rural decorrente dessa “invasão”.

Seguem as decisões:

—Vistoria realizada em data anterior à ocupação. Não-ocorrência de litigância de má-fé. Ocupação do imóvel por integrantes do MST antes da edição da Medida Provisória 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, que introduziu o § 6º do artigo 2º da Lei 8.629/93, vedando a vistoria nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel. Impossível a retroação da norma legal. Vistoria realizada sete meses antes da referida ocupação, inexistindo, no ponto, óbice que possa viciar o decreto presidencial. II (MS 23.818, rel. min. Maurício Corrêa, julgamento em 29-11-2001, Plenário, *DJ* de 22-2-2002.) No mesmo sentido: MS 27.042-MC, rel. min. Menezes Direito, decisão monocrática, julgamento em 11-12-2007, *DJ* de 19-12-2007.

—Configuração de plausibilidade da impetração de modo a obstar medidas tendentes a dificultar a própria produtividade do imóvel, especialmente se, como no caso, a invasão ocorre em áreas onde haja água, passagens ou caminhos. Ocupação pelos ‘sem-terra’ de fração que, embora diminuta, é representativa para a administração da propriedade denominada Engenho Dependência. Superação da jurisprudência do STF firmada no MS n. 23.054-PB, *DJ* de 4-5-2001 e MS n. 23.857-MS, *DJ* de 13-6-2003, segundo a qual, a ínfima extensão de área invadida, não justifica a improdutividade de imóvel. II (MS 24.764, rel. p/ o ac. min. Gilmar Mendes, julgamento em 6-10-2005, *DJ* de 24-3-2006.) No mesmo sentido: MS 28.786-MC, rel. min. Ellen Gracie, decisão monocrática, julgamento em 22-6-2010, *DJE* de 25-6-2010.

Jurisprudência anterior

—A invasão de menos de 1% do imóvel (20 hectares de um total de 2.420 hectares) não justifica, no caso, seu estado de improdutividade do imóvel. (MS 23.054-PB, rel. o Min. Sepúlveda Pertence). A não apreciação da impugnação administrativa e violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório são refutadas pelos documentos apresentados pela autoridade impetrada. Segurança denegada. II (MS 23.857, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 23-4-2003, Plenário, *DJ* de 13-6-2003.)

—Desapropriação para reforma agrária: validade. Decreto 2.250/97: proibição de vistoria preparatória da desapropriação enquanto não cessada a ocupação do imóvel por terceiros: inaplicabilidade, à vista da omissão da portaria do INCRA, que lhe fixasse os termos e condições de aplicação. Improdutividade do imóvel rural – de bucólica virgindade, mal bulida pelos arrendatários – que seria risível atribuir, a título de força maior, à ocupação por ‘sem terras’, uma semana antes da vistoria, de fração diminuta do latifúndio. II (MS 23.054, rel. min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 15-6-2000, Plenário, *DJ* de 4-5-2001.)

Função social da propriedade

Aqui há decisão que trata sobre a aplicação do artigo 2º, §2º da Lei n.

8629/93, quanto a vistoria feita pelo INCRA nas fazenda, para levantamento de dados da propriedade rural sobre cumprimento, ou não, da função social, vistoria essa que deverá ser precedida de notificação do proprietário rural; vimos também decisão sobre as definições do artigo 6º da Lei n. 8.629/93, entendendo que esse artigo “não extrapola” os critérios estabelecidos no artigo 186 da Constituição Federal.

Também sobre a possibilidade de expropriação de imóvel no Pantanal Mato-Grossense para fins de Reforma Agrária, bem como tratando sobre a “justa indenização” derivada da “garantia de conservação” do direito de propriedade, direito de propriedade que não tem caráter absoluto, mas que também há limites à intervenção estatal “na esfera dominial privada”.

As decisões:

—(...) a desapropriação para fins de reforma agrária não esgota os instrumentos de que dispõe a União para promover o “estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola”. Com efeito, a desapropriação por interesse, necessidade ou utilidade pública dissociada de eventual violação da função social da propriedade rural pode ser utilizada no âmbito fundiário. II (MS 26.192, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 11-5-2011, Plenário, *DJE* de 23-8-2011.)

"O imóvel rural situado em área de cobertura florestal primária, incidente no Ecossistema da Floresta Amazônica, é passível de desapropriação para fins de reforma agrária, desde que as terras sejam destinadas à criação de projetos de assentamento agroextrativista (parágrafo único do art. 1º da Portaria/MEPF 88/1999 e § 6º do art. 37-A do Código Florestal)." (MS 25.391, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 12-5-2010, Plenário, *DJE* de 1º-10-2010.) No mesmo sentido: MS 28.406-AgR, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 20-3-2013, Plenário, *DJE* de 30-4-2013; MS 25.576-AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 22-6-2011, Plenário, *DJE* de 5-8-2011.

—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 a obrigação (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. (ADI 2.213-MC, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-2002, Plenário, *DJ* de 23-4-2004.) No mesmo sentido: MS 25.793, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 5-11-2010, *DJE* de 11-11-2010.

—Função social da propriedade e vistoria efetuada pelo INCRA. A vistoria efetuada com fundamento no art. 2º, § 2º, da Lei n. 8.629/93 tem por finalidade específica viabilizar o levantamento técnico de dados e informações sobre o imóvel rural, permitindo à União Federal – que atua por intermédio do INCRA – constatar se a propriedade realiza, ou não, a função social que lhe é inerente. O ordenamento positivo determina que essa vistoria seja precedida de notificação regular ao proprietário, em face da possibilidade de o imóvel rural – quando este descumprir a função social que lhe é inerente – vir a ser objeto de desapropriação-sanção, para fins de reforma agrária. (MS 23.032, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 29-8-2001, Plenário, *DJ* de 9-2-2007.) No mesmo sentido: MS 24.307, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 21-11-2002, Plenário, *DJ* de 9-2-2007.

—Esta Corte já decidiu que o artigo 6º da Lei n. 8.629/93, ao definir o imóvel produtivo, a pequena e a média propriedade rural e a função social da propriedade, não extrapola os critérios estabelecidos no artigo 186 da Constituição Federal; antes, confere-lhe eficácia total (MS n. 22.478/PR, Maurício Corrêa, *DJ* de 26-9-97). (MS 23.312 rel. min. Maurício Corrêa, julgamento em 16-12-1999, Plenário, *DJ* de 25-2-2000.)

—Reforma agrária – Imóvel rural situado no Pantanal Mato-Grossense – desapropriação-sanção (CF, art. 184) – Possibilidade. (...) Pantanal Mato-Grossense (CF, art. 225, § 4º) – Possibilidade jurídica de expropriação de imóveis rurais nele situados, para fins de reforma agrária. A norma inscrita no art. 225, § 4º, da Constituição não atua, em tese, como impedimento jurídico à efetivação, pela União Federal, de atividade expropriatória destinada a promover e a executar projetos de reforma agrária nas áreas referidas nesse preceito constitucional, notadamente nos imóveis rurais situados no Pantanal Mato-Grossense. A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público 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 identifica 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. II (MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 30-10-1995, Plenário, *DJ* de 17-11-1995.)

—A desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, constitui modalidade especial de intervenção do poder público na esfera dominial privada. Dispõe de perfil jurídico-constitucional próprio e traduz, na concreção do seu alcance, uma reação do Estado à descaracterização da função social que inere à propriedade privada. A expropriação-sanção foi mantida pela Constituição de 1988, que a previu para o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social (art.184, *caput*), hipótese em que o valor da justa indenização – embora prévia – será pago em títulos da dívida pública. A exigência constitucional da justa indenização representa consequência imediatamente derivada da garantia de conservação que foi instituída pelo legislador constituinte em favor do direito de propriedade. A inexistência das leis reclamadas pela Carta Política (art. 184, § 3º e art. 185, n. I) impede o exercício, pela União Federal, do seu poder de promover, para fins de reforma agrária, a modalidade especial de desapropriação a que se refere o texto constitucional (art. 184).II (MS 21.348, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 2-9-1993, Plenário, *DJ* de 8-10-1993.)

Produtividade

Nos julgados tratando sobre a “produtividade”, temos a alegação de “invasão” pelo Sem Terra na propriedade rural, e conseqüente “redução de produtividade”, com pedido de aplicação do artigo 6º, §7º, Lei n. 8.629/93, e contestando a vistoria por isso. Pedido acolhido pelo STF.

Também temos Mandado de Segurança contra Decreto do Poder Executivo, que permitia a desapropriação de terra para Reforma Agrária, pedindo a aplicação do artigo 2º, § 6º, Lei n. 8.629/93 que proíbe avaliação ou desapropriação “nos 2 anos seguintes à sua desocupação”, pedido que foi acolhido.

Também temos a análise sobre a aplicação do artigo 6º da Lei n. 8629/93 (por definir critérios de produtividade da propriedade rural, e se não extrapola o artigo 186 da Constituição Federal), artigo declarado pelo STF como sendo constitucional.

Dos julgados tratando sobre “produtividade”, cinco não foram analisados no mérito, pois o STF entendeu que exigiria análise de provas, o que não pode ocorrer em mandado de segurança, que deve apresentar direito “liquido e certo”.

Decisões:

—(...) o tema pertinente à qualificação objetiva do imóvel rural -

notadamente no que concerne à sua alegada condição de bem produtivo - envolve o exame necessário de matéria de fato, que se revela insuscetível de discussão em sede mandamental, especialmente quando se pretende questionar a inadmissibilidade da declaração expropriatória, sob o fundamento de que esta teria incidido sobre bem que, supostamente, realizaria, de modo pleno, a função social que lhe é inerente. A possibilidade dessa análise, na via do mandado de segurança, quando presente uma situação de controvérsia objetiva, tem sido rejeitada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (...). É que refoge, aos estreitos limites da ação mandamental, o exame de fatos despojados da necessária liquidez, pois o iter procedimental do mandado de segurança não comporta a possibilidade de instauração incidental de um momento de dilação probatória, consoante adverte a doutrina (...) e proclama o magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (...). (MS 25.017, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 5-11-2010, *DJE* de 11-11-2010.)

"Não se reconhece situação de força maior, justificadora da baixa produtividade do imóvel, quando suas causas estancam com a retomada das operações produtivas." (MS 24.487, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 9-4-2008, Plenário, *DJE* de 27-11-2009.)

"Mandado de segurança impetrado contra decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo Federal e que permitiu a desapropriação de propriedade imóvel ocupada indevidamente por terceiros interessados. Nos termos do art. 2º, § 6º da Lei 8.629/1993, com a redação dada pela MP 2.183-56/2001, é proibida a avaliação, vistoria ou desapropriação nos dois anos seguintes à sua desocupação, de imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo. A existência de acordo judicial entre os impetrantes e os interessados na desapropriação, para a realização de vistoria pelo INCRA, é insuficiente para afastar a incidência da norma, que é de ordem pública e cogente. Ademais, não é possível interpretar o acordo de forma a presumir a intenção dos impetrantes de anuir ou ceder, sem resistência, ao processo de desapropriação, na hipótese de a vistoria constatar a improdutividade da gleba rural." (MS 26.367, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 12-2-2007, Plenário, *DJE* de 21-2-2007.) No mesmo sentido: MS 29.105, rel. min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 7-9-2010, *DJE* de 15-9-2010. Vide: MS 23.759, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 17-4-2002, Plenário, *DJ* de 22-8-2003.

—Acórdão que deferiu parcialmente a segurança, superando a jurisprudência firmada por esta Corte no sentido de que a extensão da área invadida não justifica a improdutividade de imóvel rural. A unicidade de imóvel rural composto de glebas contínuas e contíguas constitui matéria fático-probatória cuja análise é incabível na via mandamental. Os recursos administrativos sem efeito suspensivo não impedem a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação. Embargos de declaração rejeitados. (MS 24.764-ED, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 11-2-2008, *DJE* de 7-3-2008.)

—Desapropriação. Reforma agrária. Propositura de ação declaratória de produtividade. Acórdão que extinguiu o processo por impossibilidade jurídica do pedido em face de não cumprimento do preceito constitucional inserto no artigo 185 da Constituição Federal. Não-impugnação do fundamento constitucional. Incidência da súmula 126/STJ. (AI 700.758, rel. min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, julgamento em 14-2-2008, Plenário, *DJE* de 5-3-2008.)

—O processo de renovação de pastagens que impede a classificação do

imóvel rural como propriedade improdutivo – art. 6º, §§ 3º e 7º, da Lei n. 8.629/93 – reclama a existência de projeto técnico, que deve atender aos requisitos previstos no art. 7º daquele texto normativo. Não há ilegalidade na aferição do efetivo pecuário pelo uso exclusivo das Fichas de Vacinação-FV caso haja irregularidades nas notas fiscais e Demonstrativos de Movimentação de Gado-DMG, uma vez que os regulamentos expedidos pelo INCRA prevêm a utilização de ambos os registros. A impossibilidade de dilação probatória em mandado de segurança torna insuscetível de apreciação a questão relativa à produtividade do imóvel rural. Precedente (MS n. 24.518, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ 30-4-2004 e MS n. 25.351, Relator o Ministro Eros Grau, DJ 16-9-2005).II (MS 25.534, rel. min. Eros Grau, julgamento em 13-9-2006, Plenário, DJ de 10-11-2006.) No mesmo sentido: MS 26.092, rel. min. Eros Grau, julgamento em 11-2-2008, Plenário, DJE de 9-5-2008.

—A própria impetrante reconhece que, procedidas as alterações das áreas que compuseram o cálculo dos índices do GUT e do GEE, não seria atingido o percentual mínimo exigido pelo art. 6º, § 1º, da Lei n. 8.629/93 para o GUT, que deveria ser igual ou superior a 80%. Quanto ao período de seca que atingiu a região no ano base da aferição dos índices, o próprio laudo agrônômico de fiscalização menciona o uso de sistema de irrigação para propiciar germinação e desenvolvimento da cultura. Portanto, não se pode alegar que o estado em que se encontrava o canavial, devia-se à falta de chuvas (fls. 66/67). Não estaria consubstanciado, pois, o caso fortuito que elide a desapropriação do imóvel, nos termos do disposto no art. 6º, § 7º, da Lei n. 8.629/93. Considera-se caso fortuito, nos termos do disposto no art. 4º, § 5º, da Norma de Execução do INCRA n. 35/2004, a ocorrência de intempéries ou calamidades que resultem em frustração de safras ou destruição de pastos, devidamente comprovados junto ao INCRA. Ainda que assim não fosse, a impossibilidade de dilação probatória em mandado de segurança torna insuscetível de apreciação questões relativas à produtividade do imóvel rural (MS n. 24.518, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 30-4-2004). Não vejo, a par do conjunto probatório acostado aos autos, plausibilidade jurídica no pedido deduzido pela impetrante.II (MS 26.092, rel. min. Eros Grau, decisão monocrática, julgamento em 23-8-2006, DJ de 30-8-2006.)

—O esbulho possessório que impede a desapropriação (art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629/93, na redação dada pela Medida Provisória n. 2.183/01), deve ser significativo e anterior à vistoria do imóvel, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração, comprometendo os índices fixados em lei. Precedente (MS n.23.759, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 22-8-2003 e MS n. 25.360, Relator o Ministro Eros Grau, DJ 25-11-2005).II (MS 24.484, rel. p/ o ac. min. Eros Grau, julgamento em 9-2-2006, Plenário, DJ de 2-6-2006.) No mesmo sentido: MS 24.924, rel. p/ o ac. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 24-2-2011, Plenário, DJE de 7-11-2011

—Para que se possa concluir que a produtividade do ano da vistoria foi prejudicada pela seca, é necessário que se faça prova cabal de que, nos anos anteriores, o imóvel era produtivo. (MS 25.016, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 27-10-2005, Plenário, DJ de 25-11-2005.)

—A composição das partes em ação de reintegração de posse, com a ocupação área ínfima do imóvel pelos trabalhadores rurais em regime de comodato, não justifica a improdutividade da gleba. Precedente (MS n. 23.857, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 13-6-2003).II (MS 25.360, rel. min. Eros Grau, julgamento em 27-10-2005, Plenário, DJ de 25-11-2005.)

—Reforma agrária – Desapropriação. Inexistência da alegada ofensa ao devido processo legal e à ampla defesa pela falta de indicação do grau de utilização da terra e do grau de eficiência na exploração' (GEE) no relatório técnico, que foi contestado pelas vias administrativas próprias. II (MS 23.872, rel. min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 28-10-2004, Plenário, *DJ* de 18-2-2005.)

—Não se encontrando individualizada na sua averbação, a reserva florestal não poderá ser excluída da área total do imóvel desapropriando para efeito de cálculo da produtividade. II (MS 24.113, rel. min. Maurício Corrêa, julgamento em 19-3-2003, Plenário, *DJ* de 23-5-2003.) No mesmo sentido: MS 24.924, rel. p/ o ac. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 24-2-2011, Plenário, *DJE* de 7-11-2011.

—Desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária. Sucessivos esbulhos possessórios. Redução de Produtividade. O Certificado de Cadastro de Imóvel Rural produzido pelo órgão oficial tem sido admitido pelo Supremo Tribunal Federal, para efeito de classificação da propriedade rural (MS n. 23.018-3, rel. min. Nelson Jobim, julgado em 18-10-2001.) Aplica-se a exceção prevista no art. 6º, parágrafo 7º, da Lei 8.629/93 à propriedade que ao longo de dois anos é ameaçada de invasão e efetivamente invadida por quatro vezes. Não pode prevalecer vistoria realizada após a quarta invasão que concluiu pela desclassificação do imóvel porque deixou de levar em consideração os atos de turbação da posse. Precedente MS 22.328, rel. Min. Ilmar Galvão. II (MS 23.738, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 22-5-2002, Plenário, *DJ* de 28-6-2002.)

—Aferição do grau de produtividade feita por gleba e não pelo imóvel como um todo. (...) Esta Corte já decidiu que a União, após a vistoria de toda a área, pode optar pela desapropriação de apenas parte dela (MS n. 22.075-MT, Ilmar Galvão, *DJ* de 9-6-95). II (MS 23.744, rel. min. Maurício Corrêa, julgamento em 21-6-2001, Plenário, *DJ* de 17-8-2001.)

—Propriedade produtiva: apuração segundo os critérios do art. 6º da L. 8.629/93 – de constitucionalidade já declarada pelo Supremo Tribunal – não cabendo opor à verificação de improdutividade a antiga classificação de 'empresa rural', superada pela Constituição. II (MS 23.211, rel. min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 21-6-2000, Plenário, *DJ* de 8-9-2000.)

—Desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária. (...) Constitucionalidade da atribuição, pelo art. 6º da Lei n. 8.629-93, à autarquia competente, da fixação dos índices mínimos do grau de utilização da terra e da eficiência da sua exploração. II (MS 23.391, rel. min. Octavio Gallotti, julgamento em 11-5-2000, Plenário, *DJ* de 24-11-2000.) No mesmo sentido: MS 24.883, rel. min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 17-4-2009, *DJE* de 23-4-2009.

—Reforma agrária: apuração da produtividade do imóvel e reserva legal. A 'reserva legal', prevista no art. 16, § 2º, do Código Florestal, não é quota ideal que possa ser subtraída da área total do imóvel rural, para o fim do cálculo de sua produtividade (cf. L. 8.629/93, art. 10, IV), sem que esteja identificada na sua averbação (v.g., MS 22.688). II (MS 23.370, rel. p/ o ac. min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 16-12-1999, Plenário, *DJ* de 28-4-2000.) No mesmo sentido: MS 24.924, rel. p/ o ac. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 24-2-2011, Plenário, *DJE* de 7-11-2011.

—Esta Corte já decidiu que o artigo 6º da Lei n. 8.629/93, ao definir o imóvel produtivo, a pequena e a média propriedade rural e a função social da propriedade, não extrapola os critérios estabelecidos no artigo 186 da Constituição Federal; antes, confere-lhe eficácia total (MS n. 22.478/PR,

Maurício Corrêa, *DJ* de 26-9-97).II (MS 23.312, rel. min. Maurício Corrêa, julgamento em 16-12-1999, Plenário, *DJ* de 25-02-2000.)

—Mandado de segurança. Desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária. Preliminar de perda de objeto da segurança que se rejeita. No mérito, não fizeram os impetrantes prova da averbação da área de reserva legal anteriormente à vistoria do imóvel, cujo laudo (fl. 71) é de 9-5-96, ao passo que a averbação existente nos autos data de 26-11-96 (fls. 73-verso), posterior inclusive ao Decreto em causa, que é de 6-9-96.II (MS 22.688, rel. min. Moreira Alves, julgamento em 3-2-1999, Plenário, *DJ* de 28-4-2000.).

—Imóvel que estaria imune à desapropriação, por ser produtivo, segundo perícia judicial realizada em processo de antecipação de prova ajuizado pela impetrante; e por ser objeto de projeto agrícola em fase de implantação. Dados que, todavia, restaram contrariados pela vistoria técnica realizada pelo INCRA, cujo laudo confirmou os dados anteriormente fornecidos pela própria impetrante, em razão dos quais o referido imóvel já se achava cadastrado como propriedade improdutivo. A perícia judicial, além de não ter sido exibida com a inicial, como convinha em mandado de segurança, na verdade, revelou que não se está diante de direito líquido e certo, amparável por meio do mandado de segurança, mas, ao revés, de pretensão envolta em séria controvérsia sobre matéria de fato que não encontrará deslinde senão mediante ampla dilação probatória, incomportável em mandado de segurança. II (MS 22.802, rel. min. Ilmar Galvão, julgamento em 17-12-1997, Plenário, *DJ* de 21-5-2004.) No mesmo sentido: MS 22.940, rel. min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 14-3-2012, *DJE* de 19-3-2012; MS 24.487, rel. min. Ayres Brito, julgamento em 9-4-2008, Plenário, *DJE* de 27-11-2009.

—Inconstitucionalidade do art. 6º, § 2º, incisos I e II da Lei n. 8.629/93. Inexistência. Matéria já dirimida pelo Plenário desta Corte no sentido de que a elaboração dos índices fixados nesta lei, referentes à produção agrícola e à lotação de animais nas pastagens, está sujeita às características variáveis no tempo e no espaço e vinculadas a valores censitários periódicos, não condizentes com o grau de abstração e permanência que se espera de providência legislativa, mantendo-se, assim, essa atribuição, ao Poder Executivo. II (MS 22.478, rel. min. Maurício Corrêa, julgamento em 30-6-1997, Plenário, *DJ* de 26-9-1997.)

—Constitucionalidade das disposições constantes do art. 6º, e seus parágrafos, da Lei n. 8.629-93.II (MS 22.302, rel. min. Octavio Gallotti, julgamento em 21-8-1996, Plenário, *DJ* de 19-12-1996.) No mesmo sentido: MS 22.519, rel. min. Nelson Jobim, julgamento em 7-6-00, Plenário, *DJ* de 4-5-01; MS 23.645, rel. min. Carlos Velloso, julgamento em 20-2-2002, Plenário, *DJ* de 15-3-2002.

—Caracterizado que a propriedade é produtiva, não se opera a desapropriação-sanção – por interesse social para os fins de reforma agrária –, em virtude de imperativo constitucional (CF, art. 185, II) que excepciona, para a reforma agrária, a atuação estatal, passando o processo de indenização, em princípio, a submeter-se às regras constantes do inciso XXIV, do artigo 5º, da Constituição Federal, ‘mediante justa e prévia indenização’.II (MS 22.193, rel. p/ o ac. min. Maurício Corrêa, julgamento em 21-3-1996, Plenário, *DJ* de 29-11-1996.

—A propriedade produtiva independentemente de sua extensão territorial e da circunstância de o seu titular ser, ou não, proprietário de outro imóvel rural, revela-se intangível a ação expropriatória do poder público em tema de reforma agrária (CF, art.185, II), desde que comprovado, de modo

inquestionável, pelo impetrante, o grau adequado e suficiente de produtividade fundiária. A controvérsia documental em torno do índice de produtividade do imóvel rural basta para descaracterizar a necessária liquidez dos fatos subjacentes ao direito subjetivo invocado pelos impetrantes, tornando impertinente, por ausência de um de seus requisitos essenciais, a utilização da via processual do mandado de segurança. II (MS 22.022, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 7-10-1994, Plenário, *DJ* de 4-11-1994.)

Nota: A partir do julgamento do MS 24.764, o Plenário do STF passou a entender que a ocupação de extensão ínfima da propriedade, se representativa para a sua administração, é justificativa para a improdutividade do imóvel.

—Configuração de plausibilidade da impetração de modo a obstar medidas tendentes a dificultar a própria produtividade do imóvel, especialmente se, como no caso, a invasão ocorre em áreas onde haja água, passagens ou caminhos. Ocupação pelos ‘sem-terra’ de fração que, embora diminuta, é representativa para a administração da propriedade denominada Engenho Dependência. Superação da jurisprudência do STF firmada no MS n. 23.054-PB, *DJ* de 4-5-2001 e MS n. 23.857-MS, *DJ* de 13-6-2003, segundo a qual, a ínfima extensão de área invadida, não justifica a improdutividade de imóvel. II (MS 24.764, rel. p/ o ac. min. Gilmar Mendes, julgamento em 6-10-2005, Plenário, *DJ* de 24-3-2006.) Jurisprudência anterior

—A invasão de menos de 1% do imóvel (20 hectares de um total de 2.420 hectares) não justifica, no caso, seu estado de improdutividade do imóvel. (MS 23.054-PB, rel. o Min. Sepúlveda Pertence). A não-apreciação da impugnação administrativa e violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório, são refutadas pelos documentos apresentados pela autoridade impetrada. Segurança denegada. II (MS 23.857, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 23-4-2003, Plenário, *DJ* de 13-6-2003.)

—Desapropriação para reforma agrária: validade. Decreto 2.250/97: proibição de vistoria preparatória da desapropriação enquanto não cessada a ocupação do imóvel por terceiros: inaplicabilidade, à vista da omissão da portaria do INCRA, que lhe fixasse os termos e condições de aplicação. Improdutividade do imóvel rural – de bucólica virgindade, mal bulida pelos arrendatários – que seria risível atribuir, a título de força maior, à ocupação por ‘sem-terras’, uma semana antes da vistoria, de fração diminuta do latifúndio. II (MS 23.054, rel. min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 15-6-2000, Plenário, *DJ* de 4-5-2001.)

—Caracterizado que a propriedade é produtiva, não se opera a desapropriação-sanção – por interesse social para os fins de reforma agrária –, em virtude de imperativo constitucional (CF, art. 185, II) que excepciona, para a reforma agrária, a atuação estatal, passando o processo de indenização, em princípio, a submeter-se às regras constantes do inciso XXIV, do artigo 5º, da Constituição Federal, ‘mediante justa e prévia indenização’. II (MS 22.193, rel. p/ o ac. min. Maurício Corrêa, julgamento em 21-3-1996, Plenário, *DJ* de 29-11-1996)

¹⁰
Súmula 354 do Superior Tribunal de Justiça.

A partir da entrada em vigor da Medida Provisória n. 2.027-38, de 4 de maio de 2000, passou a existir norma legal impedindo vistoria de imóvel “esbulhado” para fins de reforma agrária, conforme entendimento do STJ abaixo transcrito. Essa MP alterou a redação do art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629/1993.

¹¹
 Segue a Súmula , e o Recurso Especial.

SÚMULA N. 354:

A invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária.

RECURSO ESPECIAL N. 590.297-MT (2003/0149327-9)

Relatora: Ministra Eliana Calmon

Recorrente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra

Procurador: Sicinato Soares de Carvalho e outro(s)

Recorrido: Antônio Nunes de Paula e cônjuge

Advogado: Augusto Carlos Fernandes Alves

EMENTA

Processual Civil. Administrativo. Desapropriação. Propriedade improdutiva. Vistoria. Imóvel esbulhado. Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Decreto n. 2.250/1997. Direito superveniente. Aplicação. Súmula n. 456-STF.

1. Não se conhece de recurso especial para exame de supostas violações a dispositivos constitucionais.
2. Incide o óbice da Súmula n. 284-STF se o recorrente não apresenta, com clareza e objetividade, quais os fatos que amparam as violações alegadas no recurso especial.
3. É inviável a interposição de recurso especial sobre matéria que não foi objeto de prequestionamento. Incidência da Súmula n. 282-STF.
4. **A partir do advento da Medida Provisória n. 2.027-38, de 4 de maio de 2000, que alterou a redação do art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629/1993, passou a existir norma legal que impede a vistoria de imóvel esbulhado para fins de reforma agrária, não subsistindo a discussão a respeito da validade de regra semelhante veiculada apenas por decreto.**
5. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, improvido.

10

Súmula. (...) No âmbito da uniformização da jurisprudência, indica a condensação de série de acórdãos, do mesmo tribunal, que adotem idêntica interpretação de preceito jurídico em tese, sem caráter obrigatório, mas persuasivo, e que, devidamente numerados, se estampem em repertórios. (DE PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário Jurídico, 13ª edição, Editora Forense.

11

Precedentes:

REsp 590.297-MT (2ª T, 26.06.2007 – DJ 03.08.2007)
 REsp 819.426-GO (1ª T, 15.05.2007 – DJ 11.06.2007)
 REsp 893.871-MG (1ª T, 11.03.2008 – DJe 03.04.2008)
 REsp 938.895-PA (1ª T, 25.03.2008 – DJe 24.04.2008)
 REsp 964.120-DF (2ª T, 19.02.2008 – DJe 07.03.2008)
 Primeira Seção, em 25.6.2008, DJe 8.9.2008, ed. 210

[...]

Contra o julgado se insurge o Incra aduzindo, no presente recurso especial, que a Lei n. 8.629/1993 não faz a restrição contida no Decreto, devendo ser afastada. De fato, na redação original da Lei n. 8.629/1993 não havia regra que explicitamente impedisse a vistoria do imóvel esbulhado. Contudo, com o advento da Medida Provisória n. 2.027-38, de 4 de maio de 2000, tal vedação veio a constar da referida lei, em razão da alteração promovida no seu art. 2º, § 6º, que passou a ter o seguinte teor:

§ 6º O imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel. Hoje, mesmo após sucessivas reedições da referida MP, a proibição prevalece, segundo a redação do citado § 6º, dada pela Medida Provisória n. 2.183-56/2001, abaixo transcrito:

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

Assim, a discussão a respeito da validade da vedação estipulada pelo Decreto n. 2.250/1997 não subsiste após a entrada em vigor da MP n. 2.027-38/2000. Como até a presente data a vistoria foi obstada, primeiro por liminar, depois em face do recebimento da apelação com efeito suspensivo, deve o Incra, agora, se submeter ao novo regramento da matéria. Com essas considerações, conheço em parte do recurso especial e, nessa parte, nego-lhe provimento. É o voto. (grifo nosso).

Essa MP foi publicada no ano 2000, ano com muitas ocupações de terra pelos movimentos sociais, por isso essa medida provisória influenciou diretamente a luta pela Terra, conforme levantamento da Comissão Pastoral da Terra.

A Medida Provisória, editada no dia 4 de maio de 2000 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, inibiu as ações de ocupação de terras por parte do MST nos últimos três anos. De acordo com os levantamentos anuais realizados pela Comissão Pastoral da Terra, de 1988 quando foi promulgada a Constituição, cujo capítulo III é dedicado à política agrícola e fundiária e à reforma agrária até 1993, a média anual foi de cerca de 72 ocupações em todo o país. Em 1994 ano da eleição de FHC foram mais de 100 ocupações; chegando a quase 400 em seu segundo ano de mandato e a quase 600 ao final do quarto ano. **Em 2000, foram 390 ocupações, caindo para 194 em 2001 e 184 em 2002.** (ComCiência, 2003, grifo nosso).

Finalizando esse capítulo, e para demonstrar outro modo do Judiciário lidar com a Questão Agrária, por meio da aplicação de princípios, iremos transcrever ¹² o artigo do jurista Alfonsin (2000), com o tema “A terra como objeto de colisão entre o direito patrimonial e os direitos humanos fundamentais. Estudo crítico

12

O artigo é extenso, optamos pela transcrição em itálico e sem recuo.

de um acórdão paradigmático”.

Esse estudo foi elaborado pelo autor a partir do Agravo de Instrumento¹³, Processo n. 598360402, 19ª Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

“[...] Tratava-se de um agravo em que os recorrentes compunham multidão de agricultores sem-terra que tinham ocupado uma fazenda no interior do Rio Grande do Sul (Processo 598360402, 19ª Câmara Cível). Deferida a liminar de reintegração de posse em favor da pessoa jurídica que arrendara o dito imóvel, o recurso foi recebido liminarmente sob efeito suspensivo, desconstituindo a referida Câmara, em seguida, a ordem judicial objeto de recurso, contra o voto da eminente Desembargadora-relatora.

A sua ementa ficou assim redigida:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. DECISÃO ATACADA: LIMINAR QUE CONCEDEU A REINTEGRAÇÃO DE POSSE DA EMPRESA ARRENDATÁRIA EM DETRIMENTO DOS SEM TERRA. *Liminar deferida em primeiro grau suspensa através de despacho proferido nos autos de agravo, pelo desembargador de plantão. Competência da Justiça Estadual. Recurso conhecido, mesmo que descumprindo o disposto no art. 526 CPC, face dissídio jurisprudencial a respeito e porque demanda versa direitos fundamentais. Garantia a bens fundamentais como “mínimo social”.*

Prevalência dos direitos fundamentais das 600 famílias acampadas em detrimento do direito puramente patrimonial de uma empresa. Propriedade: garantia de agasalho, casa e refúgio do cidadão. Inobstante ser produtiva a área, não cumpre ela sua função social, circunstância esta demonstrada pelos débitos fiscais que a empresa proprietária tem perante a União. Imóvel penhorado ao INSS. Considerações sobre os conflitos sociais e o Judiciário. Doutrina local e estrangeira. Conhecido, por maioria; rejeitada a preliminar de incompetência, à unanimidade; proveram o agravo, por maioria”.

Como se observa, existem quando menos cinco questões relevantes implicadas neste julgado, para as quais vale a pena análise e crítica:

1ª Ser parte integrante do fundamento jurídico do pedido a prova de o imóvel objeto

13

(...) Caberá agravo das decisões interlocutórias no prazo de 10 dias (art. 522) [do Código de Processo Civil]. Decisão interlocutória, no estrito conceito legal, é “o ato pelo qual o juiz, no curso do processo, resolve questão incidente (CPC, art. 162, §2º). (DE PLÁCIDO E SILVA, 1997).

da ação se encontrar, efetivamente, cumprindo com a função social;

2ª Dependendo dos direitos em causa, poder-se flexibilizar o disposto no art. 526 do CPC, no que concerne à ciência do prolator do despacho recorrido, sobre as razões do recurso de agravo;

3ª Existir possibilidade de se verificar, em possessórias que envolvem grande número de famílias pobres, colisão entre direitos patrimoniais e fundamentais;

4ª Ser insuficiente a prova de que um determinado imóvel é produtivo, para o fim de se o considerar isento da obrigação de comprovar, igualmente, que cumpre com a sua função social;

5ª Existir necessidade de o Judiciário rever suas posições, sempre que julga lides reveladoras de conflitos sociais. [...]

Vamos tentar, resumidamente, analisar uma por uma.

7.2 Posse e propriedade de latifúndio. Insuficiência dos pressupostos previstos apenas no ainda chamado Direito “privado”, para o exercício do direito de ação do autor alegadamente esbulhado.

O desembargador plantonista, no dia da interposição do agravo, entendeu que, no “fundamento jurídico do pedido” para a possessória ajuizada, como previsto no inciso III do art. 282 do CPC, existem outros pressupostos de legitimidade a serem exigidos do autor, além daqueles que têm sido considerados em casos tais, justamente pelo tipo de objeto que está em causa:

“Como estamos em sede de proteção judicial da posse, temos que, quando o inciso II do art. 282 do CPC fala em “fundamento jurídico”, na verdade está a se referir ao requisito da função social que a Constituição Federal (nos incisos já referidos) – o desembargador referira os incisos XXII e XXIII do art. 5º da CF- traz para possibilitar o exercício do direito de propriedade. Em outras palavras, não basta afirmar a petição inicial como “fundamento jurídico” apenas a propriedade. Pois “jurídico” é o ‘fundamento’ que – de acordo com a Constituição Federal- se assenta também na ‘função social da propriedade”.

Fora disso se estará – indevidamente – sonogando, impedindo, silenciando e afastando a incidência da Constituição Federal no processo judicial.

A Constituição obriga o juiz a enfrentar, ainda que sem requerimento da parte, o tema pertinente à função social da propriedade”.

Note-se em que medida o insistente apelo doutrinário pela chamada constitucionalização do direito civil e pela garantia efetiva do respeito devido à

função social da propriedade são reconhecidos como pressupostos indispensáveis para a sustentação do direito pleiteado, já em sede de liminar possessória, segundo esse posicionamento, que apreciou a outra liminar, a ele submetida pelos réus sem-terra, agora agravantes, que pleiteavam efeito suspensivo ao seu recurso.

Em apoio desse tipo de posicionamento, no qual as normas do ainda denominado Direito Privado somente encontram plena validade quando em harmonia com as normas constitucionais que disciplinam matéria coincidente, podem ser lembrados, além dos juristas referidos pelo voto do Desembargador-revisor, por ocasião do julgamento do agravo aí já em regime cameral, examinados logo a seguir, o voto do Desembargador vogal e duas lições específicas, que revêem os próprios elementos constitutivos do que sempre se entendeu como posse e das condições de legitimidade que podem ser exigidas do direito de propriedade.

Ruy Ruben Ruschel, lembrado por Lênio Luiz Streck, afirma que “...uma das consequências da releitura do art. 524 do CC se projeta na definição de posse do art. 485: ‘Para alguém ter de fato o exercício pleno ou não de algum dos poderes inerentes ao domínio, é preciso que esteja a usar ou gozar do bem secundum beneficium societatis. Ou no mínimo, ter a coisa à disposição para o mesmo fim’. (...) Se ele cuida da coisa apenas por seu interesse próprio, egoístico, não é possuidor do imóvel. Numa hipótese desta estaria presente, talvez, o corpus, a detenção da coisa, mas faltaria o animus, caracterizado como a vontade de ter a coisa segundo seu aproveitamento social”.

Pietro Perlingieri, lembrado por Domingos Savio Dresch da Silveira, igualmente, adverte que o proprietário “...só recebeu do ordenamento jurídico aquele direito de propriedade na medida em que respeite aquelas obrigações, na medida em que respeite a função social do direito de propriedade. Se o proprietário não cumpre e não se realiza a função social da propriedade, ele deixa de ser merecedor de tutela por parte do ordenamento jurídico, desaparece o direito de propriedade”. (grifos do autor).

Antecipem-se desde logo as objeções que podem ser levantadas em sentido contrário a um tal tipo de raciocínio: À proteção possessória dos latifúndios, então, ter-se-ia acrescentado um outro pré-requisito (não escrito)?, além dos já previstos no art. 927 do CPC, ou seja, o de que o objeto da lide comprove o cumprimento da sua função social?

Para quantos compreendem a posse dentro da moldura cultural que o

país tinha em 1916, a resposta pode ser até afirmativa. A Constituição Federal vigente assim o impõe, e em mais de uma norma escrita.

Para quantos fazem, porém, a leitura do mesmo texto legal sob a vertiginosa mudança social ocorrida oito décadas depois, a resposta pode ser, tranquilamente, negativa.

De acordo com os últimos, o que as lições dos doutrinadores acima lembrados mostram é que tanto a posse como a propriedade, assim reguladas pelo Código Civil de 1916, estão revestidas, hoje, de outras características que não aquelas do início do século, e de que essas outras características, insista-se em todo esse texto, lhes foram acrescentadas pela própria história da evolução socioeconômica do país. O que os textos do Direito Civil e do Direito Constitucional vigente dizem hoje, a respeito, é reflexo dessa evolução.

Em 1916, o ordenamento jurídico constitucional brasileiro nem conhecia (pelo menos em letra de lei) a função social da propriedade e, ou, da posse. Se naquela época, assim, ainda seria possível interpretar-se aqueles dois tipos jurídicos de sujeição das coisas, alheios à sua função social, isso agora nem se pode compreender, pois qualitativa e quantitativamente os seus conceitos estão cheios de outros valores que eles não conheciam, na época em que o Código foi promulgado.

Salvo melhor juízo, entendimento contrário equivaleria a consagrar um tipo de interpretação da lei, viciado por flagrante inconstitucionalidade, como, aliás, afirmou o despacho que apreciou a liminar pleiteada no recurso.

A justificação da posse, pois, prevista no art. 928 do CPC, acompanhada da cautela que a nova redação do art. 82, inc. III, do mesmo Código impõe (ciência do MP), parece oferecer chance de serem desfeitas quaisquer dúvidas que pairam sobre a completude ou não do “fundamento jurídico do pedido”, tenha ele a urgência que tiver.

7.3 A regra contida no artigo 526 do CPC admite flexibilização, dependendo dos direitos e interesses que se encontrem em causa.

A desembargadora-relatora votou vencida, no caso. Ela não tomava conhecimento do recurso sob o argumento de que os agravantes não tinham comprovado o cumprimento do disposto no art. 526 do CPC, que, como se sabe, determina que se comprove ter sido juntada, no grau de origem do agravo, a cópia das razões deste, “assim como a relação dos documentos que instruíram o recurso”.

Relembrou em apoio desse entendimento lições do Ministro do STJ Sávio de Figueiredo Teixeira, de José Carlos Barbosa Moreira, e várias ementas de julgamentos anteriores, do próprio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

Ela ficou vencida, mesmo assim tanto nessa questão prejudicial quanto na apreciação do mérito- note-se bem- pela espécie de direitos que se encontravam em lide, coisa mais de uma vez sublinhada pelos votos vencedores.

A ultrapassagem da forma em favor do conteúdo, ainda mais em ações do tipo possessórias ou reivindicatórias propostas contra as chamadas “invasões de terra”, tradicionalmente reprimidas liminarmente, sem audiência dos réus, constitui mudança extraordinariamente significativa na orientação jurisprudencial predominante até aqui, tanto no que concerne à interpretação desse art. 526 do CPC como no que se refere à oportunidade ou não de deferimento das liminares, em tais casos.

Com pouca diferença entre um voto e outro, os Desembargadores revisor e vogal julgaram que isso se deveu à circunstância de que: “...o feito que deu origem à decisão agravada, sem dúvida versa direitos fundamentais do homem, tratando-se, portanto, de demanda incomum. Diante desta singularidade, penso não ser possível mantermo-nos presos às amarras da legislação, especialmente da processual – que é apenas vínculo para se chegar à melhor decisão. Por melhor decisão deve-se entender, é óbvio, a mais justa. Para se chegar ao justo, nem sempre podemos nos socorrer da legislação específica porque, quando estamos diante de princípios (ainda mais quando universais) de direito, se inverte aquela regra de hermenêutica, segundo a qual a lei especial derroga a geral. Ora, se é inquestionável, do ponto de vista hermenêutico, que lei especial não derroga lei principiológica, princípios fundamentais de direito, reconhecidos universalmente, por óbvio, se sobrepõem a qualquer norma especial de direito interno”.

Realmente, o poder de convencimento dessa argumentação, sem infirmar o mérito que possa ter inspirado o art. 526 do CPC, não lhe reconhece força maior do que a instrumental, assim afastando o seu comando, mais do que por sua inaplicabilidade, por sua inconveniência para o caso específico.

Salvo má interpretação nossa, afinam com um tal entendimento, por exemplo, Ovídio A.B. da Silva, baseado em Elias Dias, Cândido Rangel Dinamarco, e Carlos Alberto Àlvaro de Oliveira.

7.4 Quando em lide a colisão entre direitos patrimoniais e fundamentais, não

existindo outra saída que não a do sacrifício de um deles, o sacrifício deverá ser o patrimonial, e não o fundamental

Duas outras conclusões do acórdão merecem referência sublinhada, por sua originalidade e valorização dos preceitos constitucionais, em matéria que, via de regra, como se tem advertido aqui, é tida como de direito puramente “privado” e como se esse pudesse existir, valer, ser eficaz, independentemente de uma Constituição.

Diz o julgado que, aparecendo na petição inicial, ou nas peças trasladadas para o recurso, a prova de interesses públicos já manifestados sobre o mesmo bem em disputa, a liminar pleiteada não deve ser deferida sem se esgotarem as negociações em que tais interesses estejam representados.

Em tal contexto, de outra parte, geralmente se encontram em lide direitos fundamentais de réus, revelados, inclusive, pelo número deles e sua situação de pobreza. Aí há necessidade de se fazer o confronto entre o direito patrimonial do autor e esses direitos dos réus. Se estiverem em posição irremediavelmente antagônica, não serão os últimos que deverão ser sacrificados:

“Em suma, para decidir, ter-se-á, obrigatoriamente, de optar entre duas alternativas: 1ª) o prejuízo patrimonial que a invasão certamente causará (ou até está causando) à empresa arrendatária das terras ocupadas; 2ª) a ofensa aos direitos fundamentais (ou a negativa do mínimo social) das 600 famílias dos ‘sem-terra’ que, sendo retirados de lá, literalmente não têm para onde ir. (...)

Os doutrinadores afirmam que, havendo necessidade de sacrificar o direito de uma das partes, sacrifica-se o patrimonial, garantindo-se os direitos fundamentais, se a outra opção for esta. Não bastasse a doutrina apontar essa solução, o bom sendo impõe tal direcionamento”.

O próprio desembargador-revisor, de quem partiu essa lição tão oportuna quanto rara, aponta alguns subsídios nos quais se inspirou para a sustentação do seu voto. Sobre o fato em si, na sua moldura processual, lembrou Antonio Carlos Wolkmer, para quem o “poder criador” do juiz, “em relação às outras esferas de competência do Estado”, faz com que o primeiro não se reduza a “um simples técnico que mecanicamente aplica o Direito em face dos litígios reais”.

No que concerne aos direitos fundamentais presentes no caso, o voto os reconheceu como “mínimo social”, socorrendo-se de José Afonso da Silva, Ruy Cirne Lima e, de maneira especial, Ricardo Luis Lorenzetti. O primeiro sustenta a

moderna configuração dos direitos humanos, especialmente os econômicos e sociais, como “indispensáveis à dignidade humana e ao livre desenvolvimento de sua personalidade” (grifos do acórdão); para o segundo, “o homem e não a terra deve ser a base de toda a reforma agrária”; para o terceiro, um jurista argentino, os bens fundamentais, do tipo trabalho, moradia, educação, saúde, “correspondem à qualidade humana”. Sem a garantia deles “não caberia falar de pessoa”.

Considerando o contexto da obra de Lorenzetti a que faz referência o voto, poder-se-ia acrescentar que esse “mínimo social” dificilmente será percebido por quem não alcance aquela interpretação consequencialista da lei, na própria expressão do autor, interpretação essa para a qual a economia pode oferecer influência decisiva:

“O Direito toma em conta os fatos, uma vez que estes aconteçam. Desta maneira, o processo judiciário tem-se constituído na base da análise: fundamenta-se na reconstrução do acontecimento alguns anos atrás; um prognóstico póstumo. Contrariamente, a economia prefere a análise ex ante, já que toma em consideração as consequências que tais ou quais decisões no mercado têm para o conjunto escasso de bens disponíveis”.

Já no que toca à inspiração axiológica, porém, do economista (“racional”, segundo o autor) e do jurista (“razoável”, segundo ele), os cuidados com a diferença entre as posturas de um e de outro, frente à realidade social, evidentemente, têm de ser levados em conta, como o mesmo tratadista reconhece, em seguida.

Palpita sempre, como se observa, no fundo de todas essas questões que discutem a eficácia dos direitos humanos fundamentais, os meios pelos quais eles serão garantidos, bem como a forma pela qual tais meios poderão ser exigidos de outros sujeitos que os ameacem ou violem, sejam esses públicos ou privados.

Em estudo dedicado, justamente, ao debate das dificuldades que enfrentam a eficácia vertical (exigível dos particulares) dos direitos humanos fundamentais, Pedro de Veja Garcia parece dar sustentação ao posicionamento do acórdão, na medida em que consegue identificá-los, mesmo quando submetidos “ao duplo princípio de especialidade e hierarquia” (grifos do autor), daí resultando a consequência óbvia de que “cada direito tem valor na medida em que outro direito mais especial ou hierarquicamente superior permite sua existência”.

Ainda que se possa questionar a validade genérica de uma tal concepção, conhecidas que são as teses segundo as quais os direitos humanos fundamentais,

por absolutos, nem àqueles princípios se submetem, ela serve para demonstrar, como conclui o autor logo depois, primeiro, que eles não dependem de legislação ordinária para serem reconhecidos e segundo, que a sua concreção, indiferentemente, “a realize o legislados ou a levem a cabo os juízes”.

Depois de colocar em dúvidas as próprias cláusulas gerais para servilhes de veículo, afirma:

“...carece de fundamento - e, em definitivo, não é mais que um modo de desviar a questão – colocar a eficácia dos direitos fundamentais somente através da legislação ordinária, na medida em que o problema não é de reconhecimento legal ou de desenvolvimento legal dos direitos fundamentais, mas sim da possibilidade existencial de realizá-los devidamente. Dito com mais clareza e contundência, trata-se é de discutir se as situações de oligopólio social dos grupos e poderes privados não determina que a autonomia da vontade fique reduzida, no plano real, somente à autonomia desses poderes privados, e a igualdade perante a lei se converta em pura justificação e legitimação das desigualdades de fato” (tradução nossa, para o português, p.272).

Fabio Konder Comparato, a quem os direitos humanos do Brasil tanto devem, parece ter muito presente esse desafio:

Foi justamente para corrigir e superar o individualismo próprio da civilização burguesa, fundado nas liberdades privadas e na isonomia, que o movimento socialista fez atuar, a partir do século XIX, o princípio da solidariedade como dever jurídico, ainda que inexistente no meio social a fraternidade como virtude cívica [em nota ao pé da página o autor se socorre de Miguel Borgetto]. É a transposição, no plano da sociedade política, da obligation in solidum do direito privado romano (Digesto 45,2,11). O fundamento ético desse princípio encontra-se na ideia de justiça distributiva, entendida como a necessária compensação de bens e vantagens entre as classes sociais com a socialização dos riscos normais da existência humana. É a mediania proporcional de que fala Aristóteles.

7.5 A produtividade de um imóvel rural não é critério suficiente para isentá-lo da obrigação de provar que cumpre com a sua função social

Desde o início de vigência da Constituição Federal de 88 que a simples enunciação do vocábulo “produtiva”, contido no seu art. 185, inc. II, a respeito daquelas propriedades que ficariam isentas de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, tem suscitado a mais viva polémica.

O acórdão aqui estudado não fugiu do debate e o fez com acuidade técnica de difícil refutação, na medida em que surpreende, na pendência de outras lides comprovadamente convergentes sobre o mesmo imóvel objeto da ação, o não cumprimento de outras obrigações públicas, tanto do proprietário do bem quanto da empresa agravada, vendo nisso uma prova de que ela não cumpre com a sua função social. E, descumprida essa, produtiva ou não que seja a propriedade, a prova de existência formal de domínio não é suficiente para lhe sustentar proteção judicial.

No voto do Desembargador vogal, lê-se:

“...a Constituição Federal, ao garantir o direito de propriedade e possessório que lhe é inerente, em seu art. 5º, XXII e XXIII, condicionou seu exercício ao atendimento de uma garantia maior, qual seja, a de que este exercício, do poder dominial em toda a sua amplitude, fica limitado, ao atendimento de sua função social. Respeitante à terra, mãe provedora de todos nós, já que a extração de nossa subsistência a ela se liga diretamente, deve atender não apenas ao sentido funcional direto, de ser produtiva, senão, também, a um sentido oblíquo, considerado o tempo e o lugar em que os fatos se dão, de garantir o abrigo seguro, a casa, a moradia e o sustento do povo, que, em exame mais teleológico, é seu verdadeiro senhor.

(...) de outra banda, é de se referir que a área é objeto de penhora, para a garantia de débito fiscal da União, o que conduz à possibilidade de que a propriedade do imóvel em debate venha a consolidar-se em mão desta. E a União é a maior responsável pelo atendimento dos direitos, garantidos aos cidadãos, pela Constituição Federal. Aqui, vislumbro a possibilidade de que se adote, no caso em exame, uma solução voltada para esta função oblíqua da propriedade, não apenas de garantia da produção, mas de agasalho, casa e refúgio do cidadão.

Gize-se que, ainda que a área seja produtiva, se, não obstante tal produção, seus proprietários não vêm atendendo aos impostos, incidentes ou não sobre a área discutida, a função social da propriedade não está sendo atendida. Note-se em que extensão o disposto no art. 859 do Cód. Civil vigente, e no art. 1.247 do Projeto em discussão no Congresso Nacional, já lembrados na introdução desta análise, sem perder a força da sua ‘incidência’, perdem em ‘aplicação’, no caso, justamente ali onde o confronto da sua letra com o espírito da Constituição Federal a eles impõem hermenêutica consentânea com o tipo de objeto em causa, a

‘terra, mãe provedora de todos nós’.

Realmente, entre os sujeitos, os direitos e o objeto em causa, nessas ações reivindicatórias e possessórias com grande número de réus pobres, a forma pela qual o julgador apreende o objeto reclama cuidados outros que não os daqueles relacionados com esses mesmos tipos de ações, mas que envolvem tão-só pequenas extensões imóveis em conflitos interindividuais.

Se os graus de utilização da terra e os graus de eficiência na exploração da mesma fossem suficientes para dispensar o proprietário de qualquer outra obrigação em relação ao seu imóvel rural, no sentido de cumprir com a função social que grava o último, os incisos II, III e IV do art. 186 da CF constituiriam letra morta, como já o demonstrou Marcelo Dias Varella (nota 16 supra), especialmente quando examina a palavra “simultaneamente” do referido 186.

Exame superficial da Constituição Federal, por outro lado, tem esquecido o fato de que Capítulo I do Título II daquela Carta, que é composto de um único artigo (5º), está identificado como “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”, além de a parte final desse único dispositivo prever tais direitos e deveres “nos termos seguintes”...

Parece claro, portanto, que tanto os deveres quanto a coletividade integram o universo de exercício do direito de propriedade, podendo uma afirmação dessas, com a vênia respeitosa aos defensores daquele direito como “absoluto” no sentido puramente privado, passar até como óbvia; se tais direitos e deveres, igualmente, são previstos nos “termos seguintes” (art. 5º, caput, CF), isso parece sinal de que a sua moldura, seja como direito (poder), seja como dever (obrigação), tem de ser buscada, antes de tudo, na Constituição Federal e não no ordenamento jurídico “privado”.

O mesmo professor Comparato, em outro artigo de doutrina, esclarece melhor uma tal moldura, quando distingue a propriedade privada, como direito fundamental, de outras espécies de propriedade:

“Escusa insistir no fato de que os direitos fundamentais protegem a dignidade da pessoa humana e representa a contraposição da justiça ao poder, em qualquer de suas espécies. Quando a propriedade não se apresenta, concretamente, como uma garantia da liberdade humana, mas, bem ao contrário, serve de instrumento ao exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano, com todas as garantias

inerentes a essa condição, notadamente a de uma indenização reforçada na hipótese de desapropriação. É preciso, enfim, reconhecer que a propriedade-poder, por não ter a natureza de direito humano, pode ser uma fonte de deveres fundamentais, ou seja, o lado passivo de direitos humanos alheios”.

Ao “lado passivo de direitos humanos alheios” corresponde, então, o lato ativo dos direitos humanos fundamentais que o acórdão preservou, atento aos sujeitos que titulam os últimos, no caso. Esses formam a base da pirâmide social da desigualdade própria do nosso sistema econômico-jurídico, tão abaixo da visibilidade comum do ordenamento jurídico e dos seus intérpretes que a cada gesto de defesa da sua dignidade própria tem-se atribuído ilicitude e agressão ao direito alheio.

Aqui reside, quem sabe, um dos posicionamentos mais originais do precedente jurisprudencial em análise. O acesso de tais sujeitos à terra, como meio indispensável de vida, mesmo sob a forma como foi buscado, encontrou justificativa jurídica na própria forma segundo a qual a produtividade da área em disputa vinha sendo desenvolvida.

Pelo menos sob as atuais regras de mercado, não há exagero em se afirmar que a produção, por si só, na medida em que aumenta o potencial de concentração do direito de propriedade – evidência mensurável estatisticamente no nosso país -, aumenta igualmente o potencial de exclusão social, limitado que é o espaço físico terra, indispensável à coletividade dos não proprietários. Nem é de hoje, como o demonstra mais uma vez Perlingieri, que a livre iniciativa econômica do proprietário, pela só liberdade de iniciativa, exige rigoroso cuidado sobre seus limites, exatamente pela histórica desconsideração dos seus efeitos sobre as outras pessoas, aí implicada a geração de pobreza e até de desemprego, como está ocorrendo no mundo inteiro, agora:

“Não é suficiente evidenciar a grave diferença entre as garantias formais e potenciais e aquelas que concretamente encontram atuação na jurisprudência vivente, na história de todos os dias, que é, sim, história da empresa, dos problemas produtivos, distributivos e financeiros, mas é também história dos desfavorecidos, dos tantos marginalizados, por escolha ou por necessidade, do ciclo produtivo. Patologias velhas e novas têm raízes sempre e apenas na desatenção para com os marginalizados, e, por outro aspecto, para com aqueles que tendem a monopolizar informação e produção – e agora também a formação – para governar não somente

o mercado”.

Indispensável fonte de vida para as pessoas, os animais, as plantas, não deixa de ser estranho o fato de que, em véspera de se trocar de século, a maior parte da humanidade ainda esteja refém de um tipo de distribuição do espaço territorial que reconhece o “direito” de uma só pessoa decidir-lhe o destino, mesmo que esse não consulte qualquer conveniência para os seus semelhantes, ou até possa lhes acarretar prejuízo e morte.

7.6 O Poder Judiciário, conforme o acórdão em estudo, precisa rever com urgência o seu posicionamento quando julga ações nas quais estão implicados conflitos sociais

O voto do Desembargador-revisor dedicou-se, em capítulo conclusivo, a examinar os direitos fundamentais enquadrados sob o tema “O Judiciário e os conflitos sociais”. Aí serviu-lhe de apoio Eugenio Raúl Zaffaroni.

Esse conhecido jurista enfrenta também, segundo as lembranças que dele faz o acórdão, problemas que vão desde a presença política do Judiciário como “governo” até as “transformações qualitativas necessárias” para adaptar as estruturas judiciárias “às novas formas de conflito que devem enfrentar”, em meio a uma publicidade crescente do seu trabalho, sempre acompanhada de expectativas populares, de regra frustradas pelo próprio Judiciário, na medida em que a ele são transferidos problemas que, não raro, já deveriam ter sido resolvidas pelos outros Poderes do Estado.

A isso se acrescentando a carência de uma “teoria política da jurisdição”, chega-se até a perda de independência dos juízes, como está ocorrendo no Brasil, aliás, segundo o mesmo voto.

No voto do Desembargador-vogal, a propósito, fornecem-se quatro exemplos de desvirtuamento das garantias de direitos fundamentais, significativos do seu enquadramento como fruto, entre outros, da interpretação que se lhes dá de estarem previstos em norma de eficácia, apenas, contida: a limitação constitucional de juros, a penhora estendida a bens que ela não poderia alcançar, por força da Lei 9009/90, a violação da Lei 7.210/84, que trata da execução das penas, atribuída pelo voto à circunstância de que os presos estão “fora do mercado de consumo, e por isso não interessam” e a não aplicação da Lei de Usura (Decreto 22.626/33) às instituições financeiras.

Aí também se analisam outras facilidades com que as imposições do mercado são aceitas, sem maior exame, e as censuras que os juízes recebem quando enfrentam. A desigualdade com que as influências políticas sofridas pelo Judiciário são toleradas, conforme sua origem, e as relações que ele mantém com os outros Poderes do Estado voltaram a ser ventiladas.

Nesse contexto, Boaventura de Sousa Santos¹⁴ critica duramente a atuação do Judiciário nos chamados países periféricos, e soma sua voz aos muitos que clamam por uma presença mais eficaz das disposições constitucionais, no julgamento das ações que são submetidas ao seu julgamento. Pela referência que faz ao renitente problema do respeito devido à justiça retributiva em desfavor da distributiva, vê-se que a crítica do prestigiado autor português não se estende, felizmente, ao acórdão aqui analisado:

“A distância entre a Constituição e o direito ordinário é, nestes países, enorme e os tribunais têm sido tíbios em tentar encurtá-la. Os fatores desta tibieza são muitos e variam de país para país. Entre eles podemos contar sem qualquer ordem de precedência: o conservadorismo dos magistrados, incubado em Faculdades de Direito anquilosadas, dominadas por concepções retrógradas da relação entre direito e sociedade; o desempenho rotinizado assente na justiça retributiva, politicamente hostil à justiça distributiva e tecnicamente despreparada para ela; uma cultura jurídica ‘cínica’ que não leva a sério a garantia dos direitos, caldeada em largos períodos de convivência ou cumplicidade com maciças violações dos direitos constitucionalmente consagrados, inclinada a ver neles simples declarações programáticas, carência enormes tanto em recursos técnicos e materiais; um poder judicial tutelado por um poder executivo, hostil à garantia dos direitos ou sem meios orçamentais para a levar a cabo; a ausência de opinião pública forte e de movimentos sociais organizados para defesa dos direitos; um direito processual hostil e antiquado”.

Como se observa, o precedente jurisprudencial da 19ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul demonstra que o risco de a interpretação da lei ser feita contra os direitos humanos fundamentais pode ser neutralizado, desde que o posicionamento privatista e patrimonialista que predominou

14

Alfonsin cita a obra *Os Tribunais nas sociedades contemporâneas*.

historicamente nos Tribunais, em feitos desta natureza, respeite a hermenêutica da chamada constitucionalização do direito civil, para a qual os valores que inspiraram os capítulos da Constituição Federal, relacionados com aqueles direitos e com a terra, não constituem meras cartas de intenção e merecem respeito até superior ao do direito de propriedade que descumpra sua função social.

3 PEQUENA PROPRIEDADE RURAL E LEGISLAÇÃO

Conforme já exposto, nesse capítulo iremos tratar sobre a legislação relativa ao instituto da impenhorabilidade¹⁵ da pequena propriedade rural, e das interpretações judiciais sobre essa legislação.

Antes, porém, uma breve observação sobre penhora e impenhorabilidade.

A penhora é o primeiro ato executório praticado na execução por quantia¹⁶. Tem ela a função de individualizar os bens que serão expropriados para pagar o credor. Por meio da penhora, os bens do devedor são apreendidos e deixados sob a guarda de um depositário, ficando afetados à futura expropriação. A impenhorabilidade pode ser alegada nos embargos ou por simples petição, no próprio bojo da execução. (GONÇALVES: 2014, p. 88-89).

A impenhorabilidade da pequena propriedade rural foi inserida no Código de Processo Civil em 1986, por meio da Lei nº 7.513 de 1986. Nessa época, alguns agricultores acreditando no sucesso do Plano Cruzado, haviam tomado empréstimos

15

IMPENHORABILIDADE. Formado de penhorável, regido pelo prefixo negativo in, quer exprimir o vocábulo a condição de não ser penhorável, de não estar sujeito à penhora. É a impenhorabilidade benefício outorgado pela lei a certos bens, em virtude do que não podem ser os mesmos atingidos pela penhora. Encontram-se, assim, a salvo de qualquer apreensão, em execução judicial. Não obstante, em regra, a inalienabilidade dos bens resultar na sua impenhorabilidade, os vocábulos bem se distinguem. No primeiro, não pode haver qualquer alienação a respeito dos bens, a que se impõe o encargo. No segundo, não se pode autorizar a penhora. Alienação e penhora são atos jurídicos distintos, embora da penhora possa decorrer uma alienação. A ação da penhora é mais ampla. Afora os bens inalienáveis, que se mostram impenhoráveis, há muitos outros bens que escapam à penhora. No entanto, esta regalia deve ser sempre determinada em lei, a fim de que os bens possam ser respeitados e protegidos de qualquer arrecadação ou apreensão, que é medida por que a penhora se efetiva. (DE PLÁCIDO E SILVA, 1997).

16

Execução por quantia certa contra devedor insolvente. Dá-se a insolvência quando as dívidas excederem à importância dos bens do devedor [...]. Execução por quantia certa contra devedor solvente. Devedor solvente é aquele que possui bens, cujo valor, para honrar as obrigações assumidas, apresenta ativo maior do que o passivo. Essa modalidade de execução tem por objeto a expropriação dos bens do devedor, para satisfazer o direito do credor. A expropriação consistirá em (CPC, art. 647): a) alienação de bens do devedor; b) adjudicação em favor do devedor; c) usufruto de imóvel ou de empresa. [...]. Ao fazer a nomeação de bens à penhora, incumbe ao devedor observar a gradação legal, em ordem de preferência [...]. Após a efetivação da penhora segue-se o procedimento da arrematação, que consiste, segundo Humberto Theodoro Jr, no ato de expropriação executiva com que o órgão judicial efetua, a qualquer concorrente da hasta pública, a transferência coativa dos bens penhorados, mediante recebimento do respectivo preço. Em prosseguimento à penhora e à arrematação encontra-se a fase propriamente satisfativa, compreendendo o pagamento ao credor, que poderá realizar-se: a) pela entrega do dinheiro; b) pela adjudicação dos bens penhorados; c) pelo usufruto do bem móvel ou da empresa. (DE PLÁCIDO E SILVA, 1997).

em bancos para custear suas lavouras.

“Confiando na ‘inflação zero’ se viam de uma hora para outra tendo seus bens penhorados porque não podiam pagar as dívidas. Enfim, o quadro que se começava a desenhar era a de bancos se tornando fazendeiros, e estes em sem terra”. (QUEIROZ, 2000, p.5).

A Constituição Federal de 1988 instituiu proteção à pequena propriedade rural trabalhada pela família, ao torná-la imune à penhora. “Ao conferir imunidade à penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, buscou-se estancar o processo de concentração de terras por parte do setor bancário”. (CARVALHO, 2010, p.119).

A aprovação da emenda, que tratava sobre a proteção da pequena propriedade rural, pela Assembleia Nacional Constituinte, foi a mais polêmica, aprovada por 50 votos a 39, “a primeira derrota dos bancos na Comissão de Sistematização” (CORREIO BRAZILIENSE, 6/10/1987).

Na época o senador Nelson Carneiro, autor da emenda, afirmou: “Esta é uma oportunidade para os defensores da reforma agrária darem o primeiro passo. Temos que segurar o homem no campo. Quem é retirado de sua terra por ação judicial nunca mais volta, envergonhado”.

Mas para o então coordenador nacional da União Democrática Ruralista (UDR), Cesmar Moura, “o paternalismo da proposta só atrofia a capacidade dos pequenos produtores”. Tratava-se de uma emenda “irreal, utópica”, conforme entendimento do deputado Ricardo Fiuza, PFL/PE, (FOLHA DE SÃO PAULO, 06/10/1987).

E assim foi aprovado o inciso XXVI do artigo 5º da Constituição Federal de 1988:

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:

[...]

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

Em 2006 a lei nº 11.382 alterou dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), relativos ao processo de execução, dando ampliação ao instituto, uma vez que diminuiu os requisitos para a proteção.

Art.649 CPC- São absolutamente impenhoráveis:
VIII - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família;

Dia 18/03/2016 entrou em vigor o novo Código de processo civil, com a seguinte alteração:

Art. 833 CPC - São impenhoráveis:
VIII - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família;

A impenhorabilidade comporta classificação. Pode ser absoluta hipótese em que o bem “está peremptoriamente imune à excussão, sendo exemplo os bens públicos; e relativa, “quando alguns bens, normalmente subtraídos à expropriação, haja vista fatores diversos, e, em certas circunstâncias, se sujeitam à excussão”. (FERÉS, 2007, p. 81).

Embora previsto como bem “absolutamente impenhorável”, a proteção à pequena propriedade rural vem sendo afastada pela aplicação da lei nº 8.009/1990 (Lei do Bem de família), que assim prevê:

Art. 3º A impenhorabilidade é oponível em qualquer processo de execução civil, fiscal, previdenciária, trabalhista ou de outra natureza, salvo se movido:
[...]

17

**V - para execução de hipoteca sobre o imóvel oferecido como
18
garantia real pelo casal ou pela entidade familiar;**

A mesma lei do Bem de Família também dispõe:

Art. 4º Não se beneficiará do disposto nesta lei aquele que, sabendo-se

17

HIPOTECA. Derivado do grego hypothéke, onde mesmo teve origem este instituto jurídico, quer significar a coisa entregue pelo devedor, por exigência do credor, para garantia de uma obrigação. [...] Num sentido houve uniformidade no conceito da hipoteca: é uma convenção de garantia, que se forma ao lado de uma obrigação, ou para melhor garantia de dívida. É, pois, um contrato acessório, pressupondo a existência de um contrato ou obrigação principal, por ele garantia. Constitui-se em um direito real sobre a coisa dada em garantia (jus in re). E esta coisa deve ser imóvel ou bem de raiz. Neste particular, está sua diferença radical com o penhor cuja garantia recai em coisa móvel, e que se tradicional para a posse do credor. [...] A hipoteca pode recair em imóvel pertencente ao devedor, isto é, de propriedade dele, ou de imóvel alheio, desde que o senhorio dele venha pessoalmente (ou por procurador) oferecer garantia dele à obrigação de outrem. (DE PLÁCIDO E SILVA, 1997).

18

GARANTIA REAL. É a que se funda no oferecimento ou entrega de um bem móvel, imóvel ou semovente, para que nele se cumpra a exigência ou execução da obrigação, quando não é cumprida ou paga pelo devedor. A garantia real, pois, revela o ônus real sobre a coisa, pertencente ao devedor ou mesmo a estranho que intervém no contrato, em que se funda a dívida, como garantia do devedor. Ocorre no penhor e na hipoteca. E de diz real, precisamente pela natureza da garantia, incidente sobre bens patrimoniais de alguém, não sobre o seu crédito ou fé pessoal. [...] (DE PLÁCIDO E SILVA, 1997).

insolvente, adquire de má-fé imóvel mais valioso para transferir a residência familiar, desfazendo-se ou não da moradia antiga.

[...]

§ 2º Quando a residência familiar constituir-se em imóvel rural, a impenhorabilidade restringir-se-á à sede de moradia, com os respectivos bens móveis, e, nos casos do art. 5º, inciso XXVI, da Constituição, à área limitada como pequena propriedade rural.

Quanto à aplicação da legislação há diferentes entendimentos, por exemplo, quanto ao tamanho da pequena propriedade rural para efeitos de impenhorabilidade.

Embora ainda não tenha lei definindo o tamanho, entende-se que “a despeito da lacuna legislativa, é certo que referido direito fundamental¹⁹, conforme preceitua o § 1º, do artigo 5º²⁰ da Constituição Federal, tem aplicação imediata”. (Recurso Especial 1007070/RS. Rel. MASSAMI UYEDA. DJ 19.08.2010).

Nesse recurso o Superior Tribunal de Justiça entendeu pela aplicação do Estatuto da Terra²¹, Lei nº 4.504/64:

– Veja-se que, se um módulo fiscal, definido pelo Estatuto da Terra, compreende a extensão de terras rurais, mínima, suficiente e necessária, de acordo com as especificidades da região, para que o proprietário e sua

¹⁹

A Constituição Federal prevê no Título II: Dos DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. O Capítulo I desse Título dispõe: Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, o no artigo 5º, XXVI está previsto: - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento.

²⁰

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: [...] § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

²¹

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 trabalhado com a ajuda de terceiros;
 III - Módulo Rural, a área fixada nos termos do inciso anterior;
 [...]
 Art. 50. Para cálculo do imposto, aplicar-se-á sobre o valor da terra nua, constante da declaração para cadastro, e não impugnado pelo órgão competente, ou resultante de avaliação, a alíquota correspondente ao número de módulos fiscais do imóvel, de acordo com a tabela adiante: (Redação dada pela Lei nº 6.746, de 1979)

[...]

§ 2º O módulo fiscal de cada Município, expresso em hectares, será determinado levando-se em conta os seguintes fatores: (Redação dada pela Lei nº 6.746, de 1979).

família desenvolvam a atividade econômica inerente ao campo, não há razão para se adotar o conceito de pequena propriedade rural constante da Lei n. 8.626/93 (voltado à desapropriação para fins de reforma agrária), o qual simplesmente multiplica em até quatro vezes a porção de terra que se reputa mínima e suficiente.

Mas há decisões pela aplicação da lei 8.629/93 ²² :

Penhora Incidência sobre pequena propriedade rural Lei 8.629/93, em seu art. 4º, II, “a”, que define a pequena propriedade rural como sendo o imóvel rural de “área compreendida entre um e quatro módulos fiscais” - Impenhorabilidade - Art. 5º, XXVI, da CF Antigo art. 649, X, do CPC não recepcionado pela CF Art. 4º, § 2º, da Lei 8.009/90 Exigência de que a família retire da pequena propriedade rural o seu sustento - Possibilidade de se admitir que a utilização do imóvel visa à subsistência da família - Agravo desprovido. (Agravo de Instrumento nº 2237976-04.2015.8.26.0000, 23ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo, Relator José Marcos Marrone).

E pela aplicação da Lei n. 8.629/93, temos entendimento do Ministro Marco Aurélio de Mello, do Supremo Tribunal Federal:

[...] cumpre, então, perquirir o que se entende como pequena propriedade rural. A lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, define-a com base na área compreendida entre um e quatro módulos fiscais e muito embora tal diploma diga respeito à desapropriação-pena do artigo 185 da Constituição Federal, iniludivelmente, fixa os parâmetros concernentes à pequena propriedade, e esta não pode ser considerada de forma distinta, tendo em conta tratar-se de desapropriação ou penhora. É que está prevista em um mesmo diploma, ou seja, na Constituição Federal e, por isso mesmo, deve ter definição única. Tenho como aplicável à espécie a citada lei, não conferindo à referência à desapropriação eficácia restritiva (Ministro Marco Aurélio, citado por Queiroz, 2000).

Há também decisões judiciais considerando como “pequena propriedade rural” aquela que possui 30 hectares (Lei 9.393/96 dispõe sobre ITR), ou 50 hectares (Constituição Federal, artigo 5º, XXVI cumulado com o artigo 191).

Quanto à exigência de que o executado tenha residência no imóvel rural,

22

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I- Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;

b) (Vetado)

c) (Vetado)

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

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

b) (Vetado)

Parágrafo único. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.

há entendimentos no sentido de que a impenhorabilidade derivada do art. 649, VIII, do CPC não está condicionada ao imóvel ser moradia da família.

[...] Note-se que a literalidade do artigo 649, III, do CPC, não dispõe que a impenhorabilidade da pequena propriedade rural está condicionada ao fato da família residir na propriedade [...]. **O objetivo da Lei [...] não é proteger o imóvel que serve de residência para a família [...] o imóvel que serve de residência para a família já está protegido contra a penhora, pelo artigo 1º da Lei nº 8.009/90 [...] o objetivo da lei, aqui, é proteger a pequena propriedade rural que serve de fonte de sustento à família.** E isso, independentemente do fato da família residir ou não na pequena propriedade rural. (Apelação 70045784337, Relatora Elaine H. Macedo, 24/11/2011, TJ/RS, grifo nosso).

Para ter a proteção legal, há exigência de que a família trabalhe no imóvel rural:

[...] Importa, sim, que o imóvel seja objeto de exploração em economia familiar, ou seja, que não haja auxílio permanente de estranhos ao agrupamento familiar. É lógico que colaboradores eventuais, por exemplo, em época de colheitas, não desfiguram a categoria. Ainda, nos termos da Constituição, a pequena propriedade rural trabalhada pela família somente estava imune à execução quando diante de *débito decorrente de sua atividade produtiva*. Tal imóvel podia vir a ser penhorado para satisfação de dívidas outras, que não derivassem da respectiva atividade produtiva. [...] torna-se importante, para o sistema, definir se o bem de raiz é ou não trabalhado pela família. Se não o for, a impenhorabilidade terá por alicerce apenas a Lei n. 8.009/90, e “restringir-se-á à sede de moradia, com os respectivos bens móveis” (art. 4º, parágrafo 2º). Por sua vez, se o imóvel for trabalhado pela família, gozará da impenhorabilidade do art. 649, VIII, da codificação processual – mais ampla do que aquela constitucional –, não se restringindo apenas à sede da moradia, mas sim a toda área limitada como pequena propriedade rural. Nesta segunda hipótese, por óbvio, os bens móveis, que guarnecem a moradia, também estariam imunizados, mas pela Lei n. 8.009/90. (FÉRES, 2007, p. 83-85).

Finalmente, bastaria para caracterizar a impenhorabilidade da pequena propriedade rural a presença de apenas dois requisitos legais, conforme prevê o artigo 649, VIII, do CPC, agora artigo 833, pois,

23

[...] equivale a “derrogar” o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição da República. Embora se trate de norma de hierarquia inferior, ela expande significativamente a tutela deferida pela Carta de 1988, não havendo mais sentido prático em se invocar esta como fundamento da impenhorabilidade da pequena propriedade rural. Todo imóvel impenhorável por força da Constituição também o será pelo Código de Processo Civil. A recíproca,

23

DERROGAÇÃO. Derivado do latim *derogatio*, de *derogare* (anular uma lei), é o vocábulo especialmente empregado para indicar a revogação parcial de uma lei ou de um regulamento. [...] E assim se difere da ab-rogação que é revogação ou anulação de seu todo [...]. Nesse particular, então, revogação é o sentido genérico: tanto se entende derrogação (revogação parcial), como ab-rogação (revogação total). Derrogação. Por extensão, também se aplica o vocábulo para indicar a revogação parcial de uma convenção ou de uma sentença. (DE PLÁCIDO E SILVA, 1997).

contudo, não é verdadeira. É lógico que a presença constitucional, principalmente entre os direitos e garantias fundamentais, permanece impedindo que o legislador ordinário – e mesmo o constituinte – promova alterações normativas tendentes a abolir a impenhorabilidade da pequena propriedade rural, mas, na praxe, basta a alegação do novo dispositivo *codex*. (FÉRES, 2007, p. 85).

No entanto, conforme veremos a seguir, a jurisprudência majoritária/maioria decide com base na Lei 8.009/90 (Lei do Bem de Família) acima mencionada, permitindo a penhora sobre a pequena propriedade rural, pois tais imóveis rurais geralmente são hipotecados.

Mas há jurisprudência minoritária entendendo que mesmo havendo hipoteca sobre a pequena propriedade rural, ela continua sendo impenhorável, tratando-se de “impenhorabilidade absoluta”.

Isso porque, conforme decisão abaixo, o art. 5º, XXVI da Constituição Federal de 1988, revogou implicitamente o art. 649, X, do antigo CPC, que possibilitava a penhora da pequena propriedade rural quando dada em hipoteca.

De igual modo, à luz do mesmo preceito constitucional, a disponibilidade autorizada pelo **art. 3º, V da Lei 8.009/90**, quanto à vinculação do imóvel rural de pequenas proporções à garantia hipotecária, **também colide com a garantia constitucional** em referência, não podendo, pois, ser admitida, diante da ampla proteção constitucional decorrente dos arts. 185, I e 191 do Texto Magno (Agravo de Instrumento nº 2011.057945-1, Relator Des. Paulo Roberto Camargo Costa, julgado em 14/12/2011, TJ/SC).

4 PEQUENA PROPRIEDADE RURAL E DECISÕES JUDICIAIS

Nesse capítulo vamos apresentar o resultado de nossa pesquisa sobre as decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, quanto aos pedidos por declaração judicial da impenhorabilidade da pequena propriedade rural.

Conforme já exposto, nessa pesquisa feita junto ao Tribunal buscamos decisões não unânimes para que pudéssemos, a partir de um caso concreto, demonstrar visões distintas dos desembargadores, mas não encontramos.

Encontramos em outro Tribunal, no caso, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, iremos expor nesse trabalho.

A busca de acórdãos no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo foi feita no site²⁴ desse Tribunal, onde lançamos para pesquisa as palavras: impenhorabilidade, pequena propriedade rural, contratos bancários, tendo como resultado 157 acórdãos.

Analisamos todos eles, do período de 2016 a 1998. Entre esses julgados apenas 28 declararam a impenhorabilidade da pequena propriedade rural, sendo que desse total, 26 eram imóveis rurais não hipotecados. Apenas dois, apesar de hipotecados, foram declarados como “bem impenhorável”.

De todas as decisões pesquisadas, iremos transcrever dois acórdãos, um que não acolheu o pedido do agricultor, pela declaração da impenhorabilidade, e outro que acolheu tal pedido. Selecionamos esses dois acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo, porque em ambos há hipoteca sobre o imóvel rural, bem como pedido pela aplicação do Código de Defesa do Consumidor, porém, as decisões foram completamente distintas.

Vejamos primeiro o acórdão que indeferiu o pedido de impenhorabilidade da pequena propriedade rural.

TJ/SP
Processo 0005669-43.2010.8.26.0306
Órgão julgador: 19ª Câmara de Direito Privado
Data do julgamento: 21/05/2012
Data de registro: 30/05/2012
Ementa: DECLARATÓRIA - Nulidade de cláusula contratual -

25

Cédula Rural Pignoratória e Hipotecária - Relação de consumo inexistente

26

- Inaplicáveis os princípios do CDC - Inteligência do art. 2º da Lei nº 8.078/90 - Excesso de garantia - Inocorrência - Pedido de exclusão do imóvel dado em garantia da operação financeira, em conjunto com outras garantias - Alegação de que se trata de bem de família.

Banco do Brasil S/A

DECLARATÓRIA - Nulidade de cláusula contratual - Cédula Rural Pignoratória e Hipotecária - Relação de consumo inexistente - Inaplicáveis os princípios do CDC - Inteligência do art. 2º da Lei nº 8.078/90 - Excesso de garantia - Inocorrência - Pedido de exclusão do imóvel dado em garantia da operação financeira, em conjunto com outras garantias - Alegação de que se trata de bem de família - Impossibilidade de alegar exceção de impenhorabilidade - Proteção à entidade familiar descaracterizada - Outrossim, possível a penhora sobre pequena propriedade rural se o bem foi oferecido em garantia pelo devedor - Hipóteses que comportam a incidência do disposto no art. 3º, inc. V, da Lei nº 8.009/90 - Necessidade de cumprimento ao contrato livremente pactuado - Ação improcedente - Decisão mantida.

[...] não vinga a tese de impenhorabilidade do bem de família, na medida em que o imóvel foi livremente dado em garantia pelo apelante. A hipótese dos autos está excepcionada no artigo 3º, da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, sendo perfeitamente lícita a penhora:

“Art. 3º A impenhorabilidade é oponível em qualquer processo de execução civil, fiscal, previdenciária, trabalhista ou de outra natureza, salvo se movido:

25

CÉDULA. Derivado o latim *schedula*, diminutivo de *scheda*, com o sentido de bilhete, no uso corrente designa toda espécie de papel, em que haja obrigação, seja passada pelo próprio poder público, seja por um particular. Desse modo, a cédula indica o papel representativo da moeda em curso, como significa a obrigação passada por uma pessoa a outra, tal como a cédula hipotecária, e as cédulas da dívida pública (apólice). [...] CÉDULA HIPOTECÁRIA. Título de crédito nominativo, endossável, garantido por hipoteca. Assim se diz da letra hipotecária. CÉDULA PIGNORATÍCIA. Título de crédito pignoratório sobre mercadorias depositadas em armazéns gerais. Ver Warrant. (DE PLÁCIDO E SILVA, 1997).

26

Lei nº 8.078/90 Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. Conforme informação retirada do site do STF: Aplicação do CDC aos Bancos – 6. Em conclusão de julgamento, o Tribunal, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro - CONSIF contra a expressão constante do § 2º do art. 3º do Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei 8.078/90) que inclui, no conceito de serviço abrangido pelas relações de consumo, as atividades de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária (Lei 8.078/90: "Art. 3º... § 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.") - v. Informativos 264, 417 e 425. Entendeu-se não haver conflito entre o regramento do sistema financeiro e a disciplina do consumo e da defesa do consumidor, haja vista que, nos termos do disposto no art. 192 da CF, a exigência de lei complementar refere-se apenas à regulamentação da estrutura do sistema financeiro, não abrangendo os encargos e obrigações impostos pelo CDC às instituições financeiras, relativos à exploração das atividades dos agentes econômicos que a integram - operações bancárias e serviços bancários -, que podem ser definidos por lei ordinária. Vencidos, em parte, os Ministros Carlos Velloso e Nelson Jobim, que julgavam o pedido parcialmente procedente para emprestar interpretação conforme a CF ao § 2º do art. 3º da Lei 8.078/90, respectivamente, no sentido de excluir da sua incidência a taxa dos juros reais nas operações bancárias, ou a sua fixação em 12% ao ano, e no de afastar da sua exegese as operações bancárias. ADI 2591/DF, rel. orig. Min. Carlos Velloso, rel. p/ o acórdão Min. Eros Grau, 7.6.2006. (ADI-2591) <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo430.htm>

I - em razão dos créditos de trabalhadores da própria residência e das respectivas contribuições previdenciárias; II - pelo titular do crédito decorrente do financiamento destinado à construção ou à aquisição do imóvel, no limite dos créditos e acréscimos constituídos em função do respectivo contrato; III -- pelo credor de pensão alimentícia; IV - para cobrança de impostos, predial ou territorial, taxas e contribuições devidas em função do imóvel familiar; V - para execução de hipoteca sobre o imóvel oferecido como garantia real pelo casal ou pela entidade familiar; VI - por ter sido adquirido com produto de crime ou para execução de sentença penal condenatória a ressarcimento, indenização ou perdimento de bens. VII - por obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação. (incluído pela Lei nº 8.245, de 1991)” Com estas considerações incide a hipótese de exclusão prevista no inciso V, do citado art. 3º da Lei nº 8.009/90; o bem imóvel foi dado em garantia real, o apelante não pode escusar-se.

O mesmo fundamento se aplica para a alegação de que o imóvel constitui pequena propriedade rural, impenhorável em razão do art. 649, inc. VIII, do CPC, vez que oferecido em garantia no contrato. No mais, como bem ponderado pelo magistrado, não é possível concluir pela abusividade da cláusula contratual que estabeleceu as garantias oferecidas à operação firmada na cédula rural. A despeito dos princípios gerais do direito contratual invocados, fato é que **a avença foi livremente firmada pelo apelante** e, no momento da celebração do contrato, as condições ali impostas lhe pareceram razoáveis, tanto que o contrato foi regularmente celebrado. Se não tivesse ocorrido o inadimplemento contratual, estas questões não teriam sido levantadas. O apelante afirmou que sofreu grande prejuízo na época da colheita, o que implicou em perda de setenta por cento da produção de milho - que seria entregue para pagamento da dívida. Entretanto, **na condição de agricultor era de seu conhecimento os riscos que podem envolver uma produção agrícola**, a qual depende de condições climáticas ou mesmo das atividades e operações desenvolvidas no setor agrário; tudo a implicar em certo risco, a não ser descartada a eventualidade de prejuízo e comprometimento de responder as obrigações vinculadas à sua produção. Este raciocínio mostra-se pertinente para demonstrar que, **se houve perda de sua produção agrícola** e esta foi apresentada como principal elemento a garantir a cédula rural pignoratícia e hipotecária (vez que o penhor que recaiu sobre a produção de milho totalizava o valor de R\$ 160.016,00), **à instituição financeira não havia outra alternativa para satisfazer seu crédito, a não ser se utilizar das outras garantias pactuadas**. Deste modo, não se vislumbra excesso de garantias, mesmo porque, como o próprio apelante afirmou, repita-se, houve perda de cerca de setenta por cento (70%) da produção agrícola que garantiria o negócio bancário; o que inviabilizou o pagamento de sua dívida. Portanto, a legalidade das garantias oferecidas é mantida, ressaltando a **necessidade de respeito ao “princípio da intangibilidade do conteúdo dos contratos significa impossibilidade de revisão pelo juiz, ou de libertação por ato seu.”** (Orlando Gomes, Contratos, Ed. Forense, 6ª ed., 1977, págs. 44/45) Com isso, o que se observa é que as partes firmaram

27

contrato de financiamento e o autor não impugnou as garantias oferecidas. As cláusulas existentes no contrato são claras e não geram dúvidas. Desta forma, ressalta-se, **era de seu conhecimento, desde o início da obrigação, a possibilidade de tomada judicial do imóvel livremente dado em garantia**. Ademais, consigna-se que o bem móvel que

alegou ter oferecido para pagamento, não seria suficiente para satisfação da dívida, de modo que a instituição financeira ainda poderia se valer do imóvel dado em garantia real do negócio; **não há do que reclamar**. Como consequência, a decisão não contém nenhum desatino, andou bem o magistrado, a r. sentença merece ser confirmada por seus próprios e jurídicos fundamentos. Por tais razões, negam provimento ao recurso. SEBASTIÃO JUNQUEIRA Relator (grifo nosso).

Agora o segundo acórdão, acolhendo o pedido do pequeno proprietário rural, pela declaração judicial de impenhorabilidade da pequena propriedade rural.

TJ/SP

9141322-74.2008.8.26.0000 Apelação / Contratos Bancários

Relator (a): José Marcos Marrone

Comarca: São José do Rio Pardo

Órgão julgador: 23ª Câmara de Direito Privado

Data do julgamento: 03/04/2013

Data de registro: 08/04/2013

Outros números: 7249793900

Ementa: Penhora Incidência sobre *pequena propriedade rural* Lei 8.629/93, que define, em seu art. 4º, II, "a", o que seja a *pequena propriedade rural* - Área compreendida entre um e quatro módulos fiscais - *Impenhorabilidade* -

28

Art. 5º, XXVI, da CF Antigo art. 649, X, do CPC não recepcionado pela CF Art. 4º, § 2º, da Lei nº 8.009/90.

Banco do Brasil S/A

Penhora Incidência sobre pequena propriedade rural Lei 8.629/93, que define, em seu art. 4º, II, "a", o que seja a pequena propriedade rural - Área compreendida entre um e quatro módulos fiscais - *Impenhorabilidade* - Art. 5º, XXVI, da CF Antigo art. 649, X, do CPC não recepcionado pela CF Art. 4º, § 2º, da Lei nº 8.009/90 Exigência de que a família retire da pequena propriedade rural o seu sustento, desnecessário que resida nele.

Penhora Incidência sobre pequena propriedade rural - Imóvel rural que possui 12,6529 hectares INCRA que estabeleceu o módulo fiscal para o município de Divinolândia, onde se localiza o aludido imóvel, em 22hectares Utilização do imóvel para a subsistência da família - Garantia constitucional que abrangeu o imóvel em discussão. Penhora Incidência sobre pequena propriedade rural - **Bem hipotecado Circunstância que não implica renúncia à impenhorabilidade**. Antigo art. 649, X, do CPC não recepcionado pela CF Imóvel questionado que não podia ser objeto de penhora, ainda que para fins de financiamento de atividade agrícola - Sentença reformada neste tópico Apelo dos embargantes provido **Cédula de crédito rural** Revisão Postulado do "pacta sunt servanda" que não é aplicável de forma absoluta Hipótese em que, nas contratações de consumo, não se pressupõe autonomia plena de vontade Impossibilidade de se cogitar de transgressão ao princípio da intangibilidade do ato jurídico perfeito, consagrado no art. 5º, XXXVI, da CF.

2. O apelo manifestado pelos embargantes comporta acolhimento. Explicando: 2.1. O art. 5º, inciso XXVI, da Constituição Federal declara impenhorável a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família. A Lei nº 8.629, de 25.2.1993, em seu art. 4º,

inciso II, letra “a”, define a pequena propriedade rural como o imóvel rural de “área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais”. A Lei nº 8.009, de 29.3.1990, por seu turno, estabelece, em seu art. 4º, § 2º, parte final, que a impenhorabilidade restringir-se-á, “nos casos do art. 5º, inciso XXVI, da Constituição Federal, à área limitada como pequena propriedade rural”. Assim, para que a definição de pequena propriedade rural aperfeiçoe-se, não se exige que a família rural nela resida, mas que simplesmente dela retire o seu sustento e nela trabalhe. Por outro lado, a citada norma constitucional alterou a regra inserida no antigo art. 649, inciso X, do CPC, conforme se infere do seguinte pronunciamento advindo do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul: “Impenhorabilidade da pequena propriedade rural. A norma do art. 5º da CF, de ordem pública, afastou a ressalva prevista no art. 649, X, do CPC, redação que lhe foi dada pela Lei 7.513, de 9.7.1986. A definição de pequena propriedade resulta da LC 8.629, de 25.2.1993, que dispôs sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, estabelecendo no seu art. 4º, II, o teto correspondente a 4 (quatro) módulos fiscais. A área como um todo é de ser enquadrada como pequena propriedade rural (inferior ao teto dos 4 módulos para a região), explorada familiarmente, estando sob a proteção constitucional art. 5º, XXVI não prevalecendo a penhora existente sobre o imóvel. Agravo provido” (Apelação Cível nº 598148948, 20ª Câm. Civ., Rel. Des. JOSÉ AQUINO FLORES DE CAMARGO, j. em 27.10.1998, in RT: 789/381). No caso em tela, o imóvel rural em questão possui a área de 12,6529 hectares (fl. 31), tendo o INCRA estabelecido o módulo fiscal para o município de Divinolândia, onde se localiza o bem discutido (fl. 31), em 22 hectares (fl. 54). Como o aludido imóvel foi dado em garantia à cédula de crédito rural objeto da execução (fl. 34), emitida para financiar a própria atividade agrícola, há de se admitir que a sua utilização visava à subsistência da família. A garantia constitucional abrangeu, pois, o imóvel em debate. 2.2. Em relação à renúncia à impenhorabilidade, em que pese o entendimento em sentido contrário adotado na sentença combatida (fl. 102), a tese sustentada pelo banco embargado não pode prevalecer (ffs. 67, 166/167). A exceção prevista na parte final do antigo art. 649, inciso X, CPC, que ressalvava a hipoteca para fins de financiamento agropecuário, não mais subsiste, visto que o dispositivo legal não foi recepcionado pela Constituição Federal. Nessa esteira houve deliberação do Colendo Superior Tribunal de Justiça: “Processo civil. Embargos de terceiro. Execução. Cédula rural pignoratícia. Garantia de hipoteca. Imóvel rural. Bem de família. Arts. 649-X, CPC e 3º-V, Lei 8.009/90. Não recepção pela Constituição de 1988. Derrogação pelo art. 4º, § 2º, Lei 8.009/90. Recurso desacolhido.

I - A parte final do art. 649, X, CPC não restou recepcionada pela Constituição de 1988, cujo art. 5º, XXVI, considera impenhorável a pequena propriedade rural de exploração familiar.

II - A par da não recepção, a parte final do art. 649, X, CPC foi derogada por disposição posterior e especial contida no art. 4º, § 2º da Lei 8.009/90” (REsp nº 262.641-RS, registro nº 2000/0057547-0, 4ª Turma, v.u., Rel. Min. SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, j. em 28.6.2001, DJU de 15.4.2002, p. 223).

Logo, não podia o ventilado bem ser objeto de penhora, ainda que para fins de financiamento de atividade agrícola.

3. O apelo articulado pelo banco embargado, de outra banda, não merece prosperar. Justificando:

3.1. Relativamente ao postulado do “pacta sunt servanda”, mencionado nas razões recursais (fl. 140), não é aplicável de forma absoluta, já que, nas contratações de consumo, não se pressupõe autonomia plena de vontade. Nesse rumo houve decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul: “**A autonomia de vontades, tendo como máxima o 'pacta sunt servanda', foi relegada a um segundo plano, em face da nova lei do consumidor, o qual proíbe o pacto de cláusulas abusivas.** A lei vela pelo

equilíbrio contratual, impondo normas imperativas que garantam a expectativa legítima do consumidor, frente ao contrato celebrado. A equidade contratual é um dogma a superar a autonomia de vontade e este controle poderá ser exercido pelo Poder Judiciário 'a posteriori', após a formação do contrato. Neste caso, declarando-se tais cláusulas como nulas (art. 6º, inciso V, do CDC). As disposições anuladas são dadas como pró consumidor, restabelecendo-se o equilíbrio contratual” (Ap Cível nº 592.070.528, 3ª Câmara Cível, v.u., Rel. Des. JOÃO LOURENÇO FERREIRA, j. em 30.9.1992). Nos dizeres de RONALDO ALVES DE ANDRADE: “[...] **embora ainda existente, o princípio da autonomia da vontade não tem mais a pujança que teve no início do século XIX, e convive com outros princípios que também norteiam o contrato [tais como o princípio da boa-fé objetiva], de forma a abrandar o rigorismo da aplicação da ampla autonomia da vontade, em especial nas relações de consumo [...]**” (“Curso de direito do consumidor”, Barueri: Manole, 2006, cap. V, nº 3.3, p. 281). Não há de se cogitar de transgressão, por conseguinte, ao princípio da intangibilidade do ato jurídico perfeito, consagrado no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal. (grifo nosso).

A jurisprudência majoritária nesse Tribunal aplica a lei nº 8.009/1990 (Lei do Bem de família), como fundamento ao não acolhimento do pedido de declaração de impenhorabilidade do pequeno agricultor, isso porque na maioria dos casos há hipoteca garantindo a dívida com o banco credor.

Outro motivo para o indeferimento judicial ao pedido de declaração de impenhorabilidade da pequena propriedade rural tem sido o fato de o proprietário/executado não ter nela domicílio.

Abaixo transcrevemos o acórdão do Tribunal do Rio Grande do Sul, conforme acima mencionamos, no qual o debate se dá sobre essa questão.

Outras questões importantes debatidas nessa decisão são a definição da pequena propriedade rural com base na Lei n. 8.629/93, e o objetivo da proteção da pequena propriedade rural: proteger a fonte de sustento da família.

Ainda que sejam questões que dão ampla discussão no plano jurídico, consideramos interessante tratar aqui, mesmo que de modo brevíssimo.

Des. Elaine Harzheim Macedo (Presidente e Relatora). Entendo ser caso de desprovisionamento do recurso. A uma, efetivamente prova alguma há nos autos tocante à alegação de a embargante residir, juntamente com sua família, no imóvel constricto, na medida em que, consoante deduzido na sentença, na esteira do documento da fl.10 e também da qualificação dos embargos, reside ela na cidade de Chuvisca. [...] Pelo fio do exposto, nego provimento ao apelo. Des. Luiz Renato Alves da Silva (Revisor e Redator). Peço vênha a eminente Relatora para divergir de seu voto. Adianto que merece prosperar o recurso interposto. O imóvel penhorado tem 23 hectares – um pouco maior do que o módulo fiscal mínimo da região, que é de 19 hectares. Inegável, portanto, que se trate de pequena propriedade rural, nos moldes do que estabelece o artigo 4º, I, “a”, da Lei nº 8.629/93. Dito isso, esclareço ainda sobre a alegação de o imóvel constricto não ser o local de residência do apelante. Mesmo que o apelante não resida no imóvel, entendo que não

afasta a impenhorabilidade da pequena propriedade rural. A esse respeito, veja-se os termos do artigo 649, VIII, do CPC [...]. **Note-se que a literalidade do artigo 649, III, do CPC, não dispõe que a impenhorabilidade da pequena propriedade rural está condicionada ao fato da família residir na propriedade [...]** O objetivo da Lei [...] não é proteger o imóvel que serve de residência para a família [...] o imóvel que serve de residência para a família já está protegido contra a penhora, pelo artigo 1º da Lei nº 8.009/90 [...] **o objetivo da lei, aqui, é proteger a pequena propriedade rural que serve de fonte de sustento à família.** E isso, independentemente do fato da família residir ou não na pequena propriedade rural. [...]. Des. Liége Puricelli Pires. Com a devida vênia, estou a divergir, iniciando o voto com a colação de importantes lições doutrinárias para as quais dou o devido destaque: [...] É inconteste que o bem é utilizado para a produção [...]. Não vamos esquecer que no caso concreto estamos a tratar tanto de direito à moradia como direito ao trabalho, uns dos mais importantes assegurados ao cidadão pela Constituição Federal. (grifo nosso). (Apelação70045784337, Relatora Elaine H. Macedo, 24/11/2011, TJ/RS, grifo nosso).

Quanto ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, faremos uma breve exposição.

No STF verificamos que muitas decisões têm sido com base nas Súmulas 279, 282, e 356.²⁹

Encontramos uma decisão que analisa a matéria, mas é de 1996, no qual o Banco do Brasil S/A é o recorrente/agravante.

Nesse acórdão o STF manteve o entendimento de que apesar de o imóvel rural ter sido dado em garantia hipotecária pelo proprietário, e em consequência não estar ao abrigo da lei 8.009/90, que garante a impenhorabilidade do bem de família, deveria incidir o dispositivo constitucional do art. 5º, inciso XXVI.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PEQUENA PROPRIEDADE RURAL: IMPENHORABILIDADE. C.F., ART. 5º, XXVI. I. – Pequena propriedade rural: impenhorabilidade: C.F., art. 5º, XXVI. II. R.E. inadmitido. Agravo não provido.

[...]

Assim a decisão ora exame:

“Vistos. O acórdão recorrido desconstituiu a penhora realizada sobre o imóvel de propriedade do agravado, com fundamento na regra constitucional do art. 5º, XXVI. Daí o RE, em que se alega violação ao artigo constitucional mencionado, que foi inadmitido. Destaco da decisão agravada: “(...) A Câmara, examinando a prova dos autos, concluiu: ‘Apesar de o imóvel em questão ter sido dado em garantia hipotecária pelo

29

Súmula 279: “Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário”, súmula 282: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada”, e súmula 356: “O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento”.

agravante e em consequência não estar ao abrigo da lei 8.009/90, que garante a impenhorabilidade do bem de família, incide o dispositivo constitucional do art. 5º, inciso XXVI, que dispõe: 'A pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar seu desenvolvimento'. Assim, o acórdão não contrariou dispositivo constitucional. Ao revés, deu-lhe aplicação. Tampouco julgou válida lei contrária à Carta Magna, limitando-se a fazer incidir nela." A decisão é de ser mantida, por seus fundamentos. Segue seguimento ao agravo. [...]. É que se examina, no recurso extraordinário, a questão constitucional invocada, a inscrita no art. 5º, XXVI, da Constituição Federal, que o acórdão recorrido deu aplicação. O mais é de direito comum, que não se discute em sede extraordinária. Nego provimento ao recurso. (Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 184.198-2 Rio Grande do Sul, Relator Ministro Carlos Velloso, 13/12/1996).

No STJ também há muitas decisões envolvendo a impenhorabilidade da

30

pequena propriedade rural, com base em Súmulas.

No mérito, transcreveremos dois acórdãos. No primeiro, o posicionamento do STJ é pela manutenção da penhora sobre o imóvel rural, se for caso de execução de hipoteca.

IMPENHORABILIDADE. EQUIPARAÇÃO À GARANTIA REAL HIPOTECÁRIA. DESCABIMENTO.

1.- A proteção legal assegurada ao bem de família pela Lei 8.009/90 não pode ser afastada por renúncia, por tratar-se de princípio de ordem pública, que visa a garantia da entidade familiar.

2.- A ressalva prevista no **art. 3º, inciso V, da Lei 8.009/90** não alcança a hipótese dos autos, **limitando-se, unicamente, à execução hipotecária**, não podendo benefício da impenhorabilidade ser afastado para a execução de outras dívidas. Por tratar-se de norma de ordem pública, que visa a proteção da entidade familiar, e não do devedor, a sua interpretação há de ser restritiva à hipótese contida na norma.

3.- Recurso Especial improvido."(REsp 1.115.265/RS, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, TERCEIRA TURMA, julgado em 24/4/2012, DJe de 10/5/2012) [...] (RECURSO ESPECIAL Nº 684.648 - RS (2004/0114530-1). (grifo nosso).

Em outro julgado, o STJ entendeu que a impenhorabilidade do bem de família, quando oferecido em garantia real hipotecária, somente não será oponível quando tal ato de disponibilidade reverte-se em proveito da entidade familiar.

Assim, resta saber se houve "benefício", ou não à entidade familiar, em

30

Súmula 7: "a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial"; súmula 83: "não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida"; súmula 126: "É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário"; súmula 283: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles"; súmula 284: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia".

razão da oneração do bem, e se a hipoteca não reverte em vantagem a toda família, prevalece a regra da impenhorabilidade como forma de proteção à família.

RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL. BEM DE FAMÍLIA OFERECIDO EM GARANTIA REAL HIPOTECÁRIA. PESSOA JURÍDICA, DEVEDORA PRINCIPAL, CUJOS ÚNICOS SÓCIOS SÃO MARIDO E MULHER. EMPRESA FAMILIAR. DISPOSIÇÃO DO BEM DE FAMÍLIA QUE SE REVERTEU EM BENEFÍCIO DE TODA UNIDADE FAMILIAR. HIPÓTESE DE EXCEÇÃO À REGRA DA IMPENHORABILIDADE PREVISTA EM LEI. ARTIGO ANALISADO: 3º, INC. V, LEI 8.009/1990.

1. Embargos do devedor opostos em 24/06/2008, do qual foi extraído o presente recurso especial, concluso ao Gabinete em 19/08/2013.

2. Discute-se a penhorabilidade de bem de família quando oferecido em garantia real hipotecária de dívida de pessoa jurídica da qual são únicos sócios marido e mulher.

3. O STJ há muito reconhece tratar-se a Lei 8.009/1990 de norma cogente e de ordem pública, enaltecendo seu caráter protecionista e publicista, assegurando-se especial proteção ao bem de família à luz do direito fundamental à moradia, amplamente prestigiado e consagrado pelo texto constitucional (art. 6º, art. 7º, IV, 23, IX, CF/88).

4. Calcada nessas premissas, a jurisprudência está consolidada no sentido de que a impenhorabilidade do bem de família, na hipótese em que este é oferecido em garantia real hipotecária, somente não será oponível quando tal ato de disponibilidade reverte-se em proveito da entidade familiar. Precedentes.

5. Vale dizer, o vetor principal a nortear em especial a interpretação do inc. V do art. 3º da Lei 8.009/1990 vincula-se à aferição acerca da existência (ou não) de benefício à entidade familiar em razão da oneração do bem, de tal modo que se a hipoteca não reverte em vantagem à toda família, favorecendo, v.g., apenas um de seus integrantes, em garantia de dívida de terceiro (a exemplo de uma pessoa jurídica da qual aquele é sócio), prevalece a regra da impenhorabilidade como forma de proteção à família - que conta com especial proteção do Estado; art. 226, CF/88 - e de efetividade ao direito fundamental à moradia (art. 6º, CF/88).

6. É indiscutível a possibilidade de se onerar o bem de família, oferecendo-o em garantia real hipotecária. A par da especial proteção conferida por lei ao instituto, a opção de fazê-lo está inserida no âmbito de liberdade e disponibilidade que detém o proprietário. Como tal, é baliza a ser considerada na interpretação da hipótese de exceção.

7. Em se tratando de exceção à regra da impenhorabilidade - a qual, segundo o contorno conferido pela construção pretoriana, se submete à necessidade de haver benefício à entidade familiar -, e tendo em conta que o natural é a reversão da renda da empresa familiar em favor da família, a presunção deve militar exatamente nesse sentido e não o contrário. A exceção à impenhorabilidade e que favorece o credor está amparada por norma expressa, de tal modo que impor a este o ônus de provar a ausência de benefício à família contraria a própria organicidade hermenêutica, inferindo-se flagrante também a excessiva dificuldade de produção probatória.

8. Sendo razoável presumir que a oneração do bem em favor de empresa familiar beneficiou diretamente a entidade familiar, impõe-se reconhecer, em prestígio e atenção à boa-fé (vedação de venire contra factum proprium), a autonomia privada e ao regramento legal positivado no tocante à proteção ao bem de família, que eventual prova da inoccorrência do benefício direto é ônus de quem prestou a garantia real hipotecária.

9. Recurso especial conhecido em parte e, nesta parte, provido.

(REsp 1.413.717/PR, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 21/11/2013, DJe 29/11/2013). [...]. (EDcl nos EDcl no AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 222.936 – SP, (2012/0178769-0).

Para encerrar nosso trabalho apresentamos um caso prático. Trata-se do senhor Marcos Winter, agricultor, 65 anos, casado e pai de três filhos, com domicílio em Matos Costa, Santa Catarina.

Não tendo condições de pagar uma dívida com o Banco do Brasil, a propriedade rural do senhor Marcos foi penhorada, levada à Praça e arrematada.

Ele foi despejado do imóvel com a família, pela polícia.

Retomou o sítio, conforme publicação do dia 28/03/2014, Folha de São

31

Paulo, que assim noticiou:

1997: o agricultor pegou empréstimo de R\$ 1.387 no Banco do Brasil de Porto União (34 km de Matos Costa) para plantar milho e feijão no sítio.

1998: a carta de crédito rural venceu em 20 de outubro. O agricultor não a pagou alegando que o milho e o feijão "não tiveram a qualidade esperada" e, por isso, não haviam tido "aceitação no mercado"

2003: o banco propôs ação de execução da dívida, à época atualizada para R\$ 3.343.

2004: a Justiça autorizou a penhora de bens móveis do agricultor. Mas o oficial designado à diligência declarou que só havia encontrado uma TV de 14 polegadas e uma antena parabólica. Um mês após a diligência, o banco pediu na Justiça um alqueire de terra (equivalente a 20% do sítio) como garantia.

2005: o sítio foi avaliado em R\$ 11,2 mil e penhorado em sua totalidade. Para a defesa, a avaliação foi abaixo do valor de mercado, e a penhora foi ilegal porque o imóvel era a única propriedade do agricultor.

2006: Winter contratou advogado; a defesa alegou que o sítio era propriedade rural e bem de família, mas as provas foram consideradas insuficientes e as alegações foram rejeitadas.

2007: o sítio foi vendido em leilão por R\$ 14,2 mil. Foi arrematado por uma advogada da cidade, que atualmente o usa "para lazer"

2008: o agricultor passou a ser defendido pela atual advogada.

2009: em 23 de março, o agricultor foi despejado do sítio. À época, tinha mulher (segundo casamento) e um filho de três anos. A defesa alegou que a dívida estava

31

Agricultor retoma sítio após perdê-lo por calote de R\$ 1.387 a banco. <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/03/1432360-agricultor-retoma-sitio-apos-perde-lo-por-calote-de-r-1387-a-banco.shtml> 28/03/2014

prescrita e que o sítio era propriedade rural, e conseguiu a reintegração de posse no TJ Mas Banco do Brasil e arrematante recorreram. O banco alegou que a carta de crédito tinha "prorrogação automática de vencimento". A advogada que comprou o sítio em leilão argumentou que "bem arrematado de boa fé" é irrevogável.

2014: o STJ reconheceu que a dívida (hoje, atualizada pela inflação em R\$ 3.528) estava prescrita quando foi cobrada, que o sítio é propriedade rural destinada à agricultura de subsistência e nega prosseguimento de recursos do banco e da arrematante. Fontes: processo, Danielle Masnik e Tribunal de Justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificamos nesse trabalho, entre tantas questões, que expropriação e exploração são aspectos da Questão Agrária, tratando-se de duas faces combinadas, conforme Martins (1991), sendo a expropriação a separação do trabalhador da terra, condição para a expansão do capitalismo, pois sem a terra o trabalhador precisa vender sua força de trabalho ao capitalista. Assim, após a expropriação, vem a outra face do processo de reprodução capitalista, que é a exploração do trabalhador expropriado.

Também verificamos nesse trabalho a existência do que o citado autor chama de “oposição entre diferentes regimes de propriedade” no Brasil, havendo de um lado o regime de propriedade capitalista, do outro os regimes de propriedade familiar (pequenos lavradores) e de posse. Ainda que propriedade privada, a propriedade familiar não é propriedade capitalista, pois nessa não há exploração do trabalho de outra pessoa, tratando-se de propriedade do próprio trabalhador, com resultados sociais distintos.

No estudo da Questão Agrária brasileira, observamos também a relação histórica entre Justiça, Poder e Política, e Conceição do Araguaia é um bom exemplo disso, ali temos explicitado como essa relação se forma, quais os interesses em comum e como manter o controle da propriedade por meio de um “rearranjo jurídico”, por meio do “aparelho burocrático do Poder judiciário”, do “formalismo jurídico”.

A dominação política patrimonial no Brasil, segundo Martins (1994), desde a proclamação da República, pelo menos, depende de um revestimento moderno que lhe dá uma fachada burocrático-racional-legal.

Com esse estudo verificamos como a Questão Agrária acaba sendo reproduzida nas decisões judiciais, pois os avanços em favor dos pequenos proprietários rurais previstos na Constituição Federal e no Código de Processo Civil, não se concretizam devido a uma interpretação judicial majoritária que faz prevalecer o cumprimento dos **contratos**, sendo minoritária a interpretação favorável à proteção do imóvel rural, fonte de sustento da família.

Do mesmo modo, a desapropriação para fins de Reforma Agrária que não se concretiza também devido à “**produtividade**” das grandes propriedades rurais.

De fato, verifica-se que a questão não é aprovar leis avançadas, mas

assegurar que elas não sejam executadas, e se forem, que não sejam executadas contra os interesses dos que as aprovaram.

Não tratamos ao longo dessa dissertação, talvez num futuro trabalho, sobre o controle ideológico exercido sobre os juízes pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o que também poderia explicar o resultado de nossa pesquisa.

Participamos de dois seminários³² e no segundo tratou-se, entre outras questões, desse controle ideológico.

Conforme publicação resultante desse segundo seminário,³³ alguns magistrados que atuam na cidade de São Paulo acabam assumindo, na prática, papel de titular, mas oficialmente são juízes auxiliares, ficando assim “à mercê das decisões de cima”, sofrendo com isso uma “interferência ideológica”, conforme exemplos citados na referida publicação.

Também a ser aprofundada em eventual trabalho futuro, a ideia de uma intervenção instrumental por parte do poder econômico do Mercado (sistema econômico), no sistema do Direito. O sistema econômico regido pelo *medium* do dinheiro atua nos processos de integração social de maneira diversa do que acontece com o Direito. Os pressupostos comunicativos são substituídos por uma forma de ação não intencional, que segue uma lógica instrumental, conforme Pedron (2006), citando Habermas.

E nesse sentido, Pedron trata sobre a intervenção do capital estrangeiro, através do Banco Mundial e de seu plano de padronização do Judiciário de toda a América Latina, sob o pretexto de “construção de uma nova ordem” favorável ao capital e à integração econômica, conforme consta no Documento Técnico n. 319, denominado *O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma*, datado de junho de 1996.

Segundo o autor, esse documento reconhece a necessidade de uma

32

O Judiciário e a criminalização da pobreza e dos movimentos sociais, Auditório da Casa de Cultura Japonesa, Diversitas, USP/Butantã, 14/05/2015; *Independência e Transparência no Judiciário*, Evento ocorrido no Largo de São Francisco, iniciativa realizada pelo Colaboratório de Desenvolvimento e Participação, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), Artigo 19, Centro Acadêmico XI de Agosto, Juízes para a Democracia e Conectas Direitos Humanos, evento realizado no dia 09/06/2015.

33

“Controle jurídico não pode ser controle ideológico”, diz Presidente da Associação Juízes para a Democracia. <http://justificando.salut.com.br/>, 10/06/2015.

reforma econômica para que o Judiciário funcione bem, isto é, aplique as leis de maneira previsível e eficiente - em sua leitura, o mais célere possível - e atue na garantia da propriedade privada. Diante de uma ordem econômica de proporções globais, o Judiciário pode se tornar um “parceiro” do Mercado, se levar a cabo a defesa da propriedade e atuar dentro de uma margem de previsibilidade.

Conforme Candeas (2004), a reforma do Judiciário, para o Banco Mundial, representa uma reformulação do papel do Estado, para que se torne uma externalidade não prejudicial à expansão do mercado. O Judiciário seria, nessa lógica, uma externalidade que deveria contribuir para que a litigiosidade que surge na nova economia se pautasse pela **proteção à propriedade privada** e pelo **respeito aos contratos**.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Jacques Távora. A terra como objeto de colisão entre o direito patrimonial e os direitos humanos fundamentais. Estudo crítico de um acórdão paradigmático. In – **A Questão Agrária e a Justiça**, Editora Revista dos Tribunais, 2000, p.202-222.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 17ª Câmara Cível. Apelação nº 70045784337, Relatora: Elaine H. Macedo, Porto Alegre, 24 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br>.
- BRASIL. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília (DF): Senado, 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>.
- BRASIL. Lei nº. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>.
- BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>
- BRASIL, Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>
- BRASIL, Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII da Constituição Federal. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>
- CANDEAS, Ana Paula Lucena Silva. Valores e os Judiciários – os valores recomendados pelo Banco Mundial para os judiciários nacionais. **Revista da AMB**, ano 7, n. 13, p. 21-43.
Disponível em: http://www.amb.com.br/docs/publicacoes/outros/revista_cj_n7.pdf
- CARVALHO, Edson Ferreira de. **Manual didático de direito agrário**. Curitiba: Juruá Editora, 2010.
- COMCIÊNCIA - **Reforma Agrária, MP da desapropriação deverá ser mantida** 2003. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/agraria/agr04.shtml>
- DELGADO, Guilherme C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos avançados, vol.15 no. 43 São Paulo Sept./Dec. 2001**, p. 1-9, set./dez.. 2001.
Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000300013>>. Acesso em: 25 de março 2014.
- DE PLÁCIDO; SILVA. **Vocabulário Jurídico**. 13. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Cidade: São Paulo, Martins Fontes, ano 2002.

FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e justiça: a função social do judiciário**. Cidade: São Paulo, Ática, 1989.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questão agrária, pesquisa e MST**. Cidade: São Paulo, Cortez, 2001.

FÉRES, Marcelo Andrade. Ampliação da impenhorabilidade da Pequena Propriedade Rural: Leitura a partir do Novo art. 649, VIII, do CPC (lei n. 11.382/06). **Revista Dialética de Direito Processual Civil**, São Paulo, n. 47, p. 79-87, fev. 2007.

GONÇALVES, Marcos Vinicius Rios. **Processo de execução e cautelar**. 17. ed. Cidade: São Paulo, Saraiva, 2014.

GORENDER, Jacob. Gênese e desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro. In: STÉDILE, João Pedro. (Coord.). **A Questão Agrária Hoje**. 3. ed. Porto Alegre: Editora da universidade, 2002. p. 15-44.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia, entre facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, ano 1997, v. 1, v. 2.

IANNI, Octávio. **A Idéia de Brasil Moderno**. Cidade: São Paulo, Editora brasiliense, 1992.

IANNI, Octávio. **A Luta pela Terra: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia**. 2. ed. Cidade: Petrópolis, Vozes, 1979.

KAUTSKY, Karl. **A Questão Agrária**. Tradução de Otto Erich Walter Maas, Cidade: São Paulo, Nova cultural, 1986.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

MARTINS, José Souza. **O Poder do atraso: ensaios de Sociologia da História Lenta**. Cidade: São Paulo, Hucitec, 1994.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de produção capitalista, agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007.

PEDRON, Flávio Quinaud. Um olhar reconstrutivo da Modernidade e da “Crise do Judiciário”: a diminuição de Recursos é mesmo uma solução? **Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg**, Belo Horizonte, v. 44, n. 74, p. 217-239, jul./dez.2006.

PRADO JUNIOR, Caio. **A Questão Agrária no Brasil**. 2. ed. Cidade: São Paulo, Brasiliense, 1979.

PRADO JUNIOR, Caio. **Evolução Política do Brasil e outros estudos**. 12. ed. Cidade: São Paulo, Brasiliense, 1980.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 9. ed. Cidade: São Paulo, Brasiliense, 1969.

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1969.

QUEIROZ Ari Ferreira de. **Proteção constitucional da pequena propriedade rural**, 2000. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/1676>.

SILVA. José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. 5. ed. Cidade: São Paulo, Malheiros, 2008.

SILVA, José Graziano. **O que é questão agrária**. 14. ed. Cidade: São Paulo, Brasiliense, 1987.

SILVA, José Graziano. **A Modernização Dolorosa, estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Cidade: Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1982.

SIMONSEN, Roberto C.; GUDIN Eugênio. **A controvérsia do planejamento econômico da economia brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 2010.

STÉDILE. João Pedro. (Coord.). **A Questão Agrária Hoje**. 3. ed. Cidade: Porto Alegre, Editora da universidade, 2002.

STROZAKE, Juvelino (Org.) **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SUPREMO Tribunal Federal. **“Desapropriação para a reforma agrária”**. Cordenadoria de divulgação de jurisprudência, Brasília, 2007. Disponível: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/D ESAP.pdf>

WOLKMER. Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

VEIGA. José Eli. **O que é Reforma Agrária**. Cidade: São Paulo, Brasiliense, 1984.