

REVISTA DE DIREITO AGRÁRIO

30 anos da Constituição Federal de 1988



EDIÇÃO ESPECIAL

ISSN 0100-1582

A grayscale photograph of a man in a suit and tie, holding up a copy of the Brazilian Constitution of 1988 with both hands. The cover of the constitution is visible, showing the title 'CONSTITUÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL' and the year '1988'. The man's face is partially obscured by the text.

REVISTA DE DIREITO AGRÁRIO

30 anos da Constituição Federal de 1988

EXPEDIENTE

Presidente da República

Michel Temer

Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República

Eliseu Lemos Padilha

Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Leonardo Góes Silva

Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao Inkra

Junior Divino Fideles

Subprocuradora-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao Inkra

Viviane Amaral Souza

Coordenador-Geral Agrário da Procuradoria Federal Especializada junto ao Inkra

Carlos Henrique Naegeli Gondim

Coordenador-Geral de Assuntos Jurídicos e Administrativos da Procuradoria Federal Especializada junto ao Inkra

Mauro Sérgio dos Santos

Coordenadora-Geral de Orientação ao Contencioso Judicial da Procuradoria Federal Especializada junto ao Inkra

Maria Rita Reis

Jornalista

Flávio Divino Freitas Pinto

Assistente

Fernando Costa Santos

Diagramação e Capa

Renan Nunes

Foto capa:

Foto 1 (à esquerda): Acervo Inkra

Foto 2 (à direita): Tamires Kopp

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Inkra
www.inkra.gov.br

Advocacia-Geral da União – AGU
Procuradoria-Geral Federal – PGF
Procuradoria Federal Especializada junto ao Inkra – PFE/Inkra
www.agu.gov.br/pfeincra

Reprodução permitida desde que citada a fonte

Distribuição gratuita

Disponível nas páginas
(www.inkra.gov.br e www.agu.gov.br/pfeincra)

Revista de Direito Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Ano 1 nº 1 (2º Trimestre de 1973) - Brasília: Inkra, 1973.

Trimestral até 1980. Semestral a partir de 1981. Trimestral a partir de 2006.

A partir de 2000, edição também do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Interrompida [Ano 11 nº 11; jul.dez. 1986]; [Ano 16 nº 13 1º semestre 2000]

[Ano 10, nº 12; 2º semestre 1994]. Edição Especial. Estatuto da Terra.

De 2006 até 2007, edição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; Associação Brasileira de Direito Agrário. [Edições de 18 a 21].

Distribuição gratuita.

Disponível também em www.inkra.gov.br; www.agu.gov.br/pfeincra.

Descrição baseada em Ano 1 nº 1 (2º Trimestre de 1973).

1. Direito Agrário – periódico. I. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. II. Brasil. III. Procuradoria Federal Especializada junto ao Inkra.

CONSELHO EDITORIAL

Ana Maria Motta Ribeiro

Universidade Federal Fluminense – UFF

Carlos Frederico Marés Filho

Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR

Carlos Henrique Naegeli Gondim

Procuradoria Federal Especializada junto ao Inca/
Sede – PFE/Inca/Sede

Cláudio Lopes Maia

Universidade Federal de Goiás – UFG/Regional
Catalão

Erika Macedo Moreira

Universidade Federal de Goiás – UFG/Regional Goiás

Fernando Antônio de Carvalho Dantas

Universidade Federal de Goiás – UFG

Gilberto Bercovici

Universidade de São Paulo – USP

Gilda Diniz dos Santos

Procuradoria Federal Especializada junto ao Inca
em Sergipe – PFE/Inca/SE

Girolamo Treccani

Universidade Federal do Pará – UFPA

José Antônio Peres Gediel

Universidade Federal do Estado do Paraná – UFPR

José Geraldo de Souza Junior

Universidade de Brasília – UnB

Joaquim Shiraishi Neto

Universidade Federal do Maranhão – UFMA

Junior Divino Fideles

Procuradoria Federal Especializada junto ao Inca/
Sede – PFE/Inca/Sede

Maria Rita Reis

Procuradoria Federal Especializada junto ao Inca/
Sede – PFE/Inca/Sede

Mariana Trotta Dallalana Quintans

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Sérgio Sauer

Universidade de Brasília – UnB

Valdez Adriani Farias

Procuradoria Federal Especializada junto ao Inca
em Santa Catarina – PFE/Inca/SC

PARECERISTAS



Ana Cláudia Diogo Tavares

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Ana Maria Motta Ribeiro

Universidade Federal Fluminense – UFF

Antônio Escrivão Filho

Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB

Cláudio Lopes Maia

Universidade Federal de Goiás – UFG

Clarice Aparecida dos Santos

Universidade de Brasília – UnB

Cleuton César Ripol de Freitas

Universidade Federal de Goiás – UFG/Regional Goiás

Edson José de Souza Júnior

Centro Universitário Alves Faria – UniAlfa

Erika Macedo Moreira

Universidade Federal de Goiás – UFG/Regional Goiás

Eliane Cristina Pinto Moreira

Universidade Federal do Pará – UFPA

Fernando Antônio de Carvalho Dantas

Universidade Federal de Goiás – UFG

Fernanda Maria da Costa Vieira

Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

Girolamo Treccani

Universidade Federal do Pará – UFPA

Hugo Belarmino de Moraes

Universidade Federal da Paraíba – UFPB

João Paulo de Faria Santos

Universidade de Brasília – UnB

Joaquim Shiraishi Neto

Universidade Federal do Maranhão – UFMA

José Antônio Peres Gediel

Universidade Federal do Estado do Paraná – UFPR

José Heder Benatti

Universidade Federal do Pará – UFPA

Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega

Universidade Federal de Goiás – UFG

Mariana Trotta Dallalana Quintans

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Michel François Drizul Havrenne

Ministério Público Federal de São Paulo – MPF

Sérgio Sauer

Universidade de Brasília – UnB

Wilson Madeira Filho

Universidade Federal Fluminense – UFF

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Junior Divino Fideles09

ENTREVISTA

José Graziano da Silva15

ARTIGOS

A Ordem Econômica Constitucional e a Política Agrícola

Gilberto Bercovici27

Reformas Agrárias na América Latina Ibérica Depois de Três Séculos: Estado e Interesses Camponeses

Ana Maria Motta Ribeiro39

A Construção da Reforma Agrária no Brasil: As Disputas Políticas na Constituinte de 1987/1988

Pedro Vicente Stefanello Medeiros e Bruna Bueno Eitelvein65

As Constituições de 1946 e 1988 e os Limites de uma Reforma Agrária de cima para baixo

Emmanuel Oguri Freitas e Rodolfo Bezerra de Menezes Lobato da Costa ..83

Entre Vitórias e Derrotas: A Função Social da Terra na Constituição de 1988 versus o Direito de Propriedade Absoluto. Uma Análise do caso da Usina Cambahyba

Carlos Henrique Naegeli Gondim107

Função Social da Propriedade, Fazenda Annoni e uma História de Prática Jurídica e Social

Ironita A. Policarpo Machado e Simone Lopes Dickel131

A Lei nº 13.465/2017 e o novo regime jurídico dos juros compensatórios em desapropriação para reforma agrária

Felipe Dutra Gurgel Cavalcanti153

Assentamentos Rurais na Amazônia: por uma nova Reforma Agrária

Dandara Viégas Danta e Marcelo Pires Soares171

Os Trinta Anos da Constituição Federal diante de uma Política Agrária “Agrotóxico-Dependente”

Gladstone Leonel da Silva Juníorm e Pedro Helmold193

A Ineficácia da Emenda Constitucional nº 81/2014 e a Desconstrução dos Fundamentos do Trabalho Escravo Contemporâneo

Herena Neves Maués Corrêa de Melo215

Direito Constitucional Quilombola à Terra: Aspectos Jurídicos de Lutas Seculares e o Direito Humano à Duração Razoável do Processo

Fernando G. V. Prioste235

O Papel do Judiciário no Processo de Demarcação de Terras Indígenas no Cone Sul do Mato Grosso do Sul: Passos Lentos na Efetivação das Garantias Constitucionais

Erika Macedo Moreira259

A Equidade e suas Implicações em Conflitos Fundiários Coletivos: Uma Análise Sobre o Uso do Instituto Suspensão da Segurança

Ítalo Tiago Farias Machado e Thiago Allisson Cardoso de Jesus281

O Controle de Aquisição de Terras por Estrangeiros, Segurança e Soberania Nacional

Renata Furtado303

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

Contextualização

Viviane Amaral Souza325

Embargos de Divergência no Recurso Especial 1.134.446-MT329

MANIFESTAÇÕES JURÍDICAS

Contextualização

Junior Divino Fideles343

Parecer nº 00004/2016/PFE/PFE-INCRA-SC/PGF/AGU347

Parecer nº 00013/2016/DEPCONSU/PGF/AGU375



APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

A instigante poesia de Guimarães Rosa ensina que *o correr da vida embrulha tudo. Que a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem.*

Foi certamente num ato de coragem que, no 2º trimestre de 1973, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, lançou sua Revista de Direito Agrário, Ano 1, nº 1, como publicação trimestral, vendida ao preço avulso de Cr\$ 10,00 (dez cruzeiros) ou, para os que pretendessem se transformar em leitores assíduos, com assinatura anual de Cr\$ 35,00 (trinta e cinco cruzeiros). Essa primeira edição foi iniciada com um artigo do então Advogado do Incra, Altir de Souza Maia, tratando do Registro Paroquial, tema ainda hoje desafiador para o Direito Agrário. A publicação inaugural trouxe ainda mais nove artigos, discutindo questões relacionadas ao Direito Agrário, à Justiça Agrária, à Reforma Agrária, ao Cadastro de Imóveis Rurais, à indivisibilidade do imóvel rural, sesmarias, estrutura fundiária e discriminação de terras devolutas na Amazônia Legal.

No correr de sua vida, a Revista de Direito Agrário já foi prestigiada e esquecida. Inicialmente, manteve sua trimestralidade prometida, mas depois vieram longos períodos de ocaso. Sua edição de nº 11 é do 2º Semestre de 1986. Já a de nº 12, publicada em 1994, comemorava os 30 anos do Estatuto da Terra. Como se vê, a publicação não acompanhou, não discutiu e nem repercutiu o nascimento da Constituição de 1988. Em 1994, pouco falou da nova Carta Democrática. Preferiu comemorar do estatuto agrário editado no regime militar.

O período em que a Revista mais se ocupou da Constituição foi entre os anos de 2006 e 2007, quando foram publicadas suas quatro últimas edições: as de números 18, 19, 20 e 21. A de nº 20, por exemplo, foi voltada à discussão da regularização quilombola, tema invisível ao Direito até a promulgação da Constituição de 1988.

Inquieta e corajosa, ousa faiscar nesse ano de 2018 para registrar os 30 anos da Constituição Federal de 1988. Em momento de profunda crise social,

econômica e política pela qual passa o Brasil, se propôs ao desafio de debater Reforma Agrária e Constituição; função social da terra e desapropriação como sanção por seu descumprimento; desapropriação sanção e superindenizações embrulhadas como justa indenização; terras públicas, posse agrária, grilagem e regularização fundiária; controle de aquisição de terras por estrangeiros, segurança e soberania nacional; e o art. 68 do ADCT da Constituição Federal e o direito das comunidades quilombolas, publicando artigos que apresentam estudos, reflexões e investigações críticas, ainda que possam a alguns desassossegar.

Adverta-se, desde já: as opiniões e entendimentos sustentados nos artigos não são necessariamente coincidentes com a posição institucional do Incra e da PFE/Incra. São convicções autorais que, mesmo eventualmente divergentes do posicionamento institucional da Autarquia e de sua Procuradoria, merecem ser veiculadas como instigação ao debate crítico.

A presente edição é inaugurada com entrevista concedida pelo Professor José Graziano, profundo conhecedor das coisas do agrário brasileiro e de nossa reforma agrária permanente. Atual diretor-geral da FAO, órgão das Nações Unidas responsável por tratar da Alimentação e da Agricultura, o entrevistado lidera esforços para a erradicação da fome e o combate à pobreza no mundo. Graziano aponta o que considera limites da Constituição de 1988 e outras situações que impedem a efetiva realização da reforma agrária, como a sua excessiva politização, embora destaque sua importância e contemporânea necessidade.

Na sequência, temos dois artigos de professores convidados. O primeiro do professor Gilberto Bercovici, da USP, que discorre sobre a Ordem Econômica na Constituição de 1988 e a Política Agrícola por ela delineada. O segundo, uma aquecida viagem pela América Latina e a luta de suas gentes camponesas por acesso à terra e pela realização da reforma agrária, escrito pela professora Ana Maria Motta, Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Observatório Fundiário Fluminense-UFF.

Como resultado de uma seleção que contou com mais de quarenta trabalhos inscritos, a Revista publica 12 artigos selecionados a partir da avaliação de pareceristas convidados que, por acreditarem no propósito da publicação, colaboraram na sua construção. Além de apresentarem algumas das ideias sobre reforma agrária presentes no processo constituinte de 1987/1988 e falarem dos 30 anos da Constituição, os estudos apontam alguns de seus desafios e frustrações vivenciados nessas três décadas. Na seleção, além da qualidade teórica da abordagem, buscou-se contemplar a grande diversidade de temas relacionados ao agrário.

Mantendo sua linha editorial, a Revista contém uma seção dedicada à publicação de jurisprudência relacionada à temática agrária e manifestações jurídicas relevantes. Nessa perspectiva, publica-se a decisão proferida nos Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 1.134.446/MT, julgados pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, de grande importância para a defesa das terras públicas pelos órgãos fundiários, pois sedimentou entendimento jurisprudencial admitindo a utilização de Oposição pela Fazenda Pública na defesa de sua posse sobre áreas públicas, em ação de reintegração de posse entre particulares.

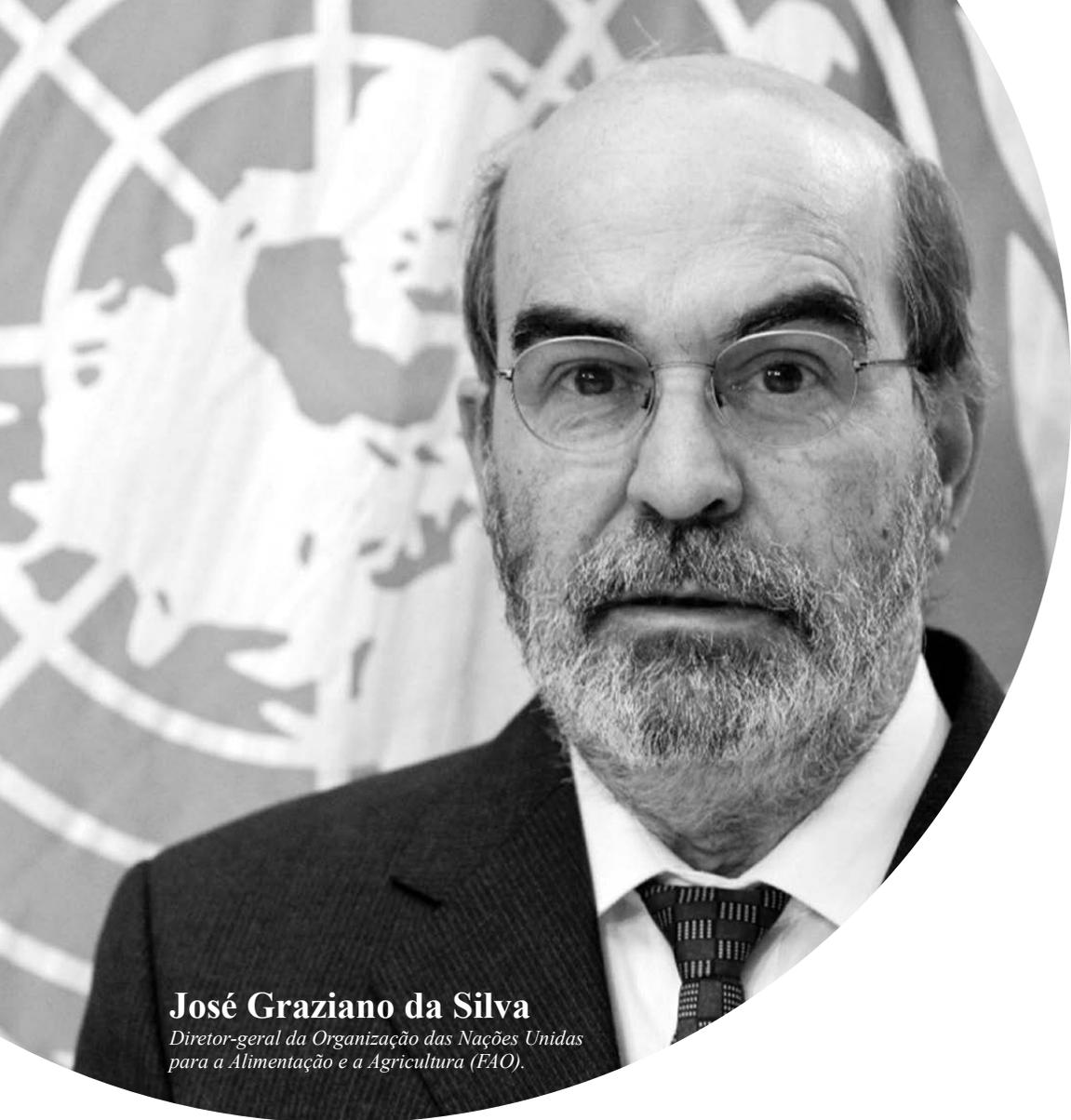
A revista é encerrada com a publicação do Parecer nº 004/2016/PFE/INCRA e do Parecer nº 013/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU, ambos exarados como resposta a questionamentos apresentados à Instrução Normativa Incra nº 83/2015, no ponto em que disciplinou o procedimento de fiscalização da função social em sua dimensão trabalhista, quando constatada a existência de trabalho em condição análoga à de escravo em imóveis rurais. Os pareceres publicados demonstram a legalidade e a constitucionalidade da norma do Incra, que busca concretizar a Constituição Federal de 1988.

Que a vida continue quente. Que não nos deixe esfriar e nem perder a capacidade de nos indignarmos. E que a indignação venha acompanhada de uma desinquieta coragem para continuar lutando.

Boa leitura!

Junior Divino Fideles
Procurador-Chefe da PFE/Incra
Outubro de 2018

ENTREVISTA



José Graziano da Silva

*Diretor-geral da Organização das Nações Unidas
para a Alimentação e a Agricultura (FAO).*

“Não há dúvida de que a reforma agrária, se concebida como tal, tem que ser uma política estruturante para acelerar o processo de desenvolvimento nacional”.

Esta é a opinião do diretor-geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), José Graziano da Silva, nesta entrevista concedida para a Revista de Direito Agrário.

Graziano da Silva fala sobre a relevância da reforma agrária para o desenvolvimento do meio rural e discute a necessidade de uma reforma fundiária que não seja essencialmente agrícola. Ele aborda uma nova visão do rural brasileiro, menos centrada na questão agrária. *“É um rural que se abre à produção não apenas de commodities e bens agrícolas, mas se abre à produção do lazer, se abre à produção da moradia, à preservação ambiental e a outros bens não necessariamente tangíveis”*, afirma.

O entrevistado conta sua participação na Constituinte de 1987/1988 e explica porque a reforma agrária foi um dos temas mais conflituosos na elaboração da Constituição de 1988 que, em sua opinião, determinou a judicialização da política.

O diretor-geral da FAO destaca também a necessidade de regular o uso da terra e afirma que chegou a hora de revisar a legislação agrária brasileira para compatibilizar o marco legal com *“novas questões”*.

Perfil

José Graziano da Silva trabalha com segurança alimentar, desenvolvimento rural e agricultura há mais de 30 anos, especialmente como arquiteto do programa Fome Zero no Brasil e agora como diretor-geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

Graziano da Silva liderou a equipe que desenvolveu o Programa Fome Zero e, em 2003, recebeu do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva a tarefa de executar o programa como ministro especial de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Liderou o Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe de 2006 a 2011. Foi eleito diretor-geral da FAO e, após um primeiro mandato de 1º de janeiro a 31 de julho de 2015, durante a 39ª Sessão da Conferência da FAO, os membros da organização reelegeram Graziano da Silva por 177 votos a favor de um novo mandato entre 1º de agosto de 2015 e 31 de julho de 2019.

Graziano da Silva é bacharel em Agronomia, com mestrado em Economia Rural e Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e doutorado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Ele também possui pós-graduação em Estudos Latinoamericanos (University College of London) e Estudos Ambientais (University of California, Santa Cruz).

Como foi a participação do senhor no processo da Constituinte de 1987/1988?

Minha participação foi como assessor da bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Secretaria Agrária. Boa parte dos debates foram coordenados pelo senhor Plínio de Arruda Sampaio e nós tivemos uma participação ativa na formulação da Constituinte.

A reforma agrária foi um dos temas mais conflituosos e que gerou grandes debates na Constituinte. Promulgada a Constituição em 1988, no texto “Ao vencedor as batatas”, o senhor avaliava que o texto final da Constituição, no que se refere ao capítulo da reforma agrária foi um recuo, frente ao marco legal então existente, e ainda apontava como a politização do tema prejudicava o debate agrário no Brasil. Passados trinta anos, como o senhor avalia a perspectiva da reforma agrária no texto constitucional brasileiro? É possível realizar uma reforma agrária massiva, que realmente altere e democratize a estrutura fundiária brasileira a partir do modelo definido na Constituição de 1988?

A reforma agrária foi um dos temas mais conflituosos, sem dúvida alguma, e a solução da Constituição de 1988, como eu deixei claro no texto de referência “Ao vencedor as batatas”, me pareceu um retrocesso. Principalmente porque tirava muitas atribuições do âmbito do Poder Executivo e aumentava as prerrogativas do Poder Judiciário. Eu diria que a reforma agrária foi judicializada a partir da Constituinte de 1988, diminuindo muito o poder de iniciativa do governo. Mas representou uma solução de compromisso, como foi toda a Constituinte. A Constituinte, na verdade, na medida em que ela emerge de um período pós-ditatorial, representou oportunidade para todos os segmentos sociais de inscreverem mecanismos de defesa do que pensavam ser os seus direitos e as suas conquistas. E foi assim também com a bancada ruralista, que tratou de inscrever na Constituição garantias constitucionais em relação à expropriação da terra, em relação ao valor da indenização e a outras atribuições que antes eram prerrogativas exclusivas do Poder Executivo.

Na sua opinião, quais razões explicariam o fato da reforma agrária ainda não ter sido realizada no Brasil de forma ampla, modificando efetivamente as estruturas da posse e da propriedade da terra?

A razão principal é a correlação de forças existentes na sociedade bra-

sileira, em particular no Parlamento. A sociedade brasileira é conservadora em essência. Até muito pouco tempo, era uma sociedade sem movimentos sociais organizados de expressão. Até a advinda do PT, nenhum partido efetivamente de esquerda teve uma presença importante no cenário nacional, exceto o Partido Comunista no período anterior a 1945. Eu vejo que a reforma agrária é, basicamente, o conflito dos interesses existentes entre um grupo, uma oligarquia agrária muito forte, que controla importantes partes do Congresso Nacional e do Poder Executivo, e não permite o avanço de propostas massivas que possam, de fato, alterar a estrutura de posse e propriedade da terra no país. Houve uma modernização muito forte da agricultura brasileira nos anos 1960 e 1970, que alterou muito essa correlação de forças. O argumento fundamental de uma reforma agrária contra o latifúndio, contra as terras improdutivas, perdeu muita força já no final dos anos 1970. Na medida em que houve uma modernização da agropecuária brasileira restaram apenas aquelas grandes propriedades extensivas, basicamente de pecuária extensiva, explorando pastagens naturais do Centro-Oeste e do Norte do país. Foi onde se procurou concentrar o processo de desapropriação a partir dos anos 1980, também com pouco sucesso dado os múltiplos entraves jurídicos que se teve que enfrentar e que acabou transformando o processo de reforma agrária num “caso a caso”.

O seu pai, José Gomes da Silva, dizia que o Brasil perdeu duas grandes chances de realizar a reforma agrária. Em 1964, quando da edição do Estatuto da Terra, e em 1985, com o lançamento do Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária. O senhor avalia que, com a chegada do presidente Lula à Presidência da República em 2003, estivemos diante de uma terceira chance de se realizar a reforma agrária brasileira?

A chegada do Lula na Presidência, em 2003, representou uma oportunidade de implementar um Plano Nacional de Reforma Agrária, o que foi feito com todas as dificuldades impostas já pela nova constituição. Eu acredito que a correlação de forças que levou o Lula ao poder não foi uma vitória absoluta, mas um compromisso com setores da burguesia nacional. E aí está o grande freio. Boa parte da burguesia nacional, não apenas a burguesia agrária, assim chamada, mas também aquela parte industrial, tem origem e tem interesses agrários... os primeiros capitães de indústria, como os Matarazzo, entre outros, cuja fortuna teve origem nas atividades agropecuárias, de maneira que era muito difícil, dentro do governo Lula, ter uma ação de desapropriação mais massiva do que efetivamente ocorreu e só se conseguiu desapropriar pelo apoio de movimentos sociais como o dos trabalhadores sem-terra (MST) que não deixaram a bandeira cair.

Como o senhor acompanhou, no início do governo do presidente Lula, as discussões coordenadas por Plínio de Arruda Sampaio para a elaboração do segundo Plano Nacional de Reforma Agrária? Qual sua avaliação sobre essa iniciativa e seus resultados?

A discussão coordenada pelo Plínio já se deu no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Eu, como estava encarregado de outro ministério, não participei dessas discussões em torno do Plano Nacional de Reforma Agrária, mas acompanhei, como membro do governo, com muito interesse e muita preocupação, no sentido de que era uma dificuldade muito grande poder aceitar os compromissos que haviam sido feitos no contexto anterior. Vale lembrar que o Plano Nacional de Reforma Agrária surge no governo Sarney no momento da redemocratização do país, que foi um momento de grande avanço das conquistas populares, pelo menos no plano das ideias. Já não era assim no primeiro ano do governo Lula. Os limites impostos no governo Lula eram muito evidentes. Nós não ganhamos o poder, nós ganhamos a eleição, dentro de uma negociação muito difícil.

Há uma discussão recorrente nos meios acadêmicos e políticos sobre a natureza da reforma agrária: se política pública estruturante necessária ao desenvolvimento nacional ou política pública de caráter social e compensatória. Em 1988 o senhor já questionava o papel econômico da reforma agrária e ressaltava a sua necessidade social. Hoje, que papel teria a reforma agrária no Brasil?

Não há dúvida de que a reforma agrária, se concebida como tal, tem que ser uma política estruturante para acelerar o processo de desenvolvimento nacional. Ela não pode ser uma política social de caráter compensatório, como que mantendo os trabalhadores sem-terra numa espécie de gueto. Mas, obviamente, hoje, uma política estruturante de desenvolvimento nacional baseada na expropriação de terra tem limites mais acentuados. Eu acho que, hoje, a reforma agrária tem como prioridade a geração de oportunidades de trabalho. Terra sem ser utilizada e pessoas ociosas dão uma boa combinação. Os assentamentos são um exemplo disso. Obviamente não basta só juntar gente sem-terra e terra sem gente, é preciso apoio de infraestrutura, assistência técnica, crédito, etc. Foi aí que a reforma agrária brasileira do governo Lula patinou, não conseguiu mobilizar os recursos necessários principalmente porque eles dependiam de outros ministérios, no caso do Ministério da Agricultura e da Fazenda, que não tinha nenhum apetite, nenhum interesse próprio em apoiar a reforma agrária.

Se o senhor entende que a reforma agrária cumpre um papel na atualidade, que mudanças seriam necessárias para que ela tenha efetividade?

Acho que hoje é preciso pensar em uma reforma fundiária que não seja essencialmente agrícola. Daí minha proposta de uma reforma agrária para “urbanizar” o rural, de forma que não seja apenas considerado um local de moradia de quem trabalha exclusivamente no campo. Um tipo de condomínio rural ou pequenas vilas que possam abrigar as famílias que estão dispersas em diferentes setores de atividades e que estão impossibilitadas de encontrar espaço digno nas cidades. Não se trata apenas de dar terra ou fazer uma reforma fundiária para aumentar a produção de alimentos, mas também de dar moradia e trabalho aos membros de todas as extensas famílias, especialmente aos mais velhos.

A chamada Revolução Verde, um conjunto de medidas tecnológicas, agrárias e econômicas que impulsionou a agricultura comercial, foi apontada pelos seus defensores como a solução para a produção de alimentos em larga escala e o combate à fome. Passados 50 anos desta inovação, como o senhor avalia esta associação entre a Revolução Verde e o combate à fome?

A Revolução Verde possibilitou ao Brasil o grande arranque como produtor e exportador de alimentos. Os resultados são os que nós sabemos: um grande setor exportador das *commodities*, além de contribuir para aumentar a disponibilidade e o barateamento dos alimentos no mercado externo. Acho que um dos exemplos mais fortes é o nosso papel na produtividade dos cereais no Cerrado, que é uma grande conquista dos anos 1970, com a criação da Embrapa. E também depois, nos anos 1980, a partir da produção de aves e ovos. Lembro bem do meu pai dizer que, antes, a gente só comia frango quando um dos dois estava doente. Isso mudou radicalmente. O Brasil hoje é o líder Mundial nas exportações de produtos avícolas. E o frango passou a ser o símbolo do produto animal barato.

Que papel a reforma agrária e a agricultura familiar pode ter no combate à fome e à pobreza e na busca por segurança e soberania alimentar? Existe compatibilidade entre o modelo de produção da agricultura comercial de larga escala e o da agricultura familiar? Eles são complementares ou excludentes?

Existe uma compatibilidade, eu diria até uma complementaridade, entre agricultura familiar e agricultura comercial. No passado, na verdade, a propriedade

familiar gravitava em torno das grandes propriedades. Era muito comum nas fazendas de café, (isso se deu muito da crise de 1930), o fracionamento das grandes propriedades, cedendo áreas periféricas aos seus parceiros e arrendatários. Então era muito comum ter uma grande propriedade com uma quantidade grande de núcleos de pequenas propriedades. Algumas delas que até receberam um título definitivo da terra com a crise. Hoje, eu vejo que ainda existe um mecanismo de complementaridade. A concentração da produção, por exemplo, na região da cana-de-açúcar do Estado de São Paulo, não se faz exatamente *pari passu* (passo a passo) com a concentração da propriedade. As usinas tendem a arrendar muitas áreas de terras, inclusive dos pequenos proprietários, pela maior eficiência decorrente da escala de produção. Possuem máquinas colheitadeiras, tratores mais potentes e isso reduz, significativamente, o custo de produção, transporte e carregamento naquelas atividades que têm economias de escala. De maneira que há uma relação, não uma simbiose, como existia no passado, onde a pequena propriedade era a garantia de uma oferta sazonal de mão de obra a baixo custo, isso não existe mais desde a formação dos mercados de trabalho de trabalhadores rurais urbanos: os boias-frias, os volantes. A complementaridade que vejo hoje está numa certa “divisão do trabalho” da própria produção. Alguns produtos como a mandioca, as hortícolas, onde a escala não é um fator determinante no preço de produção, são áreas reservadas à pequena propriedade. Também áreas que não são planas suficientes para ter mecanização completa, que inclui a mecanização da colheita, ainda continuam sendo objeto de pequena produção. De modo que eu não vejo incompatibilidade entre a pequena propriedade e a grande produção. Insisto em falar grande produção e não grande propriedade. Obviamente há os casos de grandes propriedades improdutivas, que hoje, felizmente, são minoria no Brasil e são, sobretudo, áreas de pecuária extensiva no Centro-Oeste e no Norte do país.

Atualmente, existe no Brasil uma discussão sobre titulação dos beneficiários da reforma agrária, outorgando-lhes o título definitivo de propriedade das terras recebidas. Qual a sua perspectiva sobre esse aspecto da política de reforma agrária?

Eu não sou a favor de dar, imediatamente, o título definitivo de propriedade da terra recebida pelos assentados. Acho que tem que ter um período de aprendizado, a famosa curva de aprendizagem é muito importante na agricultura. Nós estamos levando pessoas que, às vezes, não têm uma necessária lida com a terra, uma necessária experiência anterior com a terra. São pessoas que estão na cidade, na periferia, e que buscam um pedaço de terra como forma de uma produção de subsistência ou até mesmo como forma de moradia. É cada vez mais comum

a ideia de que nós temos uma casa grande, no sentido literal do termo, não no sentido histórico, de uma casa onde a família nuclear se reencontra. Os filhos, os netos, todos em torno de um pedaço de terra onde eles têm uma produção de hortícolas, uma produção de aves e pequenos animais, que garantem trabalho sobretudo aos meus velhos. E deixa oportunidades aos mais novos de procurarem o mercado do trabalho.

Há muitos anos o senhor vem falando sobre o “novo rural brasileiro”. Em síntese, do que se trata, como está hoje “o novo rural” e qual sua relação com o futuro da reforma agrária?

Na verdade, o “novo rural” é uma nova visão do rural brasileiro, menos centrada na questão agrária. É um rural que se abre à produção não apenas de *commodities* e bens agrícolas, mas se abre à produção do lazer, se abre à produção da moradia, à preservação ambiental e a outros bens não necessariamente tangíveis. O loteamento de chácaras de recreio, por exemplo, é uma expressão desse novo rural brasileiro. Eu já escrevi um texto que se chama “Por uma reforma agrária não-agrícola”, mostrando a compatibilidade de um novo tipo de reforma agrária com esse “novo rural brasileiro”, onde as áreas seriam menores e seriam, basicamente, nesse princípio de uma casa com um quintal grande, explicado anteriormente, que permitisse reunificar a família. Essa ideia não é minha, é uma ideia tirada do professor Inácio Rangel, que a desenvolveu nos seus vários livros, como a coletânea que editei, “A questão agrária brasileira”.

Sob a sua direção, a FAO tem dado grande destaque à necessidade da regulação do uso da terra. Para o senhor, quais desafios o Brasil ainda possui nessa área?

Eu acho que chegou a hora de fazer uma revisão na legislação agrária brasileira. A legislação que nós temos está bastante defasada em vários aspectos e acredito ser prudente, na primeira oportunidade, em havendo um governo democrático, de proceder para essa revisão. O grande problema da revisão é que sempre teremos um congresso bastante conservador e, até certo ponto, reacionário às mudanças na legislação agrária. Nossos congressos têm tido, historicamente, o peso desproporcional da chamada bancada ruralista, que sobrevive graças a sua atuação de postergar os pagamentos das dívidas dos empréstimos rurais. Não representa os interesses dos produtores, das associações e cooperativas. Mas acredito que um *update* que permita compatibilizar a legislação agrária com essas novas questões, principalmente de preservação ambiental, é

necessário dentro de um programa de um novo governo democrático que todos queremos para o Brasil.

Qual a relevância de mecanismos existentes na legislação brasileira, como a limitação à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, prevista na Constituição de 1988, considerada por muitos como anacrônica?

Esse é um dos pontos que eu acho que merece revisão. A legislação hoje existente dá oportunidade aos estrangeiros de comprarem largas extensões de terra e manterem essas extensões sem uso definido. Acredito que a compra de terras por estrangeiros deveria ser condicionada a um uso definido do solo. Uma espécie de contrato de arrendamento de longo prazo. Não se trata apenas do limite em termos de extensão, o que eu acho que é devido, mas trata-se também de qual a pretensão de uso e autorização de uso a ser dada a esse imóvel.

O Brasil ainda possui um considerável estoque de terras públicas. A Constituição Federal de 1988 determina que sua destinação deve ser compatibilizada com a política agrícola e a política de reforma agrária. Considerando o contexto internacional e as Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, apresentadas pela FAO, quais os principais desafios para a gestão das terras públicas no Brasil?

Essa questão está intimamente ligada ao tema anterior, em que falamos da titulação e regularização fundiária. Na verdade, são poucas as terras públicas que não estão apropriadas por privados. Resta saber quem são esses privados e que uso se pretende dar a essas terras. Eu sou extremamente favorável à usucapião de terras em extensão limitada a pessoas que não tenham título de propriedade imobiliária, assim, dando oportunidade de maior democratização do acesso à terra.

A respeito da implementação de políticas que promovam a igualdade de gênero, medidas específicas foram adotadas nessa direção, como a criação de linhas de crédito específicas para mulheres. O senhor considera essas políticas relevantes? Há exemplos de políticas desse tipo em outros países? Quais os desafios da FAO?

Eu acho que a igualdade de acesso à terra para as mulheres é fundamental. Acho que a titulação de terras e todos os mesmos direitos que tem um homem deveriam ser dados às mulheres. Eu diria até mais. As mulheres têm se revelado,

nos contextos que nós conhecemos de grande fragilidade e instabilidade social, econômica e política, que são as verdadeiras guardiãs do patrimônio familiar. São elas que preservam aquele domínio, especialmente quando há migração dos homens em busca de trabalho em outros países, muitas vezes sem retorno. Ou, quando há conflitos e os homens vão, literalmente, à guerra e poucos retornam. Dar a terra à mulher é garantir uma estabilidade à família. É garantir uma grande casa de moradia onde possam reunir e criar os filhos, de modo que eu sou muito a favor. Não tenho muita informação a respeito dos resultados das políticas de igualdade de gênero para o acesso à terra e ao crédito que foram implementadas. No contexto da FAO, particularmente na África, essa é uma das diretrizes fundamentais: promover a igualdade de gênero e aumentar o acesso das mulheres à terra pelas razões que já expliquei anteriormente. Além do que, na África, as mulheres são as verdadeiras agricultoras. Os homens são, em geral, pastores, coletores. Mas quem realmente trabalha a horta doméstica, o entorno da casa, são as mulheres. Elas são também as maiores responsáveis pela comercialização. Então, a possibilidade de que as mulheres formem cooperativas e tenham participação plena como acionistas dessas cooperativas é uma das políticas que nós estamos impulsionando com muito sucesso na África.

Quero agradecer a oportunidade dessa entrevista e desejar boa sorte aos procuradores do Incra na incansável luta por garantir a democracia fundiária no Brasil.



ARTIGOS

A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E A POLÍTICA AGRÍCOLA

Gilberto Bercovici¹

RESUMO: O artigo trata da política agrícola vista na Constituição Federal de 1988, com destaque à questão da soberania alimentar e da consolidação de uma cadeia produtiva agropecuária forte.

PALAVRAS-CHAVES: Política Agrícola, Soberania Alimentar, Cadeia Produtiva Agropecuária.

ABSTRACT: The article handles the subject of the agricultural policy in the Federal Constitution of 1988, focusing on the issue of food sovereignty and the consolidation of a reliable and strong agricultural and livestock production chain.

KEYWORDS: Agricultural Policy, Food Sovereignty, Agricultural and Livestock Production Chain.

1 - Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

O capítulo da ordem econômica da Constituição de 1988 (artigos 170 a 192) tenta sistematizar os dispositivos relativos à configuração jurídica da economia e à atuação do Estado na economia, isto é, os preceitos constitucionais que, de um modo ou outro, reclamam a atuação estatal no domínio econômico, embora estes temas não estejam restritos a este capítulo do texto constitucional. Em sua estrutura, o capítulo da ordem econômica engloba, no artigo 170 os princípios fundamentais da ordem econômica brasileira, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna de acordo com a justiça social. Dentre esses princípios, podem ser destacados, por exemplo, a soberania nacional, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor e do meio-ambiente, a redução das desigualdades sociais e regionais e a busca do pleno emprego. Os artigos 171 a 181 versam sobre a estruturação da ordem econômica e sobre o papel do Estado no domínio econômico, instituindo, segundo Eros Grau, uma ordem econômica aberta para a construção de uma sociedade de bem-estar (GRAU, 2007: 312-316).

O artigo 171, revogado em 1995, tratava da diferenciação entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional e, juntamente com o artigo 172 (exigência de um regime jurídico para o capital estrangeiro de acordo com os interesses nacionais), são corolários da soberania econômica (artigo 170, I), assim como os artigos 176 (propriedade estatal do subsolo e regime da exploração mineral) e 177 (monopólio estatal do petróleo e seus derivados e dos materiais nucleares). Devo ressaltar, inclusive, que são derivados da soberania econômica, ainda, os dispositivos relativos à política de desenvolvimento tecnológico do país (artigos 218 e 219), situados fora do capítulo da ordem econômica (BERCOVICI, 2011: 208-237).

Os artigos 173 e 175 disciplinam a atividade econômica do Estado a partir da prestação de atividade econômica em sentido estrito (artigo 173, setor preferencialmente dos agentes privados) e dos serviços públicos (artigo 175, setor de titularidade estatal), bem como o regime jurídico das empresas estatais. O artigo 174 enuncia o Estado como agente regulador, fiscalizador e planejador da economia. Os demais artigos (178 a 181) tratam de setores específicos da atividade econômica, como transportes, turismo e tratamento favorecido às empresas de pequeno e médio porte.

Além destes princípios estruturantes, a ordem econômica da Constituição de 1988 engloba dispositivos que tratam da ordem econômica no espaço e da ordem econômica no tempo. A ordem econômica no espaço está configurada nas disposições sobre política urbana (artigos 182 e 183) e sobre política agrícola e fundiária

e reforma agrária (artigos 184 a 191). Estes artigos versam, essencialmente, sobre a projeção da ordem econômica e seus conflitos no espaço, prevendo reformas estruturais profundas na organização socioeconômica. O artigo 192 (hoje reformado pela Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003) é a projeção da ordem econômica no tempo, ao cuidar do crédito e do sistema financeiro. O conflito projeta-se no tempo, diferindo a escassez no tempo, pois se define, pelo crédito, como os recursos serão distribuídos, em suma, quem irá receber recursos no momento presente e quem não irá ou quando outros setores terão (ou não) estes recursos. O Estado contemporâneo não pode se limitar a uma atuação mínima, mas deve dimensionar seus recursos de maneira a satisfazer o mais amplamente possível as necessidades sociais. Neste contexto, o funcionamento do crédito, que estende o campo das trocas do presente e dos bens disponíveis para o futuro e aos bens a produzir, é essencial como instrumento de direção da política econômica tendo em vista a manutenção da atividade econômica, o crescimento e a ampliação das oportunidades de emprego (VIDIGAL, 1973: 38-39, 42-43, 51, 199-203, 276-277).

A Constituição de 1988, ao tratar do setor agrário, busca disciplinar as atividades agrícolas como atividades econômicas essenciais para o desenvolvimento, enfatizando a necessidade de elaboração de uma política agrícola planejada pelo Estado (PEREIRA, 2011: 23-27, 85-91), estruturada conforme determina o seu artigo 187².

O instituto jurídico central para a compreensão da política agrícola prevista no texto constitucional de 1988 é o da função social da propriedade (artigos 5º, XXIII e 170, III). Uma das grandes questões trazidas pelo debate sobre a função social da propriedade está ligada à possibilidade de um instituto jurídico, sem que haja qualquer modificação da lei, mudar a própria natureza econômica. Houve inegavelmente uma mudança do substrato da propriedade, apesar das normas civis não terem se modificado, ao contrário, pois os códigos civis definem propriedade com o conceito liberal ainda hoje.

O instituto jurídico da propriedade teve um rico desenvolvimento em um tempo relativamente curto, ocorrendo uma total mudança econômica e social sem que houvesse mudado consideravelmente sua definição jurídico-legislativa, ao

2 - “Art. 187 - A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: I - os instrumentos creditícios e fiscais; II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia; IV - a assistência técnica e extensão rural; V - o seguro agrícola; VI - o cooperativismo; VII - a eletrificação rural e irrigação; VIII - a habitação para o trabalhador rural. § 1º - Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais. § 2º - Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária”.

menos sob o ângulo do direito civil (RENNER, 1965: 46-47, 73-81, 172-174, 202-204). Podemos perceber, assim, uma dupla possibilidade de evolução jurídica: a mudança da norma e a mudança da função. Para Karl Renner, a ciência jurídica deve estudar no presente de que modo isso ocorre, de que modo um condiciona o outro, com que regularidade ocorre. O fato é que aos institutos jurídicos de uma época cabe cumprir funções gerais. Se considerarmos absolutamente todos os efeitos que um instituto jurídico exercita sobre a sociedade em seu complexo, as funções particulares se fundem numa única função social.

Dessa maneira, podemos concluir, ainda de acordo com Karl Renner, que o direito é um todo articulado, determinado pelas exigências da sociedade, cujo ordenamento é dotado de caráter orgânico. Os institutos jurídicos, enquanto parte do todo, estão, por esse motivo, em uma relação de conexão mais ou menos estreita uns com os outros. Tais conexões não se travam apenas no complexo normativo, mas também em uma função. A natureza orgânica do ordenamento jurídico, assim, demonstra que todos os institutos do direito privado estão em conexão com o direito público, sendo que não podem ser eficazes e não podem ser compreendidos sem considerações de direito público. A propriedade é ineficaz sem o ordenamento jurídico à sua volta, sendo conformada pelas disposições de direito público (RENNER, 1965: 68-71).

Quando se fala em função social, não se está fazendo referência às limitações negativas do direito de propriedade, que atingem o exercício do direito de propriedade, não a sua substância. As transformações pelas quais passou o instituto da propriedade não se restringem ao esvaziamento dos poderes do proprietário ou à redução do volume do direito de propriedade, de acordo com as limitações legais. Se fosse assim, o conteúdo do direito de propriedade não teria sido alterado, passando a função social a ser apenas mais uma limitação. A mudança ocorrida foi de mentalidade, deixando o exercício do direito de propriedade de ser absoluto. A função social é mais do que uma limitação. Trata-se de uma concepção que se consubstancia no fundamento, razão e justificação da propriedade.

A função social da propriedade não tem inspiração socialista, antes é um conceito próprio do regime capitalista, que legitima o lucro e a propriedade privada dos bens de produção, ao configurar a execução da atividade do produtor de riquezas, dentro de certos parâmetros constitucionais, como exercida dentro do interesse geral. A função social passou a integrar o conceito de propriedade, justificando-a e legitimando-a. A função é o poder de dar à propriedade determinado destino, de vinculá-la a um objetivo. O qualificativo social indica que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo, não ao interesse do proprietário. A função social corresponde, para Fábio Konder Comparato, a um poder-dever

do proprietário, sancionável pela ordem jurídica. Desta maneira, há um condicionamento do poder a uma finalidade. A função social da propriedade impõe ao proprietário o dever de exercê-la, atuando como fonte de comportamentos positivos (COMPARATO, 1986: 75-76; GOMES, 1989: 424-426, 431-432).

A importância do setor agrícola é tamanha que, além dos interesses sociais evidentes que se albergam nas suas atividades, o Estado tem interesse direto na sua organização e funcionamento também em virtude da necessidade de efetivar o abastecimento alimentar e de gêneros de primeira necessidade do país (PEREIRA, 2011: 93-94). O abastecimento alimentar é parte fundamental não apenas da política agrícola, mas também da própria política econômica, pois diz respeito à variação de preços de produtos essenciais do consumo da maior parte da população e se relaciona também com a soberania econômica nacional (artigo 170, I da Constituição de 1988), propiciando uma maior autonomia do país frente às pressões do mercado internacional em relação ao fornecimento ou aos preços de determinados produtos primários (PEREIRA, 2011: 129-134; CEDRO, 2011: 83-92).

O abastecimento tem sido uma preocupação constante do Estado brasileiro. A título de exemplo, posso mencionar uma série de órgãos públicos criados no último século com o objetivo de promover uma política nacional de abastecimento, como o Comissariado da Alimentação Pública (Decreto nº 13.069, de 12 de junho de 1918)³, a Comissão do Abastecimento (Decreto-Lei nº 1.507, de 16 de setembro de 1939), a Coordenação da Mobilização Econômica (Decreto-Lei nº 4.750, de 28 de setembro de 1942), a Comissão Nacional de Alimentação (Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945), a Comissão Federal de Abastecimento e Preços – COFAP (Lei nº 1.522, de 26 de dezembro de 1951), a Superintendência Nacional do Abastecimento – SUNAB (Lei Delegada nº 5, de 26 de setembro de 1962), a Companhia Brasileira de Alimentos (Lei Delegada nº 6, de 26 de setembro de 1962), a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB (artigo 19, II da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990), entre outros (VENÂNCIO Filho, 1968: 117-119, 225-239, 364-365; LINHARES & SILVA, 1979: 89-117, 156-173).

A política agrícola adotada nos países capitalistas na segunda metade do século XX, de acordo com José Eli da Veiga, tinha por pressuposto a necessidade de se obter alimentação em abundância e a baixo custo, reduzindo-se os preços

3 - O Comissariado da Alimentação Pública, dotado de amplos poderes, como controle de exportações e tabelamento de preços, sofreu forte resistência de vários setores políticos e econômicos e foi extinto com a criação da Superintendência do Abastecimento, por meio da Lei nº 4.039, de 12 de janeiro de 1920 (LINHARES & SILVA, 1979: 43-54).

alimentares aos consumidores e garantindo-se um nível de vida razoável para os produtores agrícolas. A conciliação entre estabilização de preços dos alimentos e de renda dos produtores foi o padrão que se tentou seguir na maior parte dos países desenvolvidos. Para tanto, a intervenção estatal se fez necessária visando garantir investimentos públicos em pesquisa, infraestrutura e crédito, objetivando assegurar o crescimento da oferta de produtos agrícolas em um ritmo mais acelerado que o crescimento da demanda, além de uma constante política de atuação estatal na administração dos preços dos produtos para garantir não só o acesso da população, mas também uma renda minimamente estável aos produtores⁴. Este padrão de atuação não impediu, obviamente, o surgimento de políticas setoriais distintas para os vários segmentos da produção agropecuária, com suas especificidades e graus variados de desenvolvimento tecnológico (VEIGA, 2007: 209-211)⁵.

O desenvolvimento capitalista do setor agropecuário significou a apropriação industrial de elementos ou etapas do processo rural de produção, reincorporando-os posteriormente como insumos ou meios de produção, como, por exemplo, a mecanização dos instrumentos de trabalho agrícola, os fertilizantes, os avanços no campo genético e veterinário, etc. (VEIGA, 2007: 189-191). A formação das cadeias agroindustriais diz respeito aos vários produtos específicos, cada qual com suas características próprias, como maior ou menor integração produtiva vertical. Esta integração envolve não apenas as empresas e grupos econômicos, mas também o próprio Estado, especialmente por meio de crédito, financiamentos, incentivos fiscais e políticas de fomento às exportações (MÜLLER, 1989: 17-19, 44, 57-58).

O processo de integração entre indústria e o setor agropecuário é designado, muitas vezes, de complexo agroindustrial. Por sua vez, o termo *agribusiness*, hoje recorrente, foi inventado em 1957, por dois pesquisadores norte-americanos, John Davis e Roy Goldberg, ao analisarem as várias operações que incluíam a manufatura e a distribuição de insumos para a unidade produtiva agrícola. Formalmente, segundo Geraldo Müller, o complexo agroindustrial

4 - Esta intervenção se dá, geralmente, por meio de políticas de garantia de preços mínimos de determinados produtos agrícolas. A política de garantia de preços mínimos no Brasil existe desde 1943, inspirada na legislação baixada por Franklin Delano Roosevelt com o *Agricultural Adjustment Act*, de 1933 (BELIK, 1992: 117-125; REZENDE, 2003: 177-201).

5 - No caso brasileiro recente, a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 determina que a política agrícola garanta uma rentabilidade compatível aos dos demais setores da economia, devendo, portanto, o Estado atuar por meio de vários instrumentos econômicos e financeiros previstos legal e administrativamente para tanto, como financiamentos, programas de crédito rural, fomento público, incentivos, etc. (PEREIRA, 2011: 102-105, 115-121).

é uma unidade de análise do processo sócio-econômico que envolve a geração de produtos agrícolas, o beneficiamento e sua transformação, a produção de bens industriais para a agricultura, os serviços financeiros, técnicos e comerciais correspondentes, e os grupos sociais (MÜLLER, 1989: 46)⁶.

No Brasil, a partir da década de 1940, os vários setores da agroindústria acompanharam o desenvolvimento dos demais setores da indústria de transformação, nunca lideraram o crescimento industrial. De um modo geral, segundo Walter Belik, a agroindústria processadora sempre esteve na dependência direta do desenvolvimento do setor de máquinas, equipamentos e insumos para poder regularizar e padronizar a matéria-prima agropecuária. A integração entre a agricultura moderna e a agroindústria começa a se delinear nas décadas de 1960 e 1970, quando esta nova articulação é promovida com forte presença e participação do Estado (BELIK, 1992: 36-37).

A pesquisa e a inovação tecnológica no setor agropecuário ganharam força desde a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), autorizada pela Lei nº 5.851, de 07 de dezembro de 1972, empresa pública fundamental para a articulação das redes de planejamento e pesquisa agropecuárias. A Embrapa é responsável pelas principais pesquisas que revolucionaram o setor agropecuário brasileiro desde então. Reconhecida internacionalmente, a Embrapa propiciou que o Brasil se destacasse como potência agrícola e como principal inovador em tecnologia específica para a agropecuária em climas tropicais. O desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira permitiu a utilização do clima tropical de modo favorável ao aumento da nossa produtividade. A abundância de solo, a luminosidade, a temperatura e água foram, assim, utilizadas de modo a possibilitar o uso mais racional e adequado dos nossos recursos, bem como garantir elevações de produtividade em todo o setor agropecuário. A contribuição da Embrapa para a acumulação de conhecimentos sobre o meio rural brasileiro é, assim, quase incalculável. Além de ampliar a competitividade do Brasil em produtos agropecuários, as pesquisas promovidas pela Embrapa criaram novos produtos, novas utilizações, mais qualidade e mais inovação em todas as etapas do processo produtivo agrícola.

No início da década de 1990, foi instituído o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), por meio da Portaria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento nº 193, de 07 de agosto de 1992, visando uma maior integra-

6 - Para algumas discussões e debates sobre a conveniência ou não da utilização do termo “complexo agroindustrial” para setores da agricultura brasileira, vide MÜLLER, 1989: 45-46, 50-52, 61-62, 65-66 e BELIK, 1992: pp. 15-27.

ção no sistema de inovação e otimizar os recursos e investimentos, consolidados. A partir de 2001, foram criados fundos setoriais específicos, estruturados a partir do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), como o CT-Agronegócio (Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001), que recebe 17,5% dos recursos arrecadados com a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)⁷.

A soberania alimentar (“*food sovereignty*”) também se vincula à segurança alimentar (“*food security*”), embora não se limite a ela. O Brasil, de acordo com estimativas da FAO, tende a ser o responsável por suprir cerca de 40% da demanda da produção agrícola mundial (WILKINSON, 2010: 160-164). A posição do país como um dos principais exportadores de produtos agropecuários do mundo tende a se consolidar, apesar das barreiras sanitárias e não-tarifárias impostas pela União Europeia e pelos Estados Unidos à importação de vários produtos brasileiros, especialmente a carne⁸.

Estas barreiras sanitárias e não-tarifárias costumam utilizar-se do discurso da segurança alimentar. Na realidade, a apropriação é de apenas parcela do discurso, pois segurança alimentar é um conceito que vai muito além de evitar que os alimentos causem danos ou riscos potenciais à saúde humana quando consumidos. Segurança alimentar diz respeito à possibilidade do acesso a quantidade suficiente, saudável e nutritiva de alimento necessária para a dieta diária e as preferências alimentares para uma vida ativa e saudável de uma população. A concepção de risco incorporada à ideia de segurança alimentar não se limita aos potenciais efeitos danosos à saúde ou bem-estar de quem consome o alimento, mas implica também a possibilidade daquela população não ter acesso ao próprio alimento (BELIK, 2010: 180-181; PINSTRUP-ANDERSEN & WATSON II, 2011: 88-115).

Portanto, é óbvio que a soberania alimentar está ligada à segurança alimentar, afinal ambas dizem respeito à garantia de acesso aos alimentos. No entanto, a soberania alimentar, como o próprio nome diz, vai mais além, pois se refere à autonomia decisória sobre a produção, consumo e a garantia de abastecimento da população. A soberania alimentar busca reduzir a dependência tanto dos países que gastam grande parte de sua renda na compra de alimentos como dos países que dependem dos mercados internacionais de bens alimentares para

7 - Para um levantamento dos recursos utilizados pelos fundos setoriais de inovação no setor agropecuário, especialmente o CT-Agronegócio, vide VIEIRA Filho, 2012.

8 - Para uma descrição das normas do comércio internacional de carne e derivados do leite e o sistema da Organização Mundial do Comércio, vide MARTÍNEZ, 2012: 1-55. Sobre as barreiras tarifárias e as não-tarifárias impostas à carne brasileira, vide NEVES, 2012: 86-107.

gerarem a maior parte de suas divisas (ROSSET, 2010: 191-192; BELIK, 2010: 169-170, 177, 183-185)⁹.

A consolidação de uma cadeia produtiva agropecuária forte no Brasil se revela de fundamental importância, portanto, tanto por motivos de segurança e soberania alimentar como por razões de soberania econômica e desenvolvimento do nosso próprio mercado interno, segundo o programa constitucional de 1988. No entanto, permanecem, ainda, alguns desafios gigantescos. Segundo o lúcido diagnóstico de Arilson Favareto:

Durante muito tempo se imaginou que a industrialização resolveria por si os impasses de nossa formação como nação. Hoje, só o desconhecimento ou a ideologia urbana servem como justificativa para se negar a importância de retomar a expressão “interiorização do desenvolvimento”. Não no sentido de levar ao Brasil profundo o mesmo estilo de políticas e de investimentos experimentados nos pólos dinâmicos da economia nacional. Mas sim daquilo que Osvaldo Sunkel chamava de ‘desarrollo desde dentro’. É impossível imaginar que o país encontrará o caminho do dinamismo com coesão social e conservação ambiental sem encontrar uma solução para o Brasil rural (FAVARETO, 2007: 204).

Osvaldo Sunkel propôs uma releitura da divisão clássica disseminada pelos trabalhos da CEPAL entre “*desarrollo hacia afuera*” e “*desarrollo hacia adentro*”, defendendo a concepção do “*desarrollo desde dentro*”. Para Sunkel, Raúl Prebisch distinguia as duas etapas em termos de compensação do estímulo dinâmico da propagação do progresso técnico que provinha “*desde fuera*”, e que havia se tornado insuficiente, por meio do desenvolvimento “*desde dentro*”, ou seja, com um processo interno de industrialização capaz de criar um mecanismo endógeno de acumulação e geração de progresso técnico e produtividade, como nos países industrializados do centro do sistema. A ideia de “*desarrollo hacia adentro*” teria hipervalorizado a expansão do mercado interno pela produção local de bens anteriormente importados, o que teria contribuído para reproduzir os padrões de consumo e tecnológicos do centro na periferia. O que Sunkel propôs foi a estratégia de desenvolvimento “*desde dentro*”, ou seja, um esforço interno de configuração das estruturas produtivas que seja funcional em relação às necessidades e potencialidades específicas de cada país.

Deste modo, o objetivo seria a criação de um “*núcleo endógeno básico para o processo de industrialização, acumulação, geração e difusão do progres-*

9 - Para um conceito distinto, mais restrito, de soberania alimentar, vide PINSTRUP-ANDERSEN & WATSON II, 2011: 323-324.

so técnico e do incremento da produtividade". Este modelo de industrialização exigiria, ainda, uma maior participação e inter-relação entre as empresas, a pesquisa científica e tecnológica, meios de comunicação, órgãos públicos, etc. A consolidação do "*núcleo endógeno de dinamização tecnológica*" possibilitaria a criação de sistemas produtivos articulados, capazes de alcançar níveis de excelência internacional em todas as suas etapas. Esta estratégia, segundo Sunkel, não estaria voltada *a priori* para a satisfação das necessidades de consumo das classes alta e média, mas se orientaria para determinados mercados internos e externos nos quais os países latino-americanos possam se inserir dinamicamente. A adoção da estratégia do "*desarrollo desde dentro*", assim, seria uma alternativa dinâmica de acumulação e inovação que superaria a etapa do "*desarrollo hacia adentro*" e suas distorções (SUNKEL, 1995: 62-77; SACHS, 2001: 47-52).

A aposta na estratégia do "*desarrollo desde dentro*" talvez seja uma forma adequada de reestruturar a cadeia produtiva do setor agropecuário brasileiro, assegurando a internacionalização das empresas ao lado de maior competitividade e desenvolvimento do mercado interno, com busca de mais bem-estar para a população em geral. Afinal, a agroindústria pode se configurar em um verdadeiro elemento dinâmico e transformador das relações em um setor tradicionalmente avesso às reformas sociais no Brasil como é o setor agropecuário.

REFERÊNCIAS

BELIK, W. (1992) **Agroindústria Processadora e Política Econômica**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP (Tese de Doutorado), mimeo.

BELIK, W. (2010) "Desenvolvimento Territorial e Soberania Alimentar". In: ALMEIDA Filho, N. & RAMOS, P. (orgs.). **Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial**. Campinas: Ed. Alínea, pp. 169-192.

BERCOVICI, G. (2011) **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin.

CEDRO, R. R. (2011) **Desenvolvimento Rural e a OMC: A Experiência do Brasil**. Curitiba: Juruá.

COMPARATO, F. K. (1986) "Função Social da Propriedade dos Bens de Produção". In: Revista de Direito Mercantil nº 63, pp. 71-79.

FAVARETO, A. (2007) **Paradigmas do Desenvolvimento Rural Em Questão**. São Paulo: Iglu Ed.

GOMES, O. (1989) “A Função Social da Propriedade”. In: **Boletim da Faculdade de Direito**: Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. A. Ferrer-Correia. Coimbra: Universidade de Coimbra, pp. 423-437.

GRAU, E. R. (2007). **A Ordem Econômica na Constituição de 1988** (Interpretação e Crítica). 12ª ed. São Paulo: Malheiros.

LINHARES, M. Y. L. & SILVA, F. C. T. (1979). **História Política do Abastecimento** (1918-1974). Brasília: Binagri Edições.

MARTÍNEZ, M. Á. A. (2012) “El Derecho Agroalimentario de la Organización Mundial del Comercio y la Compraventa Internacional de Carne y Productos Lácteos”. In: UBACH, A. M. C. (org.). **El Derecho Agroalimentario del Sector Ganadero y la Política Agrícola**. Granada: Editorial Comares, pp. 1-55.

MÜLLER, G. (1989) **Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária**. São Paulo: Hucitec/EDUC.

NEVES, M. F. (2012) **Estratégias para a Carne Bovina no Brasil**. São Paulo: Atlas.

PEREIRA, L. P. (2011) **Agricultura e Estado: Uma Visão Constitucional**. 2ª ed. Curitiba: Juruá.

PINSTRUP-ANDERSEN, P. & WATSON II, D. D. (2011) **Food Policy for Developing Countries: The Role of Government in Global, National, and Local Food Systems**. Ithaca/London: Cornell University Press.

RENNER, K. (1965) **Die Rechtsinstitute des Privatrechts und Ihre soziale Funktion: Ein Beitrag zur Kritik des Bürgerlichen Rechts**. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag.

REZENDE, G. C. (2003) “A Macroeconomia e a Política Agrícola na Década de 1990: A Política de Preços Mínimos”. In: REZENDE, G. C. **Estado, Macroeconomia e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS/IPEA, pp. 177-203.

ROSSET, P. (2010) “Fixing Our Global Food System: Food Sovereignty and Re-

distributive Land Reform”. In: MAGDOFF, F. & TOKAR, B. (orgs.) **Agriculture and Food in Crisis: Conflict, Resistance, and Renewal**. New York: Monthly Review Press, pp. 189-205.

SACHS, I. (2001) “**Um Projeto para o Brasil: A Construção do Mercado Nacional como Motor do Desenvolvimento**”. In: PEREIRA, L. C. B. & REGO, J. M. (orgs.) *A Grande Esperança em Celso Furtado: Ensaios em Homenagem aos seus 80 Anos*. São Paulo: Ed. 34, pp. 45-52.

SUNKEL, O. (1995) “Del Desarrollo Hacia Adentro al Desarrollo Desde Dentro”. In: SUNKEL, O. (org.) **El Desarrollo desde Dentro: Un Enfoque Neoestructuralista para la América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 35-80.

VEIGA, J. E. (2007) **O Desenvolvimento Agrícola: Uma Visão Histórica**. 2ª ed. São Paulo: EDUSP.

VENÂNCIO Filho, A. (1968) **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: O Direito Público Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

VIDIGAL, G. C. (1973) **Fundamentos do Direito Financeiro**. São Paulo: RT.

VIEIRA Filho, J. E. R. (2012) **Políticas Públicas de Inovação no Setor Agropecuário: Uma Avaliação dos Fundos Setoriais**. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão nº 1722).

WILKINSON, J. (2010) “The Globalization of Agribusiness and Developing World Food Systems”. In: MAGDOFF, F. & TOKAR, B. (orgs.) **Agriculture and Food in Crisis: Conflict, Resistance, and Renewal**. New York: Monthly Review Press, pp. 155-169.

REFORMAS AGRÁRIAS NA AMÉRICA LATINA IBÉRICA DEPOIS DE TRÊS SÉCULOS: ESTADOS E INTERESSES CAMPONESES¹

Ana Maria Motta Ribeiro²

SUMÁRIO: Introdução; 1 América Latina e Campesinato Insurgente; 2 Breve resgate histórico; 3 Os jovens países nasciam com o destino selado: Terceiro mundo; 4 A crise de 29 altera os rumos do continente; Considerações finais; Referências.

RESUMO: Este artigo trata de uma revisão histórica das lutas camponesas na América Latina, em especial do lado da colonização hispânica, e dos processos de organização de direitos e da definição da democracia na atuação dos Estados nacionais estar sempre ligada a esses processos rebeldes e emancipatórios desde sempre. Apresenta-se como argumento o fato de que no Brasil, apesar do Estado não ter nunca construído estratégias de democratização da estrutura fundiária super concentrada através de políticas públicas de reforma agrária, tomando a América colonizada pela Espanha como moldura histórica, pode-se avaliar em que medida as ações de classe neste continente sempre apresentaram as forças dominantes como atrasadas, atávicas, estagnadas e reprodutoras de formas atrasadas de sociabilidade como racismo, elitismo, machismo e patriarcalismo e enfaticamente auto referendadas e pouco nacionalistas. E, em que medida as ações em contradição dos subalternizados, aqui em destaque do campesinato, aparecem mais modernizadoras, racionais além de socialmente mais equilibradas em

1 - Partes deste texto foram originalmente produzidas dentro de um livro de minha autoria – O TERROR E O TIGRE. Uma publicação já esgotada da FASE, 1994, com apoio da Agro Accion Alemana mas que estão aqui bastante modificadas e atualizadas.

2 - Professora da Universidade Federal Fluminense – UFF/RJ e Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Observatório Fundiário Fluminense.

termos de uma formação nacional composta por modos de inclusão social da maioria. Pode-se verificar em destaque: que no Brasil mesmo sem políticas de reforma agrária apresentadas pelo Estado, os trabalhadores fizeram uma reforma agrária “de baixo para cima” e que graças a mobilização nessa linha, a Constituinte de 1988 emergiu como um momento de verdadeira experiência nacional de contratação democrática, tendo o campesinato e demais movimentos sociais organizados se fazendo presentes na cena política do país com suas demandas não necessariamente vitoriosas, mas certamente presentes na cena política, como um dado essencial.

PALAVRAS-CHAVES: Reforma Agrária. América Latina. Colonização Hispânica e Colonialidade. Luta de classes no Campo. Campesinato.

ABSTRACT: This article deals with a historical review of the peasant struggles in Latin America, especially on the side of Hispanic colonization, and the processes of organization of rights and the definition of democracy in the performance of the National Stages, to be always linked to these rebel and emancipatory processes ever since. The argument is that in Brazil, despite the fact that the State has never built strategies to democratize the super-concentrated land structure through public policies of agrarian reform, taking America colonized by Spain as a historical framework, one can evaluate in that class actions on this continent have always presented the dominant forces as backward, atavistic, stagnant, and reproductive of backward forms of sociability such as racism, elitism, machismo, and patriarchalism, and emphatically self-referendum and little nationalist. And to what extent are the actions in contradiction of the subalternized, here in the spotlight of the peasantry, more modernizing, rational, and socially more balanced in terms of a national formation composed of modes of social inclusion of the majority. It can be observed that in Brazil, even without the state's agrarian reform policies, the workers have made a “bottom-up” agrarian reform, and thanks to the mobilization along these lines, the 1988 Constituent Assembly emerged as a moment of true national experience of democratic contracting, with the peasantry and other organized social movements becoming present in the political scene of the country with their demands not necessarily victorious but certainly present in the political scene as an essential data.

KEYWORDS: Land reform. Latin America. Hispanic Colonization and Coloniality. Class struggle in the field. Peasantry.

INTRODUÇÃO

Após 30 anos de criação legítima de um processo sócio político que resultou na Constituinte no Brasil (1988), e dadas as características estruturais do processo de globalização, quer dizer, de internacionalização do capital, esse artigo pretende voltar ao passado para melhor entender as características do presente. Para tal relacionarei em especial ao que se pode chamar de interesses do campesinato contra formas institucionalizadas de promoção do Estado, mas recortando os acontecimentos na parte ibérica de nosso continente.

Em nosso país, exceto em poucos momentos da história, o Estado sempre apareceu como absolutamente reativo à qualquer forma de abertura das terras para o trabalho. Consagrando um modelo de ocupação privada de modo extensivo e criador de oportunidade de especulação e de acumulação de capital para poucos, incluindo nesse sistema, e cada vez mais, as terras públicas ou “devolutas” para apropriação de sua renda. Atualmente, depois do Impeachment de 2016, se estabelece mais uma vez uma ação agressiva conduzida por essas elites rurais que, apesar de serem as mesmas de sempre, procuram uma forma de mudança aparente apenas mudando o nome e se auto intitulado como o “agronegócio”.

Pode-se afirmar que a Constituinte de 1988 abriu novos e possíveis espaços para a constituição de novas formas de ocupação de terras no país. Não pela Lei, mas certamente pela ação coletiva dos trabalhadores. Envolveu desde o sindicalismo da Contag na luta por direitos, que abriu espaço para a emergência da forma movimento articulada pelo MST, que nasceu no IV Congresso da Contag como dissidência apoiada pela Igreja progressista, e que avançou em direção a construção de uma Central Unificada de Trabalhadores do campo e das cidades. No movimento arregimentado pelo Governo, no delicado período político identificado como de “abertura” após a retomada da democracia, mobilizou todos os setores organizados em atuação no país, tanto os “de baixo” da sociedade como os “de cima”.

Mesmo assim, a reforma agrária que resultou foi tímida. E, por esta razão, esse Congresso só pode ser apresentado como um cenário onde se estabeleceu um acirrado nível de disputa de interesses entre partes que detinham desigualmente as ferramentas de ação, com razoável nível de vantagem das elites por ocuparem promiscuamente os espaços públicos. Entretanto, apesar dessa desigualdade, pode-se afirmar que esse foi provavelmente o momento de maior acontecimento da experiência de democracia no país!

Mas apenas por este suposto pequeno avanço, o Impeachment de 2016

e o caminho até esse momento, mesmo sob um governo populista do PT, foi sendo feito e desenhado por tentativas cada vez mais explícitas de repressão. Houve, simultaneamente, uma retomada das políticas relativas à apropriação privada da terra e dos recursos naturais como uma espécie de direito natural inerente das elites, como se fossem elas realmente as “Donas do Brasil” como revelou Faoro (2008).

Situações visíveis neste sentido foram se delineando ao longo dos debates sobre a regulamentação das normas decididas pelo Congresso Constituinte destacando-se, muito especialmente, com o debate sobre o Novo Código Florestal. E até que o Impeachment emergiu como uma espécie de necessidade atávica e insana, disposta a chegar até ao limite da ilegalidade na ordenação jurídica ao romper claramente com o “Pacto Burguês” que define que a Lei é igual para todos.

E é aqui então que penso começar uma reflexão sobre a América Latina e o lugar da insurgência do campesinato como classe para o capital. O que coloca o Brasil numa espécie de momento oprimido, onde as ações de rebeldia ousam se afirmar mas tendo resultados graves em termos de assassinatos de lideranças e de militantes pelo próprio Estado. Mas, aparentemente, essas ações parecem demonstrar que os subalternizados não querem se retirar da cena mesmo assim, talvez apenas para demonstrar que a história não para e segue os efeitos da luta de classes, quem segura de fato a caneta da narrativa da história humana.

A partir daqui iremos então construir uma argumentação que será formulada por temas que irão sendo apresentados como partes de uma argumentação maior colocando em foco a revisão histórica como processo explicativo mais relevante para se pensar a democracia no continente, uma vez que a constituinte de 1988 está aqui colocada como uma experiência ícone de contratação democrática na atualidade deste país e a reforma agrária como chave desta democratização. A América Latina que sofreu a colonização hispânica é tomada em nossa hipótese como uma explicação empírica para essa consolidação e a reforma agrária e das lutas do campesinato como a sua essencialidade.

1. AMÉRICA LATINA E CAMPESINATO INSURGENTE

A história da América Latina é tensa, triste e valente ao mesmo tempo. Sobretudo depois da empresa mercantil europeia, inaugurada no século XVI, seus países foram marcados por saques de suas riquezas dos tais “civilizados” e sendo constituídos como palco de dramáticos conflitos sociais.

Da formação nativa (quando o continente se configurava como um conjunto de muitos e diferentes reinos e tribos, entre eles os Incas, os Astecas e os Mayas) até transformar-se em dois imensos territórios-colônia e, posteriormente, até os Estados-nações (tal como foram construídos pelos povos americanos e mantidos no estágio contemporâneo), o drama tem sido a marca constante.

Um caso exemplar foi a supremacia desfrutada pelo Peru, quando ainda Império Inca, e hoje reduzida a uma posição comparativamente mais enfraquecida e marcada por inúmeros conflitos. No século XX, o país assume papel relevante, tem um longo oleoduto atravessando suas cordilheiras, mas vive, ao mesmo tempo, uma terrível crise econômica, além de dores sociais e institucionais.

Internamente, o problema tornou-se bastante grave, e o país se definiu pelo símbolo do terror. De um lado, o terrorismo de filosofia ortodoxa, violento e insano, oprime os camponeses e os coage a assumir uma luta armada que coloca índio contra índio, trabalhador do campo contra trabalhador da cidade, num método de enfrentamento que, dentro da esquerda, usa a mesma moeda de combate utilizada pela direita contra os inimigos: o extermínio. Do outro lado, o narcotráfico, disputando de modo eficaz o controle do mercado de trabalho, aliciando a massa de despossuídos urbanos, no circuito da distribuição de tóxicos, e arregimentando os camponeses na produção da matéria-prima. Apoiando-se na tradição do plantio da coca, que aliviava o preconceito, e se somava à ausência de uma política agrícola para a pequena produção, no esquema neoliberalizante do governo. Uma situação quase limite, num país que teve uma sequência de reformas agrárias efetivas embora parciais, e cujos governos não valorizaram os setores modernizados, deixando a contra-reforma crescer nessas brechas.

A partir de 6 de abril de 1992, quando o presidente Alberto Fujimori se escondeu com a família na Vila Militar e proclamou uma ditadura com o apoio das forças Armadas, espantando o continente e o resto do mundo, o arbítrio, afinal, vinha tornar mais pesada uma subvida que já incluía a fome, o desemprego e a migração para as cidades. O susto, entretanto, não foi o primeiro no cenário latino-americano, que durante duas décadas experimentou um movimento contrarrevolucionário em cadeia, de golpes militares e governos autoritários. Apenas no apagar do século XX o Continente conseguiu enterrar o último exemplar da espécie, ao acabar com Pinochet e sua ditadura, que contaminavam o poder político no Chile.

Assim como Pinochet, no Chile, ofereceu a Margareth Tacher seu próprio país como um “Balão de Ensaio” para os experimentos do neoliberalismo no mundo, Fujimori além dos danos cometidos contra seus conterrâneos e para os direitos humanos, ainda representou um perigoso presságio na correlação de forças latino-americana.

Em 1968 — ao tempo em que países como o Brasil inauguravam os anos de terror — o Peru havia conseguido fazer uma reforma agrária relativamente profunda. Considerando o empreendedorismo empresarial estatal na maior parte do País, que conseguiu afetar algumas terras do poder gamonal (tradicional na serra) e distribuindo-as entre os camponeses organizados e mobilizados, ainda que coordenada por uma Junta Militar que poderia ser considerada “progressista” ou “social desenvolvimentista”. Assim que chamou Mariátegui, expressivo marxista latino-americano, para o Departamento Pedagógico desta reforma, o SINAMOS. Essa singularidade em termos de gestão por golpe militarizado, entretanto, durou poucos anos. Foi derrubada por outro Golpe militar, alinhando-se ao modelo centralizado e autoritário, aliado aos Estados Unidos. Até hoje, não há como explicar o estreito limite de horizontes que a sociedade peruana experimentou sem passar pela questão agrária.

O outro exemplo está no Chile que chegou a representar a mais séria ameaça à estabilidade das elites latino-americanas e a seu pacto de integração ao projeto megalômico dos Estados Unidos, de ser o “gigante do planeta”. Apesar de pequenino e estreito, foi o Chile que elegeu um governo socialista — o de Salvador Allende, permitindo a participação de camponeses, operários e estudantes nas decisões nacionais, com forte repercussão no ambiente latino-americano. Mais: além de nacionalizar as fontes geradoras de riqueza (minas de cobre, bancos, indústrias de base), bancou uma reforma agrária popular e radical. O movimento contrarrevolucionário no país trouxe ao poder Pinochet, que ficou depois famoso como condutor de torturas ilegais que levaram a morte e ao desaparecimento milhares de chilenos.

Após a aliança com a Dama de Ferro na Inglaterra, Pinochet aprofundou o colonialismo subordinado mais recente que se estendeu por todo o continente, dando ao país o usufruto da chancela da mídia ao ser identificado por economistas conservadores do Primeiro Mundo como “o tigre da América Latina”. Seu mérito: o sucesso da política agrícola de exportação, controlada por monopólios agroindustriais, altamente tecnificada e que soube tirar partido da diversidade climática do país. Essa política, desenvolvida durante a ditadura, trouxe de fato vantagens relativas ao equilíbrio econômico interno, embora ao preço do esvaziamento do campo e do aumento do trabalho sazonal, que pouco oferecia aos trabalhadores, em termos de reprodução e sobrevivência dignas.

O mais significativo, por outro lado, foi a revelação que se pode extrair do fato de que Pinochet não devolveu todas as terras desapropriadas pelo Estado durante o governo revolucionário de Allende, que por sua vez redistribuiu terras e democratizou a estrutura fundiária do agro chileno através de uma reforma

agrária massiva e popular que trouxe para o território rural uma racionalidade em termos de potencial produtivo agrícola, com base no tamanho das propriedades tomadas do domínio privado irracional dos latifúndios. Tirando partido dessa nova racionalidade oportunizada por Allende foi que Pinochet – ao não devolver todas as terras para seus aliados entre as elites agrárias – transformou seu país num Banco Imobiliário e vendeu terras produtivas para estrangeiros.

O Chile entrou na década de oitenta como o país que mais perdeu população no meio rural, a ponto de se tornar atípico no continente³, o que veio acompanhado de um aterrador aumento da miséria no meio urbano.

O século XXI viu nascer no Peru, Colômbia, Equador e sobretudo na Bolívia - como movimento da realidade em contradição- uma insurgência nas “mingas”, que levavam milhares de indígenas camponeses, silenciosamente, a percorrer quilômetros em caminhada, passando por aldeias e cidades, conclamando seu novo direito esclarecido: pela dignidade de sua identidade ancestral! E, na Bolívia, um novo presidente saído dessas mingas: o cocalero Evo Morales. Que assume e abre o processo constituinte com a plenitude da participação popular ao garantir na Carta Magna a inscrição dos direitos ancestrais que sempre estiveram lá escritos, mas nunca haviam sido regulamentados.

Hoje Venezuela e México emergem como acontecimento popular cuja população elegeu também presidentes progressistas que respeitam uma pauta de reivindicações da maioria e pela maioria, mas é na Bolívia e no Equador que, a meu ver, acontece o fato novo da insurgência camponesa e que formula em curso um processo de renovação mais real. Esses países aparecem na cena do século XXI na vanguarda da construção de um Estado que se reproduz como poder “debajo arriba”, quando uma miríade de assembleias comunitárias inicia e estabelece o processo de decisão, o que pode ser observado, por exemplo, com os guaranis do norte boliviano.

Os comunitários, baseados no sentido comum, decidem e levam até o governo em cima, as suas demandas, e com isso constroem e constituem seu senso de pertencimento pretérito e futuro, como a defesa ativa de seus territórios identitários. E, a partir de formas de gestão partilhadas e negociadas dentro

3 - Segundo o Cedal, “o Chile é um país urbano há 40 anos. Em 1950 aproximadamente, apenas 40% da população era rural, num processo que foi se acentuando de tal modo, que na atualidade (1988), a população rural só chega a 15,9% da população total” (...) “...o que se explica pela persistente tendência migratória para as cidades que, durante os anos 70, alcançou o nível de 4% ao ano. A população economicamente ativa cresceu a taxas superiores a 2% ao ano, enquanto a população agrícola economicamente ativa diminuiu à metade sua participação na PEA total, entre 1960 e 1988”. Ver Cedal - “*Mundos Rurales, Países, Tendencias, Bibliografías*”, in *Archivo - Informacion Permanente de Uso Multiple. Cedal-AL, Chile, 1991.*

de sua cultura e de sua reprodução vivida, se previnem contra intervenções anti autônomas e assim se fazem e refazem transformando a “nação” em um lugar de humanidade e não de ganância.

Para mim, embora minoritário, esse poderia ser o que se pode chamar de o “novo” movimento da História latino-americana que está em processo de inscrição e que brota e se desenvolve a partir dos interesses camponeses na formulação de um Estado constituído como efetivamente “de Direito”!

2. BREVE RESGATE HISTÓRICO

O corte para a localização dos grandes marcos da formação Latino Americana: CONQUISTA, COLONIZAÇÃO e INDEPENDÊNCIA, obedece, naturalmente, às determinações da historiografia dominante, na qual se periodiza, de modo significativo, sempre de acordo com as consequências materiais e ideológicas, que se estabelecem como positivas para o setor hegemônico: o conquistador/colonizador/evangelizador/agente imperialista etc. Este é sempre um personagem, uma classe ou um sistema de relações externo às experiências de cada povo nativo, que, à exceção dos tempos imperiais, conta sempre com o apoio das elites locais.

Vale a pena tirar partido crítico e consciente desse mesmo padrão de determinação que fundou — e ainda funda - a ordem dominante da organização sócio-política e econômica desta América, porque é possível localizar-se nesses “cenários” as condições definidoras do presente. Elas se deram a partir de um largo e contraditório processo, no qual aparecem indicações reveladoras, ainda, das características dos vencedores seus projetos entreguistas, racistas e elitistas, além das resistências havidas, denunciadoras da mentira contida no célebre “silêncio dos vencidos”.

O ponto de partida dessa história aparece nas primeiras contradições do continente conquistado. Na vivência das populações autóctones, há uma significativa diferença entre a invasão espanhola e a invasão portuguesa. No primeiro caso vale registrar a presença de uma organização sócio-política local mais complexa, à qual se ofereceu uma resistência melhor articulada e mais permanente — pelo menos se comparada com a situação dos indígenas brasileiros —, o que deu à invasão ibérica um caráter mais épico.

Considerando o lugar que destaco para o Equador e em especial para a

Bolívia, na produção do que aqui denomino como o lugar do novo movimento da história em acontecimento, pretendo focar em especial o processo constitutivo dessa experiência na América Latina Ibérica, ou seja, valorizando a identificação do colonizador no projeto espanhol.

Em outras palavras: pretendo dar destaque aqui a compreensão da América que resulta da violenta imposição do reino de Espanha, e que, embora situada na mesma península de Portugal, distingue-se do vizinho não só nas ações de conquista, mas também soluções de colonização.

Uma prova inequívoca desta postura encontra-se na atitude tomada pelo papa Alejandro VI, que ao saber do êxito de Colombo, expede uma bula determinando a doação de todas as ilhas e terras novas que fossem descobertas ao sul do ocidente, à mercê dos reis de Castilla e León. É preciso reconhecer nesses tempos, e sobretudo na trama das origens dessa América emergente, que se existe um termo perfeito para definir a conquistar - este ciclo inicial do contato entre civilizações, culturas e raças que irrompe na América -, a palavra que sai como grito da memória indígena e mestiça, desgraçadamente, é genocídio.

Na dimensão do pensamento, o debate filosófico invadia os templos e as orações noturnas de todos os “civilizados”, em suas posições quanto ao sentido da guerra étnica. Esta peculiar produção teórica ficou conhecida, principalmente, pelo debate que colocava, num extremo, Frei Bartolomé de las Casas — posicionado a favor dos nativos, elogiando a beleza de sua cultura e a complexidade de sua organização política e de suas soluções arquitetônicas — e, no outro, Juan Ginés de Sepúlveda — um defensor acadêmico da justiça do massacre indígena e dos saques às nações do Novo Mundo⁴.

Sepúlveda, em seu discurso sobre o Direito de Guerra, busca respaldo nos Princípios da filosofia escolástica e nos livros de Aristóteles, Demócrites e até de Santo Agostinho (a guerra como meio de alcançar a paz) e, mesmo sem definir exatamente o conceito de “causa justa”, formula os critérios empíricos de sua manifestação. Mas os conquistadores se ocuparam em acrescentar fatos aos argumentos de seu pensador predileto e trouxeram “provas” de vícios: o homossexualismo virou pecado contra a natureza; o tabaco era ainda mais pecaminoso, porque fumado pelos índios, com uma certa erva, para “sair do sentido”: e havia os hábitos hediondos, como o (suposto) canibalismo, as pinturas tatuadas - que eram objeto de práticas dolorosas - e o culto aos ídolos.

4 - Sobre a produção teórica, ver Sepúlveda, Juan Ginés de, “Tratado sobre Las Justas Causas de La Guerra Contra Los Índios”. Fondo de Cultura económica, México, 1986 — reimpressão; citações das pp. 18 e 19. Ver também Séjourné, Laurette, . citações das pp. 101 e 104.

Estes seriam os fatos “justificadores” de atos despóticos contra os indígenas, inclusive de torturas praticadas por Cortéz e seus homens. Os estudiosos, entretanto, afirmavam que todos esses vícios são tão intimamente ligados à estrutura social, que foi para refutar os conquistadores e explicar a vida dos nativos, que Las Casas escreveu de próprio punho as milhares de páginas da Apologética História, “a mais generosa das obras que jamais havia criado homem algum”, nas palavras de Laurette Séjourné.

As lutas deste período - carregadas de conteúdo étnico - são provocadas pelas ações da “conquista”, cujos executores não negociam nada e extorquem sem o menor respeito às riquezas materiais. Além disso, se organizam para destruir toda uma ordem cultural e religiosa; massacram qualquer expressão de dignidade étnica: e dominam de modo ignorante, pela força bruta e bárbara, que se esconde na ideologia de pretensa “superioridade” histórica.

As lutas da população nativa do continente durante a conquista têm caráter defensivo e a forma de guerrilhas, com diferentes tipos de aliança - inclusive com os conquistadores. Eles acreditam que haverá, em algum momento, algum acordo setorial; ou entram no campo do inimigo simplesmente para explorar e tirar partido dos conflitos internos dos espanhóis. Além disso, operam com outro código de ética diante dos conquistadores, os quais, num primeiro momento, chegam a receber com festas e pompa.

Entretanto, os “americanos nativos” — um imenso amontoado de diferentes povos e reinos — não lutaram juntos para debelar os ataques sempre coesos dos aventureiros espanhóis. Enquanto os conquistadores portavam uma única bandeira e uma mesma diretriz de ação, os nativos não formavam um bloco homogêneo, mas várias instâncias de poder política e religioso, que, inclusive, disputavam entre si.

Nas formas de governo, por exemplo, apesar da predominância dos reinos hereditários, eles demonstraram o zelo pelo consenso. Na Nicarágua, seguindo Oviedo, havia comunidades dirigidas por senados ou assembleias de anciãos, que eram compostas de homens venerados, escolhidos pelo voto, e que se reuniam para discutir os assuntos do grupo, até a unanimidade.

Além dessas instâncias, consta que existiu um tipo de conselho de estado que ladeava o soberano e intervinha de fato no governo. É até possível que essa descentralização de poder ocorresse também no México (Yucatan), com a presença de conselho de estado e a prática comum da reunião de homens escolhidos para tratar os negócios públicos e aconselhar em matéria de política externa e assuntos de guerra.

O fato é que, através desses homens, o povo e seus interesses conseguiam estar mais próximos do soberano e serem levados em conta e pelo poder. É claro que toda essa democracia - baseada no pluralismo de opiniões e na divergência até o consenso; na eleição como forma de escolha livre e na descentralização política - incomodava os espanhóis, que acabaram por substituir essa prática pelo regime de caciques (como ocorreu na Nicarágua), em busca de um maior domínio e controle sobre os indígenas.

Em matéria de justiça, havia uma grande variedade de soluções, mas eles eram sempre rígidos em relação aos direitos coletivos. Na Nicarágua e em Yucatán, no México, além do incesto, não se conhecia outro delito merecedor da pena capital, embora se condenasse o roubo, marcando fisicamente o ladrão, raspando-lhe o cabelo ou tatuando-lhe o rosto. Na Colômbia, os castigos eram mais rigorosos, principalmente em relação aos delitos públicos, como matar, roubar ou cometer incesto.

Na Venezuela, por exemplo, há registros de que os nativos cercavam as hortas com um simples fio de algodão à altura da cintura. Consideravam um grande pecado entrar neste cercado, por cima ou por baixo desta parede invisível, e acreditavam na morte imediata de quem desrespeitasse a regra. O imaginário, pelo visto, era mais forte que a necessidade da evidência material, e suficiente nas consciências para interpretar o significado da propriedade⁵.

Quanto ao sistema de comércio, os próprios conquistadores se ocuparam da escrita - como Oviedo - relataram, com perplexidade, que quando os indígenas não eram obrigados a guerrear, seu principal e rotineiro exercício era o de trocar objetos uns com os outros, a tal ponto que o transporte de mercadorias, em todo o território, provocava um incessante vaivém de caravanas.

Em todas as partes da América invadida, os espanhóis se extasiavam com os mercados. Tanto pela incrível riqueza e variedade de produtos quanto pela multidão que neles circulava sem conflitos. Degustavam, como eles próprios deixaram transparecer, o prazer da experiência colorida e pulsante, que envolvia pessoas de trabalho e de bom viver, com alta qualidade de vida e de consumo. Muitos são os traços identificadores de uma vida social intensa, com instituições, hierarquias, sistemas de escravos.

5 - Vale a pena reproduzir uma citação do contista Pedro Mártir, referindo-se ao direito de propriedade: "Trata-se de fato averiguado que aqueles indígenas possuem a terra em comum, como a luz do sol e como a água, e que desconhecem as palavras "teu" e "meu", semeadoras de todos os males. A tal ponto se contentam com pouco que, na comarca em que habitam, antes sobram campos do que falta qualquer coisa a qualquer um. Vivem em plena idade do ouro e não cercam suas propriedades com fossas, muros, nem estacas. Moram em terrenos abertos, sem leis nem livros, e sem Juizes, e observam o que é justo por instinto natural. Consideram mau ou criminoso aquele que se satisfaz em ofender o outro." (Séjourné, op. cit., pp. 13-137.)

Por tudo isso, pode-se dizer que estas populações foram derrotadas, naquele período, econômica e politicamente. Mas o mesmo não se pode concluir de sua presença a nível étnico e cultural, na América Latina pós-moderna. A miscigenação não “descoloriu” a etnia dos nativos nesta parte do mundo, o que é visível; nem a tradição cultural se enfraqueceu: continua presente no imaginário desses países e mesmo na paisagem que expõe as terrazas — uma pequena mostra do trabalho agrícola da região. Não há América Ibérica forjada a sangue e ferro pela Espanha, sem a face do índio andino em qualquer das classes. A conquista, enfim, deve ser vista como uma revolução geral do estado de coisas nativo — uma dramática experiência, que transformou os indígenas, desde os tempos da coroa espanhola conquistadora, em pessoas de segunda categoria.

A tradição cultural é visível. Jamais a etnia nativa, a herança popular enriquecida na história comum da opressão com as classes trabalhadoras modernas, cedeu espaço ou desapareceu do chão dessa América, ou mesmo deixou-se anular na sua cultura, seus ritos ou sua identidade. Por isso, hoje parece fácil compreender a história da América Latina — de trás para a frente — não só como uma conquista da dominação branca européia, mas também como uma consagração da resistência da inteligência, do instinto e da vontade política dos nativos, que só fisicamente foram subjugados.

Sempre que se fala na ocupação da América, vem à mente uma comparação com a experiência anglo-saxônica, e alguns autores até procuram encontrar, neste exercício, explicações de origem para os opostos resultados históricos alcançados por povos tão diferentes. A esse respeito, aliás, uma diferenciação clássica costuma ser feita. Na América anglo-saxônica, a colonização precedeu a conquista, enquanto na América Ibérica, a conquista precedeu a colonização. Pierre Chaunu é um autor que detalha com estilo literário alguns movimentos específicos de cada forma de ocupação. Diz ele que, “Decorridos dois séculos, no final do século XVIII, as Treze colônias não ultrapassaram os primeiros contrafortes dos Apalaches. Em dois séculos, os anglo-saxões penetraram, 200km, no interior de seus país; em trinta anos, os castelhanos atravessaram de lado a lado um continente”⁶.

A colonização anglo-saxônica é uma colonização de povoamento. Os peregrinos do “May Flower” e seus êmulos tomaram o rumo da América para nela encontrar uma pátria como a sua, onde pudessem viver ao abrigo da perseguição religiosa, ou para fugir aos credores. O povoamento é contínuo; a marcha para o oeste, comandada pelas necessidades da colonização agrícola, é uma nódoa de óleo que se alastra vagarosamente. A conquista louca do oeste, o século dos con-

6 - Chaunu, Pierre — “História da América Latina”, Bertrand Brasi/Difel. Ed., 6ª ed.

quistadores, só começa realmente no século XIX, com a revolução técnica dos transportes. Para o anglo-saxão, agricultor mais ávido de terras do que de ouro, “o melhor índio é o índio morto”. Para castelhano, mais ávido de ouro que de terras, o índio é o colaborador de que tem necessidade no cultivo e na exploração das riquezas; um colaborador que por vezes brutaliza.

A conquista ibérica é um problema de homens; a união com a Índia, uma necessidade fisiológica: uma América mestiça opõe-se a uma América branca, com seus dois ritmos de vida, dois ritmos de produção.

A colonização que aqui nos interessa — a ibérica — está inserida, na história da Europa renascentista, como um momento da expansão ultramarina. Há, portanto, uma função dependente, que não permite que a América seja considerada, tão — somente, como um continente-satélite da Europa. Ocorre uma interrelação constante do velho com o novo mundo. Mas configura-se um período de relativa “estagnação histórica”, ao menos do ponto de vista demográfico: há uma redução nas baixas do contingente indígena, no momento em que o continente, enfim “conquistado”, precisa organizar a colonização.

Gradativamente, novas alternativas de ocupação produtiva do território são imaginadas e experimentadas num momento de definições no plano jurídico, de formação institucional e de estruturação também econômica do sistema colonial, sob a forma do mercantilismo.

Para garantir o usufruto e a exploração dos recursos disponíveis na colônia, foram estabelecidas instituições como a encomienda e a mita. Articulada à primeira — que tinha por finalidade prover o colonizador de mão-de-obra, subjugando o índio com a obrigatoriedade da prestação de serviço ou do pagamento de tributos —, operava o sistema de “doação de terras”. Estas eram outorgadas pelos governadores, de acordo com o regime das encomiendas. Aos encomendeiros cabia o direito à parte dos frutos do trabalho dos indígenas, pelo menos enquanto durasse a encomienda.

Articulada à mita — que também visava mobilizar mão-de-obra e consistia na imposição aos indígenas do fornecimento de certo contingente de seus membros para a realização de trabalhos obrigatórios, durante certo prazo —, instituiu-se a chamada “redução a povoado”, que consistia em concentrar a população indígena, naturalmente dispersa nos campos, em aldeias determinadas, sob a coordenação de uma autoridade local. Era, com outras palavras, uma espécie de escravidão temporária, que tinha como finalidade viabilizar o funcionamento da própria mita.

Na América portuguesa, o latifúndio surgiu como uma instituição-chave, demarcadora, sobretudo, da concentração da propriedade e do poder com base na terra, além de fundamental na organização da produção e da população, levando o campesinato, por exemplo, a intermináveis caminhadas nômades, na esperança de um dia ter também a posse e o uso da terra.

Já no lado do domínio espanhol, tão importante quanto a propriedade da terra foram a encomienda e a mita, como instituições que viabilizaram o usufruto e a exploração das riquezas da colônia, acionando um sistema supereficiente para o controle e arregimentação da mão-de-obra indígena. Outro fato de destaque é que foi bem menos expressiva a presença do negro escravo nas relações de trabalho desta parte do continente, apesar de importante em algumas áreas pontuais — como a costa da Colômbia e as ilhas do Caribe —, motivada pelo mesmo regime da plantation, verificado no Brasil.

A colonização promovida pela coroa de Portugal teve como tendência predominante a ruralização através do latifúndio, que se organizou como uma unidade simultânea de produção e consumo — e, portanto, auto-suficiente do ponto de vista econômico, política e cultural —, determinando as raízes de uma sociedade marcadamente rural. Esta se baseou na escravidão do negro “importado”, secundarizando o confronto e a submissão do indígena, que não possuía, como já foi dito, organização política, cultural ou física tão estruturada quanto a dos andinos.

A colonização espanhola desenvolveu o potencial de uma organização sócio-política já encontrada entre os nativos, com base na urbanização. Apesar da força dos latifúndios/haciendas como modo de vida e forma prioritária de propriedade, o período colonial caracterizou-se por uma ocupação demográfica estruturada em vilas ou pueblos, que se transformaram no espaço da representação política por excelência. Além disso, consolidou as instituições urbanas, fossem elas universidades — que se tornaram as mais antigas do continente, criando a tradição do intercâmbio com a produção intelectual europeia mais viva⁷ — ou aparatos estatais, que iriam engendrar, bem mais cedo neste lado da América, o corpo da burocracia.

Finalmente, quanto à estrutura social, o período da colonização assistiu à formação, expansão e ascensão da burguesia crioula — a “nova classe” dos intermediários na integração indígena —, como parte do processo de entrada violenta da sociedade nacional no âmbito local, isto é, nas próprias comunidades indíge-

7 - A universidade do México foi fundada em 1551 e a de Lima, em 1553. Essas criações rompiam precocemente o isolamento intelectual das colônias espanholas. Sabe-se, por exemplo, que, apesar da Inquisição, uma intensa vida cultural gravitou em torno das universidades americanas, o que trouxe influência importante na formação da intelligentsia crioula, que pôs fim à colonização e encabeçou a “vanguarda revolucionária” — se é que é lícito fazer tais aproximações.

nas. Estas também foram gradativamente desintegradas, pela simples presença dos intermediários, através da alfabetização desculturalizante e etnocêntrica, da castelhanização, da repressão etc.

Para a colonização espanhola exibir seu signo marcadamente urbano, entretanto, empreendimentos e justificativas foram desenvolvidos por autoridades respaldadas pela coroa. E correram por conta do ofício de funcionários e representantes diretos do rei, mas também pelo trabalho de evangelização promovido pela Igreja — preocupada em reabilitar a alma dos “selvagens”, para que tivessem direito a frequentar o reino céus, como os brancos, saindo da condição de animais. No fundo, o interesse maior dos religiosos era manter a hegemonia da Igreja no mundo recém-descoberto.

Pretendendo “elevar” o nível dos indígenas — na vertente dos religiosos, metidos em funções públicas outorgadas pela legislação — ou com a prepotente intenção de promover organização social e política “superior” (isto é, à imagem das comunidades castelhanas) — na vertente conduzida pelos Vice-Reis e seus prepostos —, a verdade é que se partiu ferozmente para o reagrupamento dos indígenas — antes dispersos em tribos e reinos -, numa forma de nucleamento social denominada los pueblos.

Quanto a política discriminatória da população, a segunda fase da colonização assistiu ao grande paradoxo do período: a necessidade de reverter os danos causados aos índios, durante a conquista e no longo trajeto da colonização, traduzidos em massacres, torturas, violência simbólica ou física, epidemias, fome, expulsão das terras, escravidão e o conseqüente e descontrolado deslocamento demográfico.

Diante da brutal escassez de mão-de-obra, decorrente do genocídio, a coroa espanhola foi obrigada a preservar institucionalmente o contingente indígena, ao mesmo tempo em que procurava integrar as diferenças étnicas na sociedade recém-fundada, imbuída, naturalmente, de uma perspectiva produtiva.

A recuperação demográfica indígena, verificada nos séculos XVII e sobretudo no XVIII, também esteve, portanto, vinculada à incorporação de “novas terras” produtivas, pertencentes aos índios, como parte de uma necessária redefinição das formas de organização da produção agrícola, aprofundando um modelo articulado, que incluía o teorema latifúndio/minifúndio e mercado externo/ mercado interno. O crescimento, demográfico e a expansão agrícola passaram, assim, a interagir, categorizando a dinâmica reprodutiva do sistema colonial no século XVIII e em boa parte do XIX.

Na América espanhola, o oprimido por excelência foi sempre o índio, sua cultura e identidade. Mas, desde a conquista, como se sabe, essa opressão nunca foi paci-

fica. O período da colonização revela a presença de conflitos sangrentos — em geral, de caráter defensivo, mas também de cunho rebelde mais amplo, isto é: anticolonialistas; antiescravagistas; em defesa da “terra comunal”, “terra do antepassado” ou “terra sagrada”; em defesa dos hábitos culturais, costumes e ritos: em defesa de uma história de um povo e sua nação, cuja unidade individual e mínima é a “comunidade”.

Sá assim se pode entender, fundamentalmente, o sentido da terra para esta gente — algo muito mais importante que uma simples relação de produção —, que viria a permear as lutas futuras pela reforma agrária, transformada em bandeira estratégica.

O Pacto colonial começou a ser rompido, na prática, em 1797, quando a Espanha, aliada da França, na Revolta das Treze colônias inglesas, colocando-se contra a Inglaterra, uma nação vizinha e, como ela, colonizadora. Em função do conflito, abriu os portos americanos aos navios neutros - norte-americanos, basicamente — e à conseqüente influência ianque. Verificou-se, então, o efetivo domínio das ideias americanas contra o Pacto colonial. Resultado: os militantes que assumiram abertamente esta posição foram perseguidos e as cidades se encheram de “suspeitos”, que foram presos e torturados.

3. OS JOVENS PAÍSES NASCIAM COM O DESTINO SELADO: TERCEIRO MUNDO

A burguesia crioula lutou para ter o “seu” país, mas não para dividi-lo em igualdade com os “de baixo” da sociedade, a quem sempre discriminou e de quem, por origem de berço, se distinguiu na posição patronal. Tomou as terras da nobreza parasita, mas não eliminou a força antiprogressista das oligarquias, porque se transformou, ela mesma, na nova classe terratenente.

Obteve-se o rompimento colonialista e a decorrente formação de novas sociedades nacionais, que lutaram entre si, pela definição de fronteiras territoriais. Na maioria das vezes, porém, esses confrontos nasceram de motivos alheios a seus interesses, como expressão da nova força imperialista que se projetava da Inglaterra, cabeça industrial do ocidente e tecelã do mercado capitalista mundial⁸.

8 - Ver Dardo Cuneo a esse respeito. O autor alerta para o caráter das guerras civis entre os pequenos países nascentes, logo após a independência, que se alastram pelo século XX com a mesma característica de lutas dramáticas, a serviço de interesses não-nacionais. Cita então: “Exemplo em nosso século deste tipo de guerra: a que sustentaram Bolívia e Paraguai. Sobre o Cháco lutaram, por vários anos da terceira década, índios e mestiços bolivianos com índios e mestiços paraguaios. Pelo que lutavam? Por um pedaço a mais de terra seca? Por mais um espaço no deserto do Cháco? Estavam lutando por petróleo. E lutavam, e morriam e não sabiam. E o petróleo não era nem do Paraguai nem da Bolívia, ainda que os lençóis estivessem no subsolo da Bolívia e do Paraguai”. Dardo Cuneo, “Breve historia de América Latina”, Siglo Veinte Ediciones, Buenos Aires, 1968.

Nesse contexto, quando o feudalismo já enterrava suas chances na Europa desde a conquista do Novo Mundo, inscreveu-se uma nova geopolítica no Ocidente. O surgimento de vários pequenos países “independentes”, com uma única e grande fronteira demarcando os domínios da colônia de Espanha, desenhou um cenário com novas correlações de força e novas relações de poder nos planos interno e externo.

Os novos países eram pequenos em tamanho físico, mas ricos herdeiros de povos de tradições grandiosas, que, ao lado do Brasil, historicamente, acabaram assistindo ao nascimento do processo de alinhamento internacional, conquistado pelas elites. Lá e aqui, este processo fez com que emergissem as realidades rotuladas como Primeiro e Terceiro Mundos, colocando a América Latina, definitivamente, na última dimensão de seus sonhos revolucionários, pelo menos na travessia do século XX.

A independência retratou um período que teve seus marcos revolucionários na ruptura com o domínio europeu e, depois, com o regime monárquico. Outro marco fundamental do fim do sistema colonial foi a fundação de repúblicas livres e soberanas e a consolidação de uma sociedade latino-americana emergente, desmembrada em Estados, com características próprias na configuração do continente e uma posição estratégica no sistema mundial contemporâneo.

Em outras palavras: uma sociedade integrada a nova ordem internacional capitalista, que substituiu, inicialmente, o colonialismo pelo imperialismo — notadamente ao longo da primeira metade do século XX —, num movimento que jogava com a dependência por nação, dentro de suas particularidades e com efeitos sobre o conjunto do continente, sempre atendendo aos interesses do bloco hegemônico ocidental norte-americano.

O contraponto das crises inerentes a expansão do sistema foi expresso, em sua plenitude, pela guerra fria, que apontou as alternativas de modelos e regimes sensivelmente identificados: o capitalista, pelo crescimento material a qualquer custo; o socialista, pela lógica distributiva, condenada a um planejamento centralizado, para atenuar a miséria que advinha do esforço de progresso.

Essa correlação foi se modificando a partir do desenvolvimento e da magnitude das crises de expansão do mesmo sistema, até rearticular-se, no presente, em novos alinhamentos característicos da composição de um mercado monopolista, que ultrapassa as fronteiras política-jurídicas nacionais, em função de sua natureza transnacional.

A dinâmica histórica, que detona os movimentos da última metade do sé-

culo XX e se arremessa, com grande fôlego, na virada para o século XXI, tem contrapontos inusitados e rompe com a dicotomia das utopias ou modelos, face à característica de profundidade da crise, no sentido mais pleno, tanto do capitalismo quanto do socialismo. Mas a realidade também inclui o germe de novas forças sociais, que podem brotar em local oposto aos núcleos gerenciadores da riqueza e da acumulação, exatamente naqueles recantos menos desenvolvidos, transformados em ameaça para o conjunto das sociedades: o Terceiro Mundo, que armazena todas as dívidas do ilícito enriquecimento burguês, e parece querer iniciar, nesta virada de século, uma nova história.

O século XX, sem dúvida, expõe como prontas as soluções modernas da luta de classes e seus resultados. É um período dinâmico e socialmente convulsionado, que acompanha o complexo posicionamento da América Latina: da dependência colonial sob hegemonia europeia, seus países passam à integração dependente, via imperialismo, ao bloco ocidental capitalista, sob a regência dos Estados Unidos. Uma integração que envolve momentos e processos específicos para cada país, mas sempre dentro da estratégia que se organiza com o pano de fundo da Guerra Fria, sempre reagindo a virada revolucionária cubana.

Assiste-se à formação das repúblicas; às tentativas de organização democrática dos Estados nacionais — conduzidas por movimentos populares com expressão nas cidades e no meio rural, especialmente através de uma luta de repercussão continental, por reforma agrária; aos golpes e contra-reformas conduzidos pelas elites latinas — diretamente ou através de apelo a repressão e a ditadura militar, gozando do apoio ostensivo do governo norte-americano, inclusive através de manobras do serviço de segurança, a CIA.

Finalmente, tardia mas acelerada em relação ao Primeiro Mundo, a América Latina entra na modernidade, através de um modelo de industrialização e urbanização articulado a agricultura. Esta é a promotora do processo, mas não consolida a produção de alimentos para os mercados internos.

A indústria se organiza em quase todo o continente, especialmente no lado do antigo domínio espanhol, pela substituição das importações e, posteriormente, pela importação do capital estrangeiro — em forma de organizações multinacionais — e de capital estrangeiro — por meio de empréstimos vultuosos, que irão consubstanciar a condição de devedora como parte da identidade terceiro-mundista da América Latina.

No campo, um desempenho preocupado com a exportação garantiu ao setor a posição de “bom comprador” dos produtos industriais voltados para a agricultura. No estágio mais acelerado do desenvolvimentismo que assolava o

continente, porém, verificaram-se os passos de uma modernização essencialmente “conservadora”. Tratava-se de um modelo identificado com um padrão de dominação autoritário e antipopular, longamente hegemônico, que entre outros traços definidores, caracterizava-se pelo aumento da concentração da estrutura fundiária e por uma desigual (social, mental e tecnologicamente falando) distribuição do progresso técnico, dos créditos e subsídios. Foi isto que tornou a agricultura de exportação intensiva a mais rentável e acabou fazendo deste modelo uma exclusividade das grandes propriedades.

Enquanto isso, a terra foi ficando progressivamente inacessível aos pequenos produtores. A tão cantada modernidade, enfim, articulou-se com outras esferas de cada país, em mais uma radical concentração de renda, refletindo a distribuição desigual do desenvolvimento regional e da riqueza socialmente produzida.

Os conflitos sociais que marcaram esse período tiveram natureza variada, conforme as conjunturas, e ainda não estão esgotados. Primeiro, até a abertura do século XX, foram as lutas de independência, sempre esparsas e ainda fortemente influenciadas por ideias libertárias oriundas da França e da Inglaterra, relativas ao ciclo da revolução industrial. As batalhas foram de cunho nacionalista, com os representantes da nobreza criolla na posição de vanguarda — como defensores de um ideal patriótico, mas sempre apregoando que a briga era “de todos”. Nesse sentido, acabaram sendo bem-sucedidas, por terem defendido os interesses das elites oligárquicas.

No período seguinte, resolvidas as formações nacionais da América desmembrada, revelaram-se, em cada Estado, composições dinâmicas próprias, impulsionando suas forças econômicas e reprodutivas, mas tendo em comum uma seleção de meios e fins extremamente elitistas, diante do crescimento projetado. Além disso, receberam o aval dos “emprestadores” disponíveis do “progresso”: os norte-americanos.

As forças econômicas e reprodutivas, neste período, estiveram posicionadas conforme os interesses da classe dominante. Discriminadoras de trabalhadores e de médios e pequenos produtores do campo e das cidades, terminaram por conduzir a diversas lutas sociais importantes em todo o continente. Foi o reflexo dos chamados “anos de desenvolvimentismo”, que dividiram pelo meio o século XX, a partir de 1945, mudando radicalmente de curso, na década de 70, face aos resultados recessivos, decorrentes da própria modernidade.

Ocorreram, então, as lutas de cunho “anti-imperialista”, um novo estágio na formação das classes fundamentais, que assumiram dimensão continental.

Tais batalhas invocaram, no cenário geral dessas novas sociedades, aquilo que os cientistas sociais denominaram de “consciência revolucionária latino-americana” e que se expressava numa flagrante resistência dos trabalhadores em geral ao avanço do capitalismo. Afinal, a via era a do “desenvolvimentismo”, que revolucionou as relações de produção, mas trouxe a proletarização. Nesta fase, também se consolidaram as formas de rebeldia (que favoreceram as condições, até então frágeis, da organização trabalhista no campo) contra a qualidade selvagem e radical da modernização do agro, que trouxe a expropriação, a concentração da terra e o aumento da subordinação camponesa.

Neste momento, formaram-se os novos segmentos de trabalhadores urbanos e a nova ordem de homogeneização econômica do social, retratando a cidade como o “amanhã” da experiência camponesa. Não é difícil perceber que as lutas se misturaram e o fenômeno sindical assume o aspecto de questão de classe. Nesta nova realidade insurgente - com revoluções que pipocavam no continente tanto tempo “civilizado” pela dominação europeia -, tensões, e, providencialmente, as elites americanas do Sul trataram de se ocupar desse serviço, procurando privatizar a coisa pública, dentro de seus interesses particulares. Além disso, impediram, nos vários países, que a consolidação das sociedades civis ocorresse como ação simultânea ao aparelhamento das funções estatais.

Nada se poderá entender desse momento que emerge a partir de meados do século, sem levar em conta que tudo resulta de uma luta de classes e se estabelece em função de um confronto estrutural de interesses antagônicos, mensuráveis pela ótica das correlações de força em cada caso, e com o peso da predominância dos projetos burgueses, que são, afinal, vencedores.

Para os trabalhadores, não foi fácil perder. Mas é preciso dizer que também não foi tão fácil ganhar, para os burgueses criollos e os patrões brancos, terratenentes, barões da indústria ou do comércio, enfim, para as elites em geral.

Entender as revoluções tentadas e as conquistas ou derrotas do movimento popular latino-americano, enfeixadas pela bandeira da reforma agrária, assume a dimensão de questão-chave na compreensão da longa, justa e ainda atual luta dos povos da América Latina, por sua liberdade e soberania. Este artigo pretende concentrar suas atenções justamente nesse aspecto: o papel das reformas agrárias no continente e, mais teria reformas agrárias ocorridas no lado da herança colonial espanhola. Ali, pode-se garantir de antemão, a questão de classe se confunde de modo inexorável com a questão étnica. Esta dualidade é fundamental para compreender a dimensão popular desses projetos e a eventualidade de suas derrotas.

4. A CRISE DE 29 ALTERA OS RUMOS DO CONTINENTE

Antes do amanhecer da terceira década, a crise de 29 alterou favoravelmente os rumos da política econômica externa para o continente. Foi a crise que ocasionou a queda e o colapso internacional dos mercados europeus, mudando substancialmente as relações de troca internacional na economia.

Esse quadro representou uma guinada radical, equivalente ao que Hobsbawm qualificou como “o fim da Idade Média na América Latina”, nos idos de 1930. E o que acontecia no campo? Intensificava-se a capitalização na atividade agropecuária, o que induzia a grandes modificações nas relações de produção existentes - qualificadas por alguns como “feudais ou do tipo feudal —, e, em consequência, aumentava-se a pressão sobre os agregados, em função das alterações que afetavam as estruturas produtivas e a forma de uso da mão-de-obra.

Quanto aos pequenos produtores, a pressão econômica logo se tornou crescente: pretendia-se que eles abrissem mão de suas terras, para que estas fossem anexadas às dos grandes proprietários.

Todos esses fatores acabaram gerando inúmeros movimentos messiânicos, que foram violentamente reprimidos, mas que, em função de sua própria natureza particularista, não haviam se reproduzido em escala mais ampla, capaz de dar à ação de protesto a dimensão de um confronto de classes.

Além do mais, a exagerada repressão que se abateu sobre eles também decorria de sua fragilidade tática, por apresentarem o “místico” como “motivo” da ação. A classe dominante manipulava espertamente a justificativa do ataque, de modo a esvaziar o caráter classista dos movimentos, enfatizando o “fanatismo religioso”.

Houve, em todo o continente, uma urbanização sem precedentes, com forte efeito degenerativo para as massas camponesas. A luta, quando havia, era sempre localizada, com sua ação restrita a demandas de caráter particular, não encontrava eco nas cidades, muito menos parceria política com o proletariado emergente desse impulso econômico, que brotava das vantagens decorrentes da crise europeia de 30.

De qualquer forma, sempre que eclodiam, os movimentos sociais no campo — com exceção da Colômbia — se aproximavam dos partidos de esquerda (marxistas de várias tendências). Entre eles, estão os primeiros focos de guerrilha que, até os anos 90, empunharam a bandeira da terra sagrada/prometida da comunidade ou a questão indígena, isto é, o reclamo das terras ancestrais.

Entre 1910 e 1960, ocorreram, na verdade, três importantes rebeliões de caráter popular, embora a primeira — mexicana — não tenha produzido nenhum “filhote”. A segunda, inteiramente desvinculada, só viria a ocorrer na Bolívia, em 1952.

Na Bolívia aconteceu, em 1899, um movimento de resistência liderado pelo índio Zarate Willka contra as grilagens de terra que foi determinante. Entretanto, assim que se constituiu um novo governo, de perfil liberal — embora apoiado pelo movimento camponês de guerrilhas, Zarate foi assassinado e a reforma agrária esquecida.

Apesar de isoladas, as rebeliões camponesas que lutavam contra os abusos do sistema de servidão imposto pelos grandes proprietários usurpadores ainda permaneceram. Assim, finalmente, a Guerra do Cháco contra o Paraguai (1933-35) acelerou a desintegração do sistema tradicional e, pela primeira vez na história da Bolívia, soldados índios saíram das ‘haciendas’ e entraram em contato com o mundo exterior.

Deste momento em diante, o campesinato começa a se organizar, a fundar sindicatos e a lutar, embora quase sempre derrotado pelo poder das oligarquias; porém começa a redigir sua própria história que, a partir destes idos, se situa fora do controle estabelecido pelo sistema de encarceramento ao qual era submetido

Por volta dos anos quarenta, um jovem dirigente sindical camponês radical — Jose Rojas -, cujos pais haviam sido violentamente expulsos de suas terras, fugiu para a Argentina onde trabalhou como operário e adquiriu formação política. Alguns anos mais tarde, regressou em segredo e rearticulou o movimento em Ucureña e arredores.

Com a revolução de 1952, assume o poder um governo de classe média que dependia em parte de sustentação do setor camponês. Encabeçado por Paz Estenssoro, o novo governo, pressionado pelas ações lideradas por Jose Rojas, em Cochabamba, teve que apressar a promulgação de uma legislação de reforma agrária radical. Nesta localidade, os sindicatos camponeses começaram a invadir fazendas e deram origem a um movimento que ameaçava estender-se por todo o país.

Depois da revolução de 52 — e dessas ações radicais -, a maioria das grandes fazendas da Bolívia foi tomada, de forma ordenada e legalmente aprovada, pelos sindicatos camponeses, como parte do programa oficial de Reforma Agrária. Mesmo assim, os camponeses precisaram adquirir ou receber armas para evitar os ataques terratenentes que pretendiam retomar suas terras.

Considera-se que o campesinato tenha entrado nos anos sessenta com uma situação diferente em relação ao restante da América Latina, pelo menos no que se refere ao fim do sistema de ‘haciendas’. Há, ainda, quem explique esta situação pelo fato de os camponeses bolivianos terem oferecido pouco respaldo aos movimentos políticos contemporâneos como aquele liderado por Ernesto Che Guevara.

Vale registrar que, até a terceira revolta, não houve nenhum vínculo mais orgânico desses movimentos com o processo revolucionário cubano, de 1959. Cuba, afinal, foi bem mais longe: subordinou a reforma agrária a uma mudança radical no regime econômico e política do país, alinhando-o ao bloco comunista capitaneado pela União Soviética.

Na ilha de Fidel Castro, optou-se por um processo integral de reforma agrária, considerando-se a justa e efetiva distribuição de terras, aliada a uma política oficial de sustentação. Daí em diante, para não perder terreno, o imperialismo norte-americano decidiu avançar, atropelando as soberanias nacionais, na tentativa de impedir que a “via cubana” fosse adotada ou simplesmente cortejada por outros países.

A ingerência yanque criou a paranoia anticomunista, facilmente mastigada e engolida pelas corporações militares, junto com o chiclete de bola - ambos essenciais, segundo a limitada e interesseira inteligência dos generais. A pequena grande ilha transformada no protótipo de um perigo quase transcendental, chegando às mesas de jantar das famílias de classe média com a dimensão de uma guerra química, que poderia modificar o comportamento de seus filhos.

Tirando a tentativa chilena de 1962, que merece destaque; o ensaio peruano de 1964 e a revolução de julho de 1979, na Nicarágua, Cuba foi o único país da América Latina a apresentar um processo típico e exemplar de transformação do sistema de monopólio da posse e do uso da terra. E o único que foi — o que é fundamental — experimentado com tempo suficiente, para ser avaliado com um mínimo de consistência.

A natureza drástica da reforma cubana, como afirmam alguns autores, foi compreendida rapidamente pelos camponeses latino-americanos, porque eliminava um grande número de haciendas privadas — muitas delas pertencentes a estrangeiros — e porque proporcionava benefícios diretos e imediatos aos pequenos produtores e trabalhadores rurais.

Atemorizados com aquele exemplo, os terratenentes se apressaram a evitar o perigo com uma artimanha: amenizaram as condições atrasadas da agricultura e adotaram, através da classe política, alguns discursos e leis “mais humanas”, num

esquema de realizações bem ao gosto dos dominadores latino-americanos, isto é: a lei era feita, mas não aplicada.

É possível formar uma cronologia⁹, alinhando a criação de leis de reforma agrária na América Latina — após o México e Bolívia —, mesmo considerando que algumas foram total ou parcialmente aplicadas, outras definidas num processo deslanchado de reforma agrária, e outras promulgadas e até aplicadas, mas sem que tenha havido uma ação geral de expropriações no campo, integradas a uma execução efetiva de reforma agrária, como no caso do Brasil.

Partindo da aprovação da primeira lei que teve o caráter de uma reformulação agrária, temos: Venezuela – 1960; Colômbia – 1961; Costa Rica – 1961; Chile – 1962; Guatemala – 1962; Panamá – 1962; República Dominicana – 1962; Nicarágua – 1963; Brasil – 1964; Equador – 1964; Peru – 1964.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito desta retrospectiva histórica foi o de situar o olhar crítico “des colonizado” sobre as bases da agência social sempre presente da insurgência camponesa na constituição e na reprodução das sociedades na América Latina desde o passado até o presente.

Não me ocorreu nenhuma forma melhor de homenagear os 30 anos da Constituição de 1988 no Brasil – evento sobre o qual o número especial desta Revista se dedica - senão através de um esforço de recuperação de processos reais de ação das classes subalternizadas deste continente e, por outro lado, pela demonstração baseada em fatos, do lugar ocupado com excelência pela burguesia latina que incorpora com estranho vigor caipira sua posição subordinada, escondendo-se toda vez sob a saia dos condutores internacionais do capital sem demandar qualquer tipo de autoria diante da história da humanidade!

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Raquel Gutiérrez. Sobre la Autorregulación social: imágenes, possibili-

9 - Ver FEDER, Ernest — Violencia y depojo del Campesinato: El Latino-fundismo en America Latina, Siglo XXI ed., S.A. México, 1975. (p. 183)

dades y limites. Apuntes sobre la propiedad social. In: CECENÑA, Ana Estiver et Alli. **PENSAR LAS AUTONOMÍAS**. Sísifo EDiciones, Bravatierra Edic., México 2011

CEDAL. Mundos Rurales, Países, Tendencias, Bibliografias, In: ARCHIVO – Información permanente de Uso Multiple, CEDAL – AL, Chile, 1991

CHAUNU, Pierre. **História da America Latina**. Bertrand Brasil/DIFEL Ed.

CONFERENCIA LATINOAMERICANA TERRA, ECOLOGIA E DIREITOS HUMANOS - Anais, Vitoria, Espirito Santo, Brasil, 24 à 28 de maio de 1992. (Acervo da FASE, Rio)

COX, Sebastião. **Movimento camponês na américa latina**: Da sobrevivência Organizacional às Proposições alternativas de desenvolvimento, In: Revista Tempo Brasileiro nº 77, abril-junho de 1984. Rio de Janeiro.

CUNEO, Dardo. **Breve Historia de America Latina**. Siglo XXI Ed., B.A., 1968

FAORO, Raymundo 1925-2003. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4ª edição. São Paulo: Globo, 2008.

FEDER, Ernst. **Violencia y Despojos del campesino**. El Latifundismo en America Latina. Siglo XXI Ed., SA, Mexico, 1975.

HOBSBAWN, Eric. **Peasants and Rural Migrants in Politics**. In: Claudio Veliz ed. The Politics of conformity in Latin America. New York, Oxford University Press, 1967.

LEDEZMA, José LIZÁRRAGA, Pilar, *et ali* (orgs). **Diversitas**. Revista de Pensamiento Crítico – Año 3 – Año 2017. Comunidad de Estudios JAINA. Tarija, Bolivia, 2017. ISBN 978-99974-982-5-0

PARÉ, Louisa. **The Challenge of Rural Democratization in Mexico**. The Journal of Development Studies V. 26 #4, july, 1990

PITA, Flávia Almeida; SOUZA, Maria José Andrade de e TORRES, Paulo Rosa (orgs). O DIREITO E A EDUCAÇÃO DO CAMPO. **Experiências, Aprendizagens, Reflexões**. (Turma Elizabeth Teixeira e a educação jurídica; Vol I). UEFS Editora, Bahia, 2018. ISBN 978-85-5592-071-4

RIBEIRO, Ana Maria Motta. **O Terror e o Tigre. Peru, Chile e Reforma Agrária na América Latina**. Rio de Janeiro: FASE. Programa de Investigação e Comunicação. 1994. Publicado com financiamento da Deutsche Welthungerhilfe (Agro Acción Alemana)

———. Desagriculturalização (p. 158) e “Narcoagricultura/Narco tráfico” (p. 335), in MOTTA, Márcia (Org). **Dicionário da Terra. Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro, 2005. ISBN 85-200-0704-X

SANTANA, José Raimundo de Souza; FREITAS, Emmanuel Oguri; *et ali* (Orgs). **O DIREITO NA DISPUTA SOBRE O SENTIDO DA HISTÓRIA**. Contribuições jurídicas à luz da práxis humana. (Turma Elizabeth Teixeira e a Educação jurídica; Vol. II). UEFS Editora, Bahia, 2018. ISBN 978-85-5592-072-1

SEJOURNÉ, Laurette. **Antiques Cultures Precolombienes**. Siglo XXI ED. México, 1986.

SEPULVEDA, Juan Ginés. **Tratado sobre las Justas Causas de la Guerra contra los Indios**. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1966.

VELOSO, Marília Lomanto. **As vítimas de rosa do prado**. Um diálogo entre Crítica Criminológica e MST. Grupo Editorial Letramento, Casa do Direito. Belo Horizonte, 2018. ISBN 978-85-9530-101-6

A CONSTRUÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: AS DISPUTAS POLÍTICAS NA CONSTITUINTE DE 1987/1988

THE DEVELOPMENT OF AGRARIAN REFORM IN BRAZIL: THE POLITICAL DISPUTES IN THE CONSTITUENT OF 1987/88

Pedro Vicente Stefanello Medeiros¹

Bruna Bueno Eitelvein²

SUMÁRIO: Introdução; 1 Os primeiros projetos de reforma agrária no Brasil; 2 Os debates na constituinte de 1987/1988; 3 O “aprimoramento” do conceito de função social: 1964-1988; Conclusão; Referências.

RESUMO: Objetivamos neste texto discutir a construção da política de Reforma Agrária no Brasil no seio dos debates parlamentares da Constituinte de 1987 e de 1988 mediante os anais das sessões plenárias da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Neste sentido será pretendido analisar e compreender as discussões acerca da conceituação de Reforma Agrária e Política Agrícola, confrontando com as disputas políticas e de classe em torno do aprimoramento do conceito de função social e as tentativas de estabelecimento de um limite para a propriedade territorial rural no Brasil. Ainda, esclarecendo os avanços e retrocessos entre o Estatuto da Terra de 1964 e da Constituição de 1988.

1 - Licenciado e Mestre em História. Doutorando em História na Universidade de Passo Fundo. Integrante do Núcleo de Estudos Históricos do Mundo Rural (NEHMUR) do Programa de Pós-Graduação da UPF

2 - Graduanda do Curso de História na Universidade de Passo Fundo. Integrante do Núcleo de Estudos Históricos do Mundo Rural (NEHMUR) do Programa de Pós-Graduação da UPF

PALAVRAS-CHAVE: Reforma Agrária; Constituinte; Função Social.

ABSTRACT: The objective of this article is to discuss the construction of the policy of Agrarian Reform in Brazil within the parliamentary debates of the Constituent Assembly between 1987 and 1988 through the annals of the plenary sessions of the Subcommittee on Agricultural and Land Policy and Agrarian Reform. In this sense we will try to understand the discussions about the concept of Agrarian Reform and Agricultural Policy to analyze the political and class disputes about the improvement of the concept of social function and the attempts to establish a limit for rural territorial property in Brazil.

KEYWORDS: Agrarian Reform; Constituent; Social Function.

INTRODUÇÃO

O conceito de Reforma Agrária segundo o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) consiste em melhorar a distribuição da terra para atender os princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção³. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), possui uma interpretação mais ampla do conceito:

A Reforma Agrária é um programa de governo que busca democratizar a propriedade da terra na sociedade e garantir seu acesso, distribuindo-a a todos que a quiserem fazer produzir e usufruir. Para alcançar esse objetivo, o principal instrumento jurídico utilizado em praticamente todas as experiências existentes é a desapropriação, pelo Estado, das grandes fazendas, os Latifundiários, e sua redistribuição entre camponeses sem terra, pequenos agricultores com pouca terra e assalariados rurais em geral⁴.

Ainda que de forma breve, é possível notar que a perspectiva do MST é mais complexa, apresenta diversas categorias conceituais carregadas de sentido e historicidade. Contudo, nem mesmo o entendimento do MST sobre Reforma Agrária sempre foi o mesmo, sendo repensado e redefinido desde sua criação. Da mesma forma, não podemos falar de Reforma Agrária como algo apenas ligado aos programas de governo e aos movimentos sociais mais à esquerda. As classes dominantes também construíram seus entendimentos e desenvolveram projetos os quais chamaram de “Reforma Agrária”.

Neste sentido, Sônia Regina Mendonça (2008, p.104), sinaliza a importância de perceber os diferentes interesses de classe na construção dos projetos de Reforma Agrária. É importante percebê-la como um fruto de correlação de forças políticas inseridas no Estado, visa solucionar algo mais amplo a “questão agrária”, a qual, por sua vez, obstaculiza o desenvolvimento da democracia, ainda que não dificulte, o desenvolvimento do capitalismo.

Aspásia Camargo assinala dois problemas básicos e correlatos sobre a construção de uma política agrária: primeiro, qual “tipo” de reforma agrária seria

3 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Programa Nacional de Reforma Agrária*. < <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/programa-nacional-de-reforma-agraria>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

4 - MST. *Reforma Agrária*. < <http://www.mst.org.br/reforma-agraria>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

implementada, quem se beneficiaria e a que nível, em detrimento de que forças sociais e políticas; segundo, o problema consistiria nas fórmulas institucionais de seu encaminhamento, e nos instrumentos jurídicos disponíveis para executá-la através de alianças que tornassem seus custos sociais politicamente viáveis. (CAMARGO, 2007, p. 193)

Assim sendo, não é possível falar em “um” conceito “absoluto” e sim em diversos conceitos, programas, ideias que se complementam e tencionam entre si. Portanto nos propomos a realizar um breve esforço de compreender como o conceito de Reforma Agrária foi construído ao longo dos anos no cenário nacional até sua apreciação nos debates da Constituinte a partir de 1987.

1. OS PRIMEIROS PROJETOS DE REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Uma das primeiras propostas de Reforma Agrária elaboradas no cenário político Brasileiro foi feita pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) na Constituinte de 1946. No discurso apresentado pelo senador Luís Carlos Prestes, o PCB atestou que o Latifúndio seria o grande responsável pelo atraso da agricultura nacional. Propunha que o direito de propriedade e seu uso deveriam ser condicionados ao bem-estar social de modo que permitissem a justa distribuição deles como iguais e com oportunidades para todos. (STÉDILE, 2012 p. 26)

Outro setor que também participou ativamente sobre o debate da Reforma Agrária no Brasil foi a Igreja Católica, apresentando diferentes visões em diferentes momentos. Em 1950, o Bispo de Campanha (Minas Gerais) Dom Inocêncio Engelke construiu um projeto de reforma agrária articulado com fazendeiros, padres, freiras e professores rurais. A grande preocupação do Bispo era que o êxodo rural que levava os habitantes do campo para as cidades os transformaria em comunistas. Nesta lógica, os fazendeiros também se preocupavam, pois perderiam mão de obra barata. Assim, o Bispo defende que: “antes de uma reforma de base, capaz de afetar a própria estrutura da economia agrária e de oferecer vida mais justa e humana aos que vivem da terra. Como medida preliminar, impôs-se, a execução de um programa mínimo de ação social” (STÉDILE, 2012 p. 34).

Análogo as propostas, em novembro de 1961 foi realizado em Belo Horizonte o primeiro congresso da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), contando também com a presença de representantes do Mo-

vimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER)⁵. Em 1954 a ULTAB já havia realizado uma primeira conferência onde fora redigida uma proposta de Reforma Agrária sob a égide do PCB. Ainda em 1961, uma nova proposta seria discutida causando polêmica entre os participantes.

A proposta elaborada no congresso criticava as medidas paliativas que havia sido tomada até então e reivindicavam uma Reforma Agrária radical que objetivava a liquidação da propriedade latifundiária, a felicidade das massas trabalhadoras rurais e o progresso do Brasil (STÉDILE, 2012 p. 73). Concomitante a questão agrária se aprofundava no debate intelectual, diversas propostas de Reforma Agrária saíram à luz na arena política brasileira. Em 1954 o deputado Coutinho Cavalcanti do PTB de São Paulo apresentaria o projeto 4.389/A. Em linhas gerais, a proposta de Cavalcanti objetivava:

Acondicionar o direito de propriedade à produtividade econômica do imóvel, de acordo com sua capacidade e destino; promoveria a justa distribuição da propriedade; eliminaria os processos rotineiros na agricultura, atualizando-os de acordo com a técnica moderna; proporcionaria aos não proprietários maior estabilidade e segurança; elevaria os índices de produtividade da terra e aumentar o volume geral da produção, quantitativa e qualitativamente; estimularia as diversas formas de associação; protegeria os recursos e as riquezas naturais do solo; daria combate ao latifúndio e ao minifúndio; eliminaria progressivamente, substituindo por formas racionais, o sistema feudal de exploração e ocupação da terra; melhoraria e introduziria novos métodos de assistência técnica e social aos agricultores; adotaria normas protetoras do trabalho rural; incentivaria o uso de práticas conservadoras; melhoraria a organização e extensão do crédito agrícola; promoveria todas as medidas no sentido de evitar que o proprietário rural, principalmente o pequeno, se proletarizasse, sendo isto objeto de medidas positivas de proteção a serem estabelecidas pelo Instituto Agrário (STÉDILE, 2012 p. 41).

O projeto 4.389/A seria retomado alguns anos mais tarde, em julho de 1961, ainda no governo de Jânio Quadros. Contudo, seu debate se daria de fato durante o governo João Goulart, período de acirramento das tensões da guerra fria, e, portanto, de propagação da ideia do “perigo vermelho” por parte dos setores mais conservadores.

5 - Movimento de Agricultores Sem Terra, surgido no Rio Grande do Sul em fins dos anos 1950, era fortemente ligado ao PTB e ao PCB.

Neste sentido seis projetos de Reforma Agrária foram apresentados. Havia se constituído duas frentes no congresso, uma, da base do governo que defendia a necessidade da reforma para o desenvolvimento do capitalismo no país, e outra, da oposição, contrária ao projeto, seguindo a linha de que a reforma agrária então discutida seria demagógica. Nesta órbita, Melissa Natividade separou os projetos de Reforma Agrária em dois grupos:

O primeiro, composto pelos projetos de Coutinho Cavalcanti, Armando Monteiro e João Goulart, apresentando uma linha mais distributiva, argumentando a necessidade de eliminação de formas “irracionais” de exploração da terra, como o latifúndio e o minifúndio. No outro grupo estariam os projetos de Herbert Levy, Aniz Badra e Milton Campos, com um cunho muito mais produtivista. Sempre preocupados com a industrialização do campo e a introdução de novas tecnologias na produção rural. (NATIVIDADE, 2013, p. 70 e 96).

Embora o anteprojeto de Jango não se tratasse de uma Reforma Agrária comunista, não faltaram acusações deste teor que acabaram justificando as ações golpistas levadas a cabo em 31 de março de 1964. Contudo, a derrubada de Goulart e a forte repressão aplicada aos movimentos sociais rurais não significaram o abandono da formulação de políticas agrárias ainda que apenas no plano institucional. Entre abril e novembro de 64 foram travados intensos debates no congresso nacional que acabaram aprovando a lei do Estatuto da Terra.

Para colocar o projeto em prática foram criados dois órgãos, o IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) para formular políticas que visassem a democratização do acesso à terra. O segundo órgão foi o INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola), com os encargos de executar políticas de desenvolvimento agrícola, racionalizando o uso da terra via a inserção de novas tecnologias no campo fomentando a colonização e o cooperativismo rural. Mais tarde, esses dois institutos iriam se unir e formar o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

É cabível dizer que o Estatuto da Terra sintetizou vários pontos discutidos pelos anteprojotos, possuindo rupturas e continuidades com a proposta de João Goulart: “na essência, as duas propostas partiram da mesma justificativa, a reforma agrária era uma medida prioritária para a modernização da agricultura e o latifúndio um obstáculo estrutural à modernização e a industrialização” (NATIVIDADE, 2013, p. 147). No que tange á forma de aquisição das terras para fins de reforma agrária, os dois textos previam desapropriação por interesse

social e doação, todavia o Estatuto foi cuidadoso tentando aparentar um caráter mais técnico.

Neste sentido, segundo Melissa Natividade: “a reforma agrária passou a ser aceita até mesmo pelos setores mais conservadores da sociedade, desde que fosse dentro da “ordem” e da “legalidade”” (NATIVIDADE, 2013, p.152). Ou seja, Estatuto da Terra aprovado por Castello Branco seguiria a mesma linha do anteprojeto de João Goulart, contudo, os debates ficariam mais limitados às elites políticas e proprietárias.

Na interpretação de Simone Dickel, existem diferentes visões sobre a questão agrária a partir do golpe militar. Para alguns autores, o período é lembrado como de grande retrocesso em termos de conquistas sociais. A repressão teria sido fator responsável pela relativa paralisação na atuação dos movimentos sociais. Na tentativa de instaurar a ordem e diminuir os conflitos no campo, o regime militar perseguiu e prendeu diversas lideranças desses movimentos. Nesta lógica, a autora também assinalou o objetivo de mitigar os conflitos no campo e acalmar os ânimos dos movimentos sociais, o Governo criou em 1964 o Estatuto da Terra. Ainda o referido Estatuto foi um instrumento de Revolução passiva, onde o Estado assume os encargos para efetivar as transformações necessárias para adequar a sociedade a novo modelo de desenvolvimento que atenda os interesses dos grupos dominantes. (DICKEL, 2016, p. 30 e 31).

Nesta perspectiva, durante o recrudescimento do governo militar o Estatuto da Terra seria o instrumento político que embasaria qualquer ação agrária. A partir de 1979, com a Lei de Anistia e a lenta abertura política, novos movimentos sociais rurais surgiram resgatando a velha discussão da Reforma Agrária e constituindo novas propostas.

É interessante notar que dentre os projetos debatidos no congresso no começo de 1960, havia àqueles que defendiam uma redistribuição fundiária e os que se pautavam muito mais por uma modernização da agricultura. As propostas de Reforma Agrária eram concebidas como autêntica, uma diferença conceitual em relação aos debates da Constituinte de 1988, onde se apresenta disputas e distinções entre o que pode ser Política Agrícola e Reforma Agrária.

Em 1979 foi realizado o 3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais organizado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas (CONTAG) onde foi elaborada uma nova proposta de Reforma Agrária. Em suas proposições o conceito de Reforma Agrária não deveria ser, pura e simplesmente, a ocupação de espaços vazios das terras públicas, mediante o processo de colonização, mas, sim, o conjunto de medidas que visassem promover melhor distribuição da terra,

mediante modificações no regime de sua posse e uso a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade.

Outro movimento social proveniente do meio rural surgiu naquele contexto foi o MST. (DICKEL, 2016, p. 177). Sua primeira proposta de Reforma Agrária em 1984 definia quem seriam os trabalhadores rurais sem-terra: trabalhadores rurais que trabalham a terra como parceiros, meeiros, arrendatários, agregados, chacareiros, posseiros, ocupantes assalariados permanentes e temporários bem como pequenos proprietários com menos de cinco hectares.

2. OS DEBATES NA CONSTITUINTE DE 1988

Como já mencionado até então, o que balizava legalmente tais políticas era o Estatuto da Terra, instrumento classificado pelo consultor jurídico da Associação Brasileira da Reforma Agrária (ABRA), Luiz Edison Fachin, como um Estatuto antirreforma agrária do ponto de vista jurídico e do ponto de vista social. (FACHIN, 1987, p. 13). A partir da avaliação de uma proposta apresentada pela ABRA, seria formulado o novo texto constitucional. Para o relator da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, Oswaldo Lima Filho do PMDB, era importante postular uma mudança na estrutura agrária do Brasil, pois, entendia como inaceitável, no mundo atual, um país com tamanha concentração fundiária tendo em vista suas extensões continentais, e apresentar 30 milhões de trabalhadores rurais sem terra. Assim, era preciso fazer a reforma compatível com a atividade produtiva de alimentos e de produtos exportáveis a uma agricultura moderna. (LIMA, 1987, p. 08).

Desta forma, é cabível salientar três questões fundamentais que alicerçaram que os debates da subcomissão: o estabelecimento de um limite no tamanho da propriedade territorial; a discussão entre função social e obrigação social da propriedade; a complementaridade entre Política Agrícola e Reforma Agrária.

Como analisado anteriormente nos anos de 1950 e no início de 1960 não havia clareza na distinção do entendimento da Política Agrícola e de Reforma Agrária. Em 1964 o Estatuto da Terra assinala a definição legal de ambas as matérias (BRASIL, 1964, p. 12). A Reforma Agrária consistiu no conjunto de medidas para promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. Já Política Agrícola é o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, destinadas a orientar o interesse da economia rural, as ati-

vidades agropecuárias sejam no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, ou de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

A definição oficial acerca dos conceitos de Reforma Agrária e a Política Agrícola foram muitas vezes reafirmadas nos debates parlamentares. Foram apresentadas diferentes visões sobre as pautas desenvolveu-se uma constante tensão na tentativa de construção de uma política pública para ambas.

Para o Deputado Plínio Martins do PMDB, a Reforma Agrária significou transferência de poder, afirmou o possível descontentamento dos indivíduos no processo não irão abrir mão de sua parcela de poder de maneira satisfatória. (MARTINS, 1987, p. 12). Para o parlamentar Aldo Arantes do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) o conceito do direito de propriedade territorial deveria ter limites. Também se referiu sobre a Política Agrícola, defendeu que deveria ser voltada para o mercado interno e não somente para o mercado externo, demonstrou preocupação em defender o empresariado agrícola como vinha sendo realizado até então. Ademais, o deputado do PCdoB assinalou que em geral se coloca muito o problema economicista da rentabilidade produtiva sem levar em conta o aspecto da democracia econômica. Essa democracia econômica só teria condições através de uma redistribuição da renda da propriedade do solo. (ARANTES, 1987, p. 20 e 46)

Por outro lado, o presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (FAEMG) Antônio Ernesto de Salvo, defendeu que a Agricultura deve ser profissional, sinônimo de competência. Sinalizou que a Reforma Agrária só seria exitosa no Brasil se implementada no bojo de uma Política Agrícola correta, onde o uso da terra fosse qualquer, e o tamanho da propriedade deva ser econômico para quem nela viver. (SALVO, 1987, p. 28 - 29)

Em consonância a este discurso, o Deputado José Mendonça de Moraes do PMDB qualificou Ernesto de Salvo como um dos maiores defensores de uma reforma agrária racional, viável, exequível, ao alcance dos vocacionados para na terra trabalhar e fazer a sua felicidade e a felicidade dos outros. (MENDONÇA, 1987, p. 36).

Já o constituinte Vicente Bogo, também do PMDB atestou que os debates sobre a questão não estavam sendo fundamentados corretamente, uns começavam pela importância do aumento da produção, outros pela ênfase à pulverização da terra. Para ele o fundamento estaria na pessoa humana, no trabalhador e no cidadão, com garantia de um processo de reforma agrária conjuntamente com uma política agrícola e com as condições mínimas de sobrevivência. (BOGO, 1987, p. 23).

Para o representante do INCRA, Rubens Ingelfritz da Silva, o problema Reforma Agrária não poderia ser uma mera menção no dispositivo da Carta Magna, buscava uma perfeita intersecção entre política agrária e política agrícola, democratizando os meios de produção e dando oportunidade do acesso a terra a milhares de produtores.

Conforme a Deputada Irma Passoni do PT, não se deveria fazer uma mistura, sendo improvável refazer uma política agrícola sem reforma agrária e reforma agrária sem uma política agrícola. Ou seja, não se poderia submeter um conceito ao outro. (PASSONI, 1987, p. 21).

Apesar das ressalvas de Irma Passoni e de todos os constituintes afirmarem uma complementaridade entre Política Agrícola e Reforma agrária, é possível apreciar dois blocos políticos apresentando duas visões majoritárias sobre as principais temáticas discutidas na comissão, embora não houvesse uma polarização, havia uma disputa e uma visão não excluía a outra, mas seguramente uma apresentava ênfase maior na produtividade e outra mais preocupada com a distribuição e o acesso a terra.

Essa disputa política também ficou muito latente no problema da utilização do conceito “obrigação social” face ao de “função social”. Na proposta da ABRA, apresentada por Plínio Martins, foi sinalizado a existência de quatro aspectos fundamentais na edificação de uma reforma agrária, o econômico, social, jurídico e político. Concernente ao aspecto jurídico a ABRA defendeu um aperfeiçoamento, uma evolução do problema da propriedade privada da terra. (MARTINS, 1987, p. 11).

Nesta órbita, o procurador da ABRA, Luiz Edison Fachin, apresentou a proposta que estaria na alínea de uma tendência contemporânea legislativa da supremacia dos interesses sociais e direitos coletivos sobre os interesses privados. Naquele então, a propriedade da terra estava sujeita à função social, assim, propunha a discussão da natureza constitucional do direito de propriedade mediante o aprimoramento deste conceito para o de obrigação social. (FACHIN, 1987, p. 12). Portanto, a proposta definia que uma propriedade correspondia à obrigação social quando simultaneamente é racionalmente aproveitada; conserva os recursos naturais e renováveis e preserva em ambientes; observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho e de produção e não motiva conflitos ou disputa pela posse do domínio; não excede a área máxima prevista como limite de regional; respeita o direito das populações indígenas que nela vivem em suas imediações. (FACHIN, 1987, p. 14).

Fachin argumentou o aprimoramento na definição constitucional da na-

tureza do direito de propriedade, porque ao anunciar a natureza do direito de propriedade há uma substância e não em uma adjetivação. A função social é um conceito coerente e fica aquém do conceito de obrigação, porque adjetiva algo substancial, o direito de propriedade; portanto, dá uma adjetivação no sentido de impor restrições e limites externos. O conceito de obrigação não. Este dá ao conteúdo do direito de propriedade, restrições e posições para determinadas propriedades e situações, premiando e penalizando. A obrigação social, portanto, é um conceito mais imperativo, um conceito moderno. (FACHIN, 1987, p. 19).

Na primeira versão do Relatório e Anteprojeto da Subcomissão, Oswaldo Lima Filho se utiliza de um dispositivo da Constituição da República Federal da Alemanha de 1949 para defender o conceito de obrigação social assinalando que a propriedade “obriga”, o seu uso deve ao mesmo tempo servir o bem-estar geral. (LIMA, 1987, p. 12).

A vista disso, o Constituinte Rosa Prata do PMDB, com o apoio da União Democrática Ruralista (UDR)⁶, questionou o representante do INCRA, Rubens Ingelfritz da Silva sobre seu entendimento de obrigação social. Ingelfritz respondeu que obrigação social é quando uma propriedade mantiver níveis satisfatórios de produtividade, níveis que necessitem periodicamente, ser realizados; conservar os recursos naturais; observar as disposições legais que regulam as relações de trabalho e de produção; não exceder a dimensão máxima de área admitida; atender o princípio da justiça social no interesse nacional. (INGELFRITZ, 1987, p. 69).

Em sua réplica Rosa Prata atestou que a obrigação social era a ação do trabalho, e isto que o representante do INCRA elencara dizia respeito à função social. Nesta ótica se manifestou o presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB), Flávio Telles de Menezes. Antes de tudo, é importante ressaltar que nos anos 1960 a SRB se posicionara contrária a qualquer alteração na estrutura fundiária nacional.

Assim, Menezes sinalizou que a função social aceita a propriedade da terra como uma parte una e indivisível de um direito mais amplo, que é a liberdade econômica, inserida entre os direitos e garantias fundamentais do homem numa sociedade livre. A liberdade é indivisível, cessada a liberdade econômica, cessa a liberdade no País, pois quem aceita a obrigação social sobre a propriedade rural a transforma numa concessão do Estado. A obrigação social imposta à propriedade significa, portanto, conceder ao Estado a condição de juiz exclusivo de uma li-

6 - CPDOC. Prata, Arnaldo Rosa <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/prata-arnaldo-rosa>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

berdade fundamental do cidadão. Isto é antidemocrático, impede o florescimento da livre iniciativa e bloqueia o funcionamento da economia. Ao optar por este caminho, melhor será fazer uma Constituição coerentemente a favor da total concessão do Estado na área econômica e da proibição do direito de propriedade no País. Pelo menos assim se teria coerência total na Constituição. (MENEZES, 1987, p. 122).

Juntamente com Alysso Paulinelli (PFL), Maluly Neto (PFL), Rachid Saldanha Derzi (PMDB), José Egreja (PTB), Jonas Pinheiro (PFL), Cardoso Alves (PMDB), Jorge Vianna (PMDB) e Mauro Borges (PDC), Rosa Prata conseguiu a aprovação de um Substitutivo no anteprojeto apresentado pelo Relator Oswaldo Lima Filho (PMDB) onde chancelou o conceito de Função Social ante o de Obrigação Social. Assim o novo texto garantia o direito de propriedade de imóvel rural, desde que cumprisse sua função social. A função social da propriedade é cumprida quando: é racionalmente aproveitada; conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente; observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho propicia o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que dela dependem. (PRATA, 1987, p. 228).

Essa disputa entre função social e obrigação social estava diretamente ligada à outra questão fundamental, a imposição de um limite de propriedade. No anteprojeto apresentado Por Oswaldo Lima Filho, estava previsto a limitação da propriedade rural a 100 módulos rurais. Na mesma ótica também determinava que o imóvel que excedesse o limite de módulos regionais permitidos não cumpriria sua obrigação social, portanto passível de desapropriação.

Para o Deputado Aldo Arantes do PCdoB, um dos mais graves problemas do Brasil era a concentração da propriedade territorial, assim advogando a necessidade social de se estabelecer um limite, um teto máximo ao direito de propriedade. (ARANTES, 1987, p. 91).

Vários Constituintes e Órgãos representativos das classes patronais se manifestaram contrários a qualquer limitação da propriedade. Na mesma manifestação em que se criticou ferrenhamente o conceito de obrigação social, o Presidente da SRB, Flávio Telles de Menezes assinalou que estabelecer limite ao tamanho da propriedade é estabelecer um limite ao crescimento da produção agrícola no país, indagando quem iria se sentir seguro num país em que haja limitação ao tamanho da propriedade. Menezes afirmou que a propriedade rural produtiva é o verdadeiro santuário do Brasil. (MENEZES, 1987, p. 122).

Neste ínterim, o Deputado do PDS Virgílio Galassi se manifestou defendendo a liberdade da propriedade para que não sejam prejudicados os grandes

empresários competentes. (GALASSI, 1987, p. 203).

Deste modo, no substitutivo apresentado por Rosa Prata do PMDB e pelos demais Constituintes já referenciados, ao trocar obrigação social por função social retirava o quesito que impunha qualquer limite à propriedade rural para que esta cumprisse sua função social. (PRATA, 1987, p. 228). Para o relator Oswaldo Lima Filho do PMDB, o substitutivo de Rosa Prata estava a serviço dos latifundiários, por isso, contra os trabalhadores e os pequenos proprietários. Não contemplou impenhorabilidade, crédito aos pequenos proprietários com preferência e nenhuma dessas medidas que a Subcomissão vinha propondo.

Nota-se que Rosa Prata e Oswaldo Lima Filho eram do mesmo partido, do PMDB, contudo, para além de compartilharem a mesma legenda, apresentavam diferentes visões e distintos interesses de classe, marcando uma disputa política contundente na construção do texto constitucional que balizaria o desenvolvimento da Reforma Agrária no Brasil.

3. O “APRIMORAMENTO” DO CONCEITO DE FUNÇÃO SOCIAL: 1964-1988

Entendemos que o conceito de função social da propriedade da terra é um aspecto basilar na construção da política de Reforma Agrária. Neste sentido é cabível fazer uma reflexão entre os debates da Subcomissão, o Estatuto da Terra de 1964, dispositivo que até então regulava a matéria no País e o texto final cancelado na Constituição de 1988.

No Estatuto da Terra a propriedade cumpre sua função social quando simultaneamente cumpre vários requisitos, como por exemplo, favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; já no texto final da Carta de 1988 tal requisito aparece quando a propriedade apresenta uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. No que tange ao trabalho, o Estatuto assinala que a propriedade deve observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem; Na Constituição de 1988 encontramos um item análogo que sinaliza a observância das disposições que regulam as relações de trabalho.

Concernente à produtividade, o Estatuto de 1964 exige que a propriedade mantenha níveis satisfatórios de produtividade para o cumprimento da função

social; no regulamento de 1988 encontramos a exigência de um aproveitamento racional e adequado. No último critério definidor da função social o Estatuto requer que se assegure a conservação dos recursos naturais; em 88 o texto é alterado para a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

Ao começarmos a leitura dos anais das sessões plenárias da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária entende-se que o objetivo comum dos parlamentares é buscar um avanço na construção de um novo projeto de Reforma Agrária para o Brasil. Contudo, ao analisarmos os textos do Estatuto da Terra de 1964 em comparação com o da Constituição Federal de 1988 fica claro que não houve mudanças significativas na matéria, embora tenham acontecido algumas alterações aprecia-se que não houve um câmbio estrutural no regulamento, principalmente quando olhamos de perto para o conceito de função social da propriedade da terra, fundamental para a pauta, observamos nenhum avanço.

No entanto, ao retornarmos nosso olhar para os debates da Subcomissão, lembramos que houve a tentativa de “aprimoramento” do conceito de função social para obrigação social. Esta proposta, elaborada por Luiz Edison Fachin como elucidado anteriormente, pressupunha critérios mais rígidos para a propriedade e estabelecia um limite de tamanho. Desta forma, é crucial destacar a disputa, pautada por interesses políticos e de classe, que ocorreu no interior da Subcomissão, eliminando qualquer tentativa de imposição de um limite à propriedade privada rural e derrotando o conceito de obrigação social.

Em sua tese, *Entre Justiça e Lucro (Rio Grande do Sul 1890-1930)* Ironita Machado discute como determinados setores sociais se utilizaram do aparelho do Estado, mediante o executivo, legislativo e judiciário para a efetivação de um processo de racionalização capitalista da terra no Rio Grande do Sul nas primeiras décadas do século XX:

Tudo isso foi possível porque os líderes do Executivo do governo rio-grandense, bem como muito de seus pares na política e/ou nas iniciativas privadas burguesas, detinham o domínio de conhecimento doutrinal e operacional do direito e na prática conciliavam o Judiciário e o Legislativo à constituição de instituições, ideologias, práticas e agentes sob concepções políticas, econômicas e sociais dos valores dominantes da fração de classe que impunha aos grupos subalternos como se fosse de todos. (MACHADO, 2012, p. 297).

No processo histórico analisado, não se trata da mesma dinâmica, contudo,

a partir desta reflexão, é possível evidenciar como um determinado grupo político, através do aparelho do Estado, em uma disputa entendida como democrática, no processo de construção da nova Carta Magna, consegue imprimir e legitimar seus interesses de classe no texto máximo da lei brasileira.

Portanto, constata-se que não houve avanços neste âmbito entre 1964 e 1988, esfacelando o intento de “aprimoramento” da função social da propriedade antes que o mesmo pudesse tomar corpo e fosse utilizado contra os interesses daqueles que o ceifaram.

CONCLUSÃO

Foi possível apreciar como Reforma Agrária não se trata de um conceito absoluto e invariável delineando um único caminho a seguir. Entendeu-se ao longo do texto que tal ideia é fruto de singulares construções sociopolíticas e econômicas, tendo diferentes concepções e motivações dependendo do setor da sociedade que a concebe bem como do contexto histórico em que está inserida.

Assim, passando desde as primeiras propostas do PCB e da Igreja Católica, pelos projetos parlamentares do início dos anos 1960 e pelas tensões do Governo Jango, evidenciamos que naquele então não se tinha uma clareza do que se entendia por uma Reforma Agrária e o que se entendia por uma Política Agrícola. A partir da promulgação do Estatuto da Terra em 1964, tem-se oficialmente a definição do que “deveria” ser uma e do que “deveria” ser a outra. Neste sentido, chega-se a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 com entendimentos mais claros acerca das duas matérias.

Essa “clareza” referida tem na Política Agrícola um enfoque produtivista, modernizador e de reajustes tributários e a Reforma Agrária como redistribuição fundiária mediante desapropriação por função social. Embora tivessem uma noção mais arejada sobre cada pauta, o interior dos debates foi palco de calorosas disputas e até tentativas de hierarquizações entre a importância de ambas as políticas públicas.

Apesar destas tensões, o clima esquentou mesmo na Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária quando fora discutido o conceito de função social da propriedade da terra e, vinculado a isto, a tentativa de estabelecimento de um limite ao tamanho da propriedade territorial rural no País. No anteprojeto da Subcomissão, o relator incluiu uma proposta apresentada pelo Procurador da ABRA Luiz Edison Fachin, em concordância com a CONTAG,

nesta, propunha um aprimoramento da função social para o conceito de “obrigação social da propriedade”, além de estabelecer critérios mais rígidos, estabelecia um limite de cem módulos rurais regionais para o tamanho da propriedade.

Tal proposta foi duramente combatida pelo presidente da Sociedade Rural Brasileira, Dr. Flávio Telles de Menezes, bem como por diversos parlamentares ligados à agricultura patronal, como o deputado Rosa Prata que colocou em votação um substitutivo ao Anteprojeto de Lima Filho, modificando diretamente o conceito de “obrigação social”, que voltaria a se chamar “função social” retirando a imposição de qualquer limite ao tamanho da propriedade rural.

Deste modo, os textos do Estatuto da Terra de 1964 e da Constituição de 1988, no que tange ao conceito de função social da terra, tiveram como um dos principais fundamentos a política de Reforma Agrária, cabe ressaltar que não houve nenhuma alteração de base. Assim, permite concluir que a proposta legal de Reforma Agrária pouco avançou entre 1964 e 1988, muito em razão da derrota do conceito de “obrigação social”, cujo aprimoramento foi podado por uma disputa política em que determinados interesses de classe tiveram mais peso em detrimento de outros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987). **Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária**. Redação final. Relator: Oswaldo Lima Filho. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987.

_____. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 30 nov. 1964.

CAMARGO. Aspásia. **A questão agrária, crise de poder e reforma de base**. (1930-1964). In: FAUSTO, Bóris. **História Geral da Civilização Brasileira**. (O Brasil Republicano). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, tomo III vl. 10 (Sociedade e Política 1930-1964), 2007.

CONGOST, Rosa. **Tierras, Leyes, Historia: Estudios sobre la Gran Obra de la Propiedad**. Barcelona: Editora Crítica, 2007.

CPDOC. Prata, Arnaldo Rosa. <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/prata-arnaldo-rosa>>. Acesso em: 15 de jun 2018.

DICKEL, Simone Lopes. A função social da propriedade da terra no processo de desapropriação da Fazenda Annoni (1972-1993). 2016. **Dissertação** (Mestrado em História). Universidade de Passo Fundo. Passo Fundo.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

MACHADO, Ironita Policarpo. **Entre justiça e lucro: Rio Grande do Sul -1890 – 1930**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2012.

MARTINS, José de Souza. **O sujeito oculto: ordem e transgressão na reforma agrária**. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2003.

MELLO, Paulo Freire. **Assentamentos rurais no Brasil: uma releitura**. Brasília: Embrapa, 2016.

MENDONÇA, Sonia Regina. **Questão agrária e reforma agrária: algumas reflexões**. In: Temas e Matizes, n.º. 14, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Plano Nacional de Reforma Agrária**. <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/programa-nacional-de-reforma-agraria>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

MST. Reforma Agrária < <http://www.mst.org.br/reforma-agraria/>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

NATIVIDADE, Melissa de Miranda. **A questão agrária no Brasil (1961-1964): uma arena de luta de classes e interclasse**. 2013. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal Fluminense. Niterói.

STEDILE, João Pedro. (Org.). **A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

PRADO JUNIOR, Caio. **A questão agrária no Brasil**. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

_____. **A revolução brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

RAMOS, Carolina. **Capital e Trabalho no Sindicalismo Rural Brasileiro: uma análise sobre a CNA e sobre a CONTAG (1964-1985)**. Niterói: **Tese de Doutorado**, Universidade Federal Fluminense, 2011.

AS CONSTITUIÇÕES DE 1946 E 1988 E OS
LIMITES DE UMA REFORMA AGRÁRIA DE
CIMA PARA BAIXO

THE CONSTITUTIONS OF 1946 AND 1988 AND LIMITS
OF AGRARIAN REFORM FROM TOP TO BOTTOM

Emmanuel Oguri Freitas¹
Rodolfo Bezerra de Menezes Lobato das Costa²

SUMÁRIO: Introdução; 1 Precedentes e rupturas constitucionais; 2 Constituição de 1946 e reforma agrária por cima; 3 A Constituição Federal de 1988 e a continuidade das disputas por significados; Considerações finais; Referências.

RESUMO: Este artigo procura tecer paralelos e reflexões a partir das Constituições de 1946 e 1988, com referência às políticas de reforma agrária e seus desdobramentos infraconstitucionais. Sensíveis à passagem dos regimes autoritários para os democráticos, vislumbramos dinâmicas sociais e políticas que impuseram constrangimentos não planejados para o legislador. A compreensão de temas polêmicos do nosso ordenamento jurídico exige um esforço crítico e contextualizado sobre as hierarquias historicamente construídas entre conceitos, normas, valores e interpretações. Entre as normas constitucionais e seus limites práticos encontramos o temor do crescimento das organizações camponesas a favor de uma democratização das terras, e o vigor de grupos que representam se-

1 - Bacharel em Direito. Professor de Direito na Universidade Estadual de Feira de Santana. Doutor em Sociologia e Direito pelo PPGSD pela UFF. Membro do Observatório Rural Fluminense.

2 - Bacharel em Ciências Sociais. Doutor em Sociologia e Direito pelo PPGSD da UFF. Membro do Observatório Rural Fluminense.

tores ligados a latifundiários em pressionar as diversas agências do Estado. Nesse sentido, sublinhamos a construção de estratégias sutis de retirar do público-alvo da reforma agrária a centralidade das ações, esterilizando a participação social sob o manto de uma cessão de direitos de cima para baixo.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma Agrária; Constituição de 1988; Constituição de 1946.

ABSTRACT: This article seeks to draw parallels and reflections between the Constitutions of 1946 and 1988, with reference to agrarian reform policies and their infraconstitutional developments. Sensitive to the transition from authoritarian to democratic regimes, we see social and political dynamics that have imposed unplanned constraints on the legislator. Understanding controversial issues in our legal order requires a critical and contextualized effort on hierarchies historically constructed between concepts, norms, values and interpretations. Between the constitutional norms and their practical limits we find either the fear of the growth of the peasant organizations in favor of a democratization of the lands, and the power of groups that represent sectors related to the big landowners in pressuring the diverse agencies of the State. In this sense, we underline the construction of subtle strategies to remove the centrality of action from the target public of agrarian reform, sterilizing social participation from top to bottom.

KEY-WORDS: Land reform; Constitution of 1988; Constitution of 1946.

INTRODUÇÃO

Sob a ótica do direito de propriedade no Brasil e da tendência histórica de concentração fundiária, as datas de 1946 e 1988 são simbólicas e estratégicas para uma reflexão sobre a reforma agrária. Os períodos demarcam a passagem de duas formas dos regimes autoritários para os democráticos e, também, um discurso em defesa da desconcentração de terras a partir da cessão de direitos “de cima para baixo”.

Outra coincidência que merece destaque refere-se a um movimento cíclico em nossa história. Se em 1824 contemplamos o direito de propriedade em paralelo com a possibilidade de uso do bem pelo poder público³, atendendo algumas premissas liberais, a Lei de Terras de 1850 apresenta-se como obstáculo para o ingresso de novos proprietários; se a Constituição de 1891 fala em desapropriação por necessidade ou utilidade pública⁴, se a Constituição de 1934 reconheceu o direito de posseiros⁵, o regime autoritário de Vargas perseguiu os movimentos sociais no Brasil.

O diferencial entre as situações precedentes e o paralelo entre as Constituições de 1946⁶ e 1988, tal como apontado por MARTINS (2003)⁷, foi a ideia de uma função social da propriedade. Tal função social, que contradiz o absoluto direito de usar, gozar e abusar das coisas (*Jus utendi, fruendi et abutendi*), ou seja, da propriedade, foi tecida em nossa Carta Magna de 1988 à luz da atuação política de nossos movimentos sociais e da organização das classes subalternizadas. No entanto, essas conquistas sofreram ataques em seu conteúdo final

3 - Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. [...] XXII. E' garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indenizado do valor della. (Constituição de 1824)

4 - Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. (Constituição de 1891)

5 - “A Constituição de 1934 [...] voltou a reconhecer o direito dos posseiros, reduziu os impostos para a pequena propriedade e garantiu a terra às nações indígenas. Mas não tardou um novo processo com a implantação do Estado Novo, em 1937.” (VEIGA, 1984, p. 19)

6 - “A Constituição de 1946 [...] impunha o princípio de que toda desapropriação por interesse social ou utilidade pública seria feita mediante prévia e justa indenização em dinheiro.” (VEIGA, 1984, p 28)

7 - “Mesmo que não tenham ocorrido rupturas e mudanças radicais no regime fundiário brasileiro, nem haja qualquer perspectiva de uma mudança revolucionária no regime de propriedade, tem havido alterações substanciais na concepção do direito de propriedade. Alterações de longo curso vem ocorrendo desde a Revolução de 30, de modo a restituir ao Estado elementos básicos de domínio eminente do território, condição para que o governo exerça sua autoridade na regulação da chamada função social da propriedade, que as Constituições brasileiras vêm proclamando desde a Constituição de 1946.” (MARTINS, 2003, p. 31)

a partir de uma perspectiva “iluminada” das elites econômicas e intelectuais, que dirigiram as respectivas constituintes, no sentido de dar relevância à defesa do caráter produtivo da propriedade e pela retomada da figura do latifúndio na estrutura agrária nacional. De tal forma que podemos identificar em discursos de ambas as Constituintes a importância social e econômica de uma distribuição de terras para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, como objetivo primário, e a justiça social como consequência social positiva.

Em resumo, com esse artigo pretendemos repensar um modelo de cessão de direitos sem participação social, um movimento que estabelece normas máximas constitucionais em que a distância da população em relação aos seus direitos constitui fundamento para estabilidade do sistema. Ou seja, toda vez que democraticamente a população identifica a contradição entre os direitos constitucionais e a realidade socioeconômica (com ênfase na desigualdade da distribuição de terras), todo o sistema se reconfigura para exclusão de direitos. Assim foi com o golpe de 1964⁸, assim se apresenta com o eminente fim dos direitos políticos e sociais recepcionados pela Constituição de 1988.

Como instrumentos teóricos acionados nesse cenário, utilizaremos a tese desenvolvida por Karl Marx (s/d) na “Crítica à Filosofia do Direito de Hegel”, em que o autor apresenta os órgãos do Estado como “corporações incompletas”. Esses órgãos não são racionalmente hierarquizados, o que permite contemplar uma realidade em que os institutos de reforma agrária e demais órgãos do Estado entram em conflito para impor sua ordenação do território, e sua importância no ordenamento jurídico. Portanto, o próprio Estado se apresenta como uma possível estrutura burocrática completa, hierarquizando politicamente os conflitos com vistas não a uma racionalidade burocrática ou a uma ordem constitucional, mas para uma hierarquização política que não perturbe o *status quo*.

Metodologicamente esse artigo se apresenta como uma interseção entre os campos da sociologia e do direito, em busca de instrumentos para observar as mudanças e as permanências entre os instrumentos de regulação da vida social e econômica. Essa interdisciplinaridade ganha relevância ao aprofundar o diálogo entre dois campos específicos de conhecimento: o Direito Agrário e a Sociologia Rural. A relação entre os instrumentos de administração do Estado e as mudanças

8 - “Após o golpe de 1964, este dispositivo foi sucessivamente alterado por Emendas, tanto à Carta de 46 quanto à Constituição outorgada em 1967. O pagamento de indenizações antecipadas em dinheiro acabou sendo substituído por um rito sumário de desapropriação com pagamento posterior de indenizações em Títulos de Dívida Pública. Para a fixação do valor dessas indenizações, leva-se em conta o que foi declarado para efeito de Imposto Territorial Rural, acrescido das benfeitorias e da correção monetária.” (VEIGA, 1984, p. 28-9)

constitucionais são revistas como resultado de tensões e conflitos ideológicos, resolvidos ou postergados. Assim, determinadas práticas racionais de instâncias e instrumentos de poder não podem ser isoladas da sociedade, daí nossa opção por destacar os limites de duas constituições democráticas (1946 e 1988) que não conseguiram alcançar a efetividade da democratização ou da regularização da estrutura fundiária brasileira.

Através da revisão bibliográfica e da análise dos conteúdos das cartas constitucionais, elaboramos uma narrativa histórica que pretende dar conta dos movimentos de cima para baixo, em que as elites econômicas perseguem um ideal de reforma agrária supostamente modernizante. Ao mesmo tempo, os movimentos subalternizados imprimem, através da luta e da resistência, ganhos legislativos que se refletem na organização da ação coletiva.

1. PRECEDENTES E RUPTURAS CONSTITUCIONAIS

Para explicar o processo de construção de nossas Constituições, Oliveira Vianna (1934) relaciona duas espécies de idealismos: o idealismo utópico, aquele que não leva em conta os dados da experiência; e o idealismo orgânico, aquele que apenas se apoia na experiência, pela observação imediata do ambiente social. Segundo o autor clássico, nunca houve esse segundo tipo em nossos “idealismos de Constituição”, mas ficamos reféns de formuladores que ignoravam a nossa vida econômica, social e política.

Provenientes de centros religiosos de ensino, a juventude dos latifúndios que viriam a formar nossa primeira elite política caracterizavam-se por uma educação “extra-nacional”. Há uma coincidência histórica entre a primeira fase de nossa organização política e um grande movimento de que reivindicava democracia na Europa e nos Estados Unidos

Eram três modelos fascinantes [França, Inglaterra e Estados Unidos], que tiveram aqui, os seus adeptos ferventes, os seus theorists, [...] os seus doutrinadores eloquentes. Durante a Constituinte de 23, como nas lutas do I Imperio e da Regencia, o idealismo das nossas minorias políticas, das nossas elites intellectuais e dos nossos doutrinadores liberais, ou era formado dos princípios exclusivos de um desses três modelos, ou era uma mistura delles, feita, às vezes, com habilidade e, às vezes, sem habilidade alguma. (VIANNA, 1939, p. 23-4)

Apesar das correntes “democratizantes”, mesmo que fossem apropriadas pela elite nacional em formação, inspiradas na luta contra o autoritarismo, a realidade social brasileira impôs “mecanismos de ajuste e desajuste” (NEDER, 2014, p. 48). Nesse sentido, Neder desenvolve a tese de que “tanto o liberalismo quanto o autoritarismo são formas de pensamento possíveis de serem formulados pela ideologia burguesa [...] Estas estiveram presentes antes mesmo da emancipação política” (NEDER, 2014, p. 47).

Concomitante às inspirações liberais da Constituição de 1824 faz-se necessário destacar a Lei de Terras (1850), que regulamentou diretamente a forma de aquisição de propriedade imóvel. Em suma, esta lei estabelecia que o único modo de aquisição das terras devolutas seria a compra e a venda, o que, na prática, extinguia com o modo secular de aquisição de terra por meio da posse.

Ao extinguir as formas tradicionais de aquisição de terras, regularizar as poses ocorridas anteriormente ao seu advento e fixar limites claros entre a propriedade particular e o domínio público, impedia o acesso de escravos libertos às terras “livres”. Nesse sentido, a Lei de Terras, criou as condições de expansão dos territórios de uma aristocracia agrária; além de antecipar, de modo planejado, o processo gradual e lento de extinção da escravidão sem afetar a estrutura fundiária pré-estabelecida. Em resumo, a “renda capitalizada no escravo transformava-se em renda territorial capitalizada: num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa” (MARTINS, 2004, p. 32).

A manutenção da grande propriedade escravista colocou em evidência a íntima relação entre o liberalismo e a escravidão, “[...] constituindo a produção de um discurso que apropriava o constitucionalismo que constringia as monarquias absolutistas (em Portugal e no Brasil)” (NEDER, 2014, p. 89). Mas a monarquia brasileira não se mantinha apenas pelo apoio do latifúndio, a excessiva centralização (Poder Moderador), sob críticas, e a exaustão do trabalho servil frente ao aumento do contingente assalariado deram o tom de instabilidade do sistema.

A transição monárquico-republicana foi marcada por um golpe, de modo que, segundo Raymundo Faoro (2008), a interferência militar, situada entre um imperador sem direitos políticos e o federalismo não amadurecido, desviou a direção dos acontecimentos. Portanto, a formação da República ocorreu através de uma articulação conhecida como “política dos governadores”⁹. Sob sustentação

9 - Método político encontrado após o centralismo do período monárquico para aliar e evitar as disputas entre governos central e estaduais. “Quem governa são as situações estaduais, as situações estaduais aptas a empolgar o poder central, as oligarquias, na voz de seus oponentes. No outro lado das fileiras conservadoras, debatem-se os valorizadores da União, que, partindo de um núcleo de autoridade [...] querem autonomizar a estrutura político-jurídica, para que a Constituição molde as realidades ou lhes dirija os passos fundamentais.” (FAORO, 2008, p. 533)

econômica, social e eleitoral do “coronelismo”¹⁰, encontraremos as lógicas subjacentes à promulgação da Constituição de 1891¹¹.

O caráter oligárquico do Estado brasileiro combinava-se com uma ausência de participação social. Com a crise de 1929, o Estado, diante de uma produção prevista para os dez anos seguintes que excedia a capacidade previsível de absorção dos mercados compradores, praticou queimadas para influenciar os preços dos produtos. Em seguida, atendendo às premissas necessárias para a industrialização, com a Constituição de 1934, surgiram os três primeiros códigos associados a questões ambientais: o Código das Águas, o Florestal e o de Mineração.

Na década de 1930 destaca-se o golpe que coloca Getúlio Vargas no poder e a promulgação de uma Constituição com características liberais (1934). Mas, também, com um segundo golpe para ampliar os poderes do então presidente, que resulta na Constituição de 1937, com inspiração fascista. Em paralelo, vale citar que essa mesma Constituição voltou a reconhecer o direito dos posseiros, reduziu os impostos para a pequena propriedade e garantiu a terra às nações indígenas, até um novo retrocesso em 1937, com o Estado Novo (VEIGA, 1984).

2. CONSTITUIÇÃO DE 1946 E REFORMA AGRÁRIA POR CIMA

Em 1945, o presidente Getúlio Vargas é deposto por militares e nasce uma nova República. O Partido Comunista Brasileiro (PCB), ora legalizado, apresenta-se como uma opção eleitoral junto com uma diversidade de participantes para uma nova assembleia Constituinte. Queremos sublinhar nesse artigo um ponto que merece destaque: a transferência para União, na Constituição brasileira de 1946, (art. 5^a, n^o XV, G), da competência exclusiva para legislar sobre desapropriação, excluindo-se a legislação estadual, supletiva ou complementar, que era permitida em 1934¹².

10 - Forma de poder econômico e político centralizado pelo proprietário rural.

11 - Esse processo será acompanhado por uma forte presença militar: Entre a proclamação da República e a organização dos Estados – de 15 de novembro de 1889 a maio de 1891 – os governadores são nomeados por Deodoro e seus ministros [...] Dos vinte Estados, dez cabem aos militares, com, em 1893, cento e setenta e quatro oficiais exercendo funções políticas e administrativas, excluídos os deputados e senadores, compondo um quarto da Assembléia Constituinte. (FAORO, 2008, p. 611)

12 - Artigo 6^o. § 3.º A competência federal para legislar sobre as matérias dos ns. XIV e XIX, letras c e i, in fine, e sobre registros públicos, desapropriações, arbitragem commercial, juntas commerciaes e respectivos processos; requisições civis e militares, radio-communicação, emigração, imigração e caixas economicas; riquezas do sub-so-lo, mineração, metallurgia, aguas, energia hydro-ellectrica, florestas, caça e pesca, e a sua exploração não exclue a legislação estadual suppletiva ou complementar sobre as mesmas materias. **As leis estaduaes, nestes casos, poderão, attendendo ás peculiaridades locais, supprir as lacunas ou deficiencias da legislação federal, sem dispensar as exigencias desta.** (Constituição de 1934) – grifos nossos.

Entre as décadas de 1940 e 1960, vislumbrou-se o mundo rural na ótica da produção de alimentos a preços baixos e como mercado consumidor para produtos industrializados. Em 1944, sob o título “O Brasil reclama disciplina e método em todas as atividades criadoras de riquezas”, o Jornal do Brasil publicou uma matéria sobre os planos do Governo.

A reforma agrária que teremos de empreender não implica redistribuição, porque não temos, como outros povos, escassez de terras. A tarefa apresenta-se [...] os de técnica agrícola, de aparelhamento e educação para o trabalho. Urge mecanizar a lavoura e industrializar os seus produtos, para enfrentarmos as necessidades do crescente aumento das populações e as exigências da exportação. É processo retrogrado de produção o que despreza os sub-produtos, limitando-se às formas primárias de utilização. (JORNAL DO BRASIL, 4 de outubro de 1944, p. 6)

As exigências de uma modernização da produção agrícola esbarravam numa relação deteriorada entre as oligarquias regionais e o poder central. Esse tema foi estudado por Victor Nunes Leal (1975), com ênfase no fenômeno do “coronelismo” até a Constituinte de 1946. O autor demonstra como, ao longo da história brasileira, houve uma tendência de perda de atribuições dos órgãos municipais frente à uma centralização constante. Portanto, o coronelismo representava a tentativa de conservação do poder privado frente a sua decadência.

O ‘coronelismo’ assenta, pois, nessas duas fraquezas: fraqueza do dono de terras, que se ilude com o prestígio do poder, obtido custa da submissão política; fraqueza desamparada e desiludida dos seres quase sub-humanos que arrastam a existência no trato das suas propriedades. [...] A melhor prova de que o ‘coronelismo’ é antes sintoma de decadência do que manifestação de vitalidade dos senhores rurais, nós a temos neste fato: é do sacrifício da autonomia municipal, que ele se tem alimentado para sobreviver. (LEAL, 1975, p. 56-57)

Esse período é marcado também pelos conflitos entre posseiros e latifundiários, que, como demonstram os trabalhos de Leal (1975), apresentavam sintomas de decadência. Fundamental para análise foi a resistência dos trabalhadores rurais, organizados ou não, em deixar o campo. Trabalhos contemporâneos evidenciam os conflitos entre posseiros e fazendeiros/grileiros ao longo dos anos 50/60/70¹³.

13 - “Em todo o país [...] a ausência de um cadastro rigoroso de terras e a delimitação controversa das propriedades, por vezes com superposição de limites, criavam dificuldades para definição do que eram efetivamente as terras da União ou terras devolutas, quem eram os posseiros, quem detinha a propriedade legal da terra”. (NMSPP, 2015, p. 51-52). Relatório de pesquisa: conflitos por terra e repressão no campo no estado do Rio de Janeiro (1946-1988). Coordenação: Leonilde Servolo de Medeiros (CPDA/UFRRJ).

Esse fato deve ser destacado na medida em que uma das polêmicas colocadas na Constituinte de 1946 tinha como referência a reforma agrária como uma necessidade estrutural da sociedade brasileira ou como um universo diverso de conflitos que deveriam ser analisados a partir de uma ótica regional. De acordo com o trabalho desenvolvido pelo Ministro Geraldo Bezerra de Menezes (durante o Governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, 1946-1951) uma das inovações da Constituição de 1946 remete ao seguinte fato:

[...] à desapropriação por interesse social ficaria exclusivamente à União. Partiram os revisionistas do falso pressuposto de que tal modalidade constitui apenas “instrumento de reforma básica da sociedade”. [...] . Fiéis às premissas, apontaram-na como “recurso de que só extraordinariamente lançará mão o Estado. (BEZERRA DE MENEZES, 1963, p. 80)

Se de um lado percebia-se a decadência regional dessas oligarquias como oportunidade de ações regionalizadas (por movimentos sociais ou por estruturas de poder em disputa), de outro, a divergência tinha como referência a tese sobre a necessidade de mudanças estruturais. A perspectiva do Ministro Geraldo Bezerra de Menezes, orador do Governo de Dutra, tinha como ênfase o fato da reforma agrária ser alcançada com vistas às condições sociais e de produção, peculiares a cada realidade nacional:

Em face dessa diversidade de situações, aos Estados e aos Municípios não é aconselhável se retire, dentro das diretrizes fixadas por lei federal, a possibilidade de participarem, num planejamento regional, do processo de reforma agrária. (BEZERRA DE MENEZES, 1963, p. 81)

Desse debate, um consenso: a questão agrária apresenta-se como problema de desenvolvimento para o Brasil. Mas a perspectiva do desenvolvimento do capitalismo no campo também foi influenciada pela participação dos comunistas na Constituinte¹⁴. Podemos contemplar essa perspectiva a partir de uma entrevista realizada por Luiz Carlos Prestes para o Jornal do Brasil:

A missão do proletariado é dar direção, declarou em resposta a uma interpelação. A ele cabe resolver os problemas da própria burguesia. Sem solucionar o problema agrário, o Brasil não

14 - “O problema da terra no Brasil – o monopólio da propriedade privada da terra –, visto como um dos grandes entraves à democratização do País, constituiu uma das principais questões levantadas pelos comunistas nos debates parlamentares então travados”. (PRESTES, 2006, p. 183)

pode sair da situação em que se encontra, de crise industrial. Faz algumas considerações sobre as vantagens de elevar-se o nível de vida das populações rurais, para acentuar que não quer dizer que se deva fazer uma reforma agrária. Quer dizer ação legal, isto é, uma solução dada ao nosso problema agrário pelo Parlamento democrático (Jornal do Brasil, 27 de abril de 1945, p. 6).

A presença do PCB nos debates sobre a reforma agrária na Constituinte citada não tinha como objetivo imediato uma revolução socialista, mas o próprio desenvolvimento do capitalismo. No discurso pronunciado pelo então senador Luiz Carlos Prestes havia a necessidade de compreender a “persistência dessas relações feudais” no campo, que culminavam num “monopólio da terra”¹⁵. O consenso sobre a forma de potencializar o capitalismo no mundo rural brasileiro diferenciou-se dos caminhos políticos encontrados.

Entre esses caminhos encontramos uma das inovações da Constituição de 1946, que é a inclusão do pagamento em dinheiro em caso de desapropriação, prevista no parágrafo 16 do artigo 141 (“É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.”). Esse fato coloca o processo de reforma agrária dentro de um novo circuito, que abriu brechas para casos de corrupção e uma capitalização da elite latifundiária, que na época mostrava sinais de decadência.

Segundo Martins (1981), em torno dos anos 1950, camponeses de várias regiões do país começaram a manifestar uma vontade política própria, rebelando-se de vários modos contra seus opressores, levando proprietários de terras a tribunais. A ação coletiva se configurava na organização em ligas ou sindicatos (ainda não legalizados), exigindo do Estado uma política de reforma agrária, resistindo de vários modos as expulsões e despejos, bem como erguendo barreiras e fechando estradas para obter melhores preços para seus produtos. O que marcou e definiu as lutas camponesas dessa época foi a disputa entre as Ligas Camponesas, o PCB e a Igreja pela hegemonia na organização dos camponeses e trabalhadores rurais.

No ano de 1950, encontramos a primeira proposta da Igreja Católica para reforma agrária. Contra o risco de despovoar o campo, e com a vontade de antecipar-se a uma revolução, encontramos evidências no documento publicado pela Igreja sobre a urgência de uma “legislação social agrária que deve vir por fases,

15 - Discurso pronunciado na Assembleia Nacional Constituinte pelo senador Luiz Carlos Prestes, 18 de junho de 1946 (STEDILE, 2005, p. 17-28).

de baixo para cima” (apud STEDILE, 2005, p. 33). A preocupação sobre uma mobilização entre os trabalhadores rurais em direção à reforma agrária tomou forma, também, no projeto apresentado pelo deputado Coutinho Cavalcanti (PTB/SP), em 1954. Nesse projeto ele apontava para a formação de Comissões Agrárias Municipais, a fim de revelar as terras suscetíveis de desapropriação.

De meados dos anos 1950 até as vésperas do golpe de 1964, a organização e a mobilização no campo (pela ação das várias correntes de esquerda que atuavam no meio rural) assumiram a forma de associações civis, com destaque para as Ligas Camponesas e para a primeira proposta de reforma agrária dos Movimentos Camponeses do Brasil (Ligas Camponesas, Ultabs e Master/RS).

Da aliança tácita entre católicos e comunistas, surgiu o mais importante resultado político desse período para o campesinato – a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e a estrutura sindical que lhe corresponde. Mas, à medida que o PCB se fortalecia nas lutas dos trabalhadores rurais, se afastava do movimento camponês, dando espaço para a influência e a “presença da igreja” (MARTINS, 1981, p.10).

Reconhecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 31 de janeiro de 1964, a CONTAG foi a responsável por traduzir para a linguagem do camponês o conteúdo do Estatuto da Terra. A entidade fornecia ao Governo Federal relatórios sobre conflitos entre posseiros e grileiros, indicando essas áreas para fins de desapropriação com base nas previsões do referido diploma legal (MEDEIROS, 2015, p.80). Compreender e dar publicidade aos conflitos era a forma de luta possível diante do quadro autoritário que se colocava perante a organização dos trabalhadores do campo.

O campo que se oferecia era o da lei, do Estatuto da Terra, e foi nessa trincheira que essas entidades puderam mobilizar os elementos legais para indicar um caráter desapropriante do quadro normativo. A ação sindical passava, portanto, pela defesa de direitos. A CONTAG ainda foi responsável por fazer as primeiras denúncias, encaminhadas pela Central Latino-Americana dos Trabalhadores (CLAT), sobre a existência de trabalho escravo no meio rural no Brasil à Organização Internacional do Trabalho (OIT).

3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A CONTINUIDADE DAS DISPUTAS POR SIGNIFICADOS

A abertura política, após grandes mobilizações populares e da sociedade civil organizada, culminou no movimento de “Diretas Já” em 1984 e na eleição

indireta de Tancredo Neves. Iniciou-se no Brasil um período de construção de uma nova constituição federal, que pudesse exprimir o intento de redemocratização das instituições.

Com a morte de Tancredo Neves na véspera de sua posse como presidente da república, o vice-presidente, José Sarney, assumiu o governo. Sarney era representante direto das aristocracias agrárias do Nordeste. Antes de morrer, todavia, Tancredo havia indicado a nomeação do engenheiro agrônomo José Gomes da Silva para presidente do INCRA, o qual encaminhou às lideranças políticas o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). A base da proposta do I PNRA absorvia diversas demandas dos movimentos sociais, consolidadas nos anos anteriores, passando a incomodar setores da classe ruralista. O I PNRA foi aprovado em 10 de outubro de 1985, configurando o decreto 91.766, no entanto, a versão final diferia muito da proposta encaminhada por José Gomes, sendo uma das razões pelas quais teria deixado o governo (MORISSAWA, 2001).

A relação entre a ascensão das lutas camponesas e o processo de “modernização” do campo tem forte influência na gênese do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O movimento se coloca como herdeiro indireto dos processos de luta das Ligas Camponesas, em que a bandeira de luta “reforma agrária na lei ou na marra” constituiu a referência para a organização nascente (STEDILE e FERNANDES, 2012, p.20).

A relação da luta pela terra e o processo de democratização é um fator relevante para compreensão das estratégias que serão utilizadas (STEDILE e FERNANDES, 2012, p.24). Não é à toa que Fernandes (1996) propõe que de 1985 a 1990 seria o período da “institucionalização do MST”, quando o movimento passa a atuar em todo o país. A abertura democrática permitiu o acirramento da luta por terras e a disputa pelas visões de mundo na construção de uma imagem positiva para as nascentes ocupações coletivas. De outro lado, politizou o conflito e pressionou o Estado que precisava se posicionar.

Data dessa época a formação de uma frente política para defender os interesses dos latifundiários: a União Democrática Ruralista (UDR). Formada em 1985, com intuito de “defender todos os interesses de seus associados”, constituiu-se como uma reação à proposta do I PNRA. Nesse momento os grandes proprietários rurais viram-se pressionados para interferir na construção de um modelo de reforma agrária próprio. As figuras de Plínio Junqueira Júnior e Ronaldo Caiado foram centrais na criação dessa entidade. Suas posições convergiam, especialmente, na identificação de que o uso da violência seria inevitável e sobre quais inimigos deveriam ser combatidos: “a Igreja progressista e o Movimento Sem-Terra” (BRUNO, 1997, p.51).

A UDR teve atuação ímpar na Assembleia Constituinte de 87-88, no sentido de barrar qualquer possibilidade de se construir uma carta que efetivasse a reforma agrária (SILVA, 1989). Financiou a candidatura de diversos candidatos para compor a Assembleia Constituinte, conseguindo impor emendas conservadoras, como a que impossibilita a desapropriação de imóveis rurais classificados como produtivos. O maior retrocesso se deu na exclusão do processo de desapropriação dos latifúndios por extensão, que era admitido pelo Estatuto da Terra, Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, considerado pela literatura jurídica como não “recepionado” pela Constituição Federal de 1988 (CRFB).

As ações da UDR visavam tornar a reforma agrária uma questão residual e, fora do espaço da política formal, promoviam iniciativas para o extermínio de lideranças populares no campo. Algumas frações latifundiárias, organizadas na Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB), tinham interesse em estabelecer um novo modelo agroexportador encabeçado pelas empresas rurais (MENDONÇA, 2010). Tratava-se de um projeto baseado na “modernização conservadora”, acompanhada pelo pacote da “revolução verde”.

O intenso debate político em torno da reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte resultou na extinção do INCRA em 1987, que foi recriado pelo Congresso Nacional em 29 de março de 1989. Neste mesmo ano, ocorre a extinção do Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (MIRAD).

A Carta Magna havia consagrado a função social da propriedade¹⁶, como já o fizeram as constituições de 1946 e 1967. Uma diferença importante e amplamente apresentada por constitucionalistas e agraristas é que pela primeira vez a previsão da função social da propriedade está posicionada no rol de direitos e garantias fundamentais. Nas constituições anteriores, a funcionalização da propriedade estava localizada no capítulo sobre a ordem econômica. Em seu art. 5º, inciso XXII, assegura-se a propriedade privada e no inciso seguinte (XXIII) é previsto que essa atenderá à sua função social¹⁷.

16 - A função social da propriedade teve sua primeira previsão na Encíclica Papal “*Rerum Novarum*”, editada pelo Papa Leão XIII, em 1891. De acordo com Geraldo Bezerra de Menezes (1953, p.10), o referido Papa teria defendido a “legitimidade da propriedade particular, refutando magistralmente a tese da propriedade socialista coletiva”. Entretanto, Leão XIII admitia que a propriedade deveria ser “justa” e “legítimo seu uso”, de maneira que era uma tarefa da humanidade dividir as grandes propriedades em pequenas para “torná-la acessível” (BEZERRA DE MENEZES, 1953, p.12). No plano positivista, a função social da propriedade foi absorvida da “*Rerum Novarum*” por Léon Duguit em seu livro “*Les transformations générales du droit privé*” (1912), passando, deste momento em diante, a ser uma reivindicação de ordenamentos jurídicos secularizados.

17 - Os elementos que constituem a função social são trazidos no art. 186 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), entendendo-se que a lista disposta é exemplificativa, de forma que outras ocorrências podem ser interpretadas como atinentes ao cumprimento deste princípio, como vêm entendendo os tribunais acerca do não recolhimento de impostos como prática que fere a observação da função social da propriedade (STROZAKE, 2002).

Ocorre que a legislação infraconstitucional não se adequou ao disposto na CF/88, gerando uma discussão entre os que defendem uma “visão privatista” do direito e aqueles que veem o Código Civil (CC) como instrumento de aplicação jurisdicional que deve observar o disposto na Lei Maior, a CRFB. Destarte, o primeiro grupo entende a função social como limitação de polícia a qual a propriedade estaria submetida, somente como condição limitativa, como acontece com o direito de vizinhança, por exemplo. Conforme propõe Gustavo Tepedino, “não se deram conta de tais modificações em toda a sua amplitude, mantendo-se condicionados a disciplina da propriedade pré-vigente” (sic) (TEPEDINO, 2003, p.78).

A divergência sobre o tratamento que se deve dar a propriedade gerou na doutrina uma ótica confusa que conduzia a uma leitura partida da natureza jurídica do instituto da propriedade: uns entendiam como direito civil subjetivo e outros como direito público subjetivo.¹⁸ Essa dicotomia foi superada com a ideia de que a função social é elemento nuclear, da essência da existência da propriedade (PETERS, 2003). A partir dessa visão, de que a propriedade deva ser tratada como uma “situação jurídica complexa”, o instituto da função social ganhou maior abrangência.

Alguns autores, como Antonio Jurandyr Porto Rosa, acreditavam, antes da alteração do Código de Processo Civil (CPC), que deveriam ser feitas mudanças na legislação infraconstitucional, com a finalidade de adequá-la ao texto da Carta Magna. O autor dizia que caberia “acrescentar novo inciso ao art.927 do Código de Processo Civil, estabelecendo ao autor da ação possessória a obrigação de provar que o imóvel rural atende aos requisitos da função social, fixados no art.186 da CF” (ROSA, 2002, p. 327). No entanto, mesmo após a promulgação do novo CPC, a Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015, nenhuma alteração foi efetuada no dispositivo correspondente do novo texto, que, em seu artigo 561, estabelece as provas necessárias a serem apresentadas pelo suposto possuidor¹⁹.

Ainda assim, a disputa acerca da interpretação do texto constitucional criou duas visões principais acerca da propriedade dentro do sistema jurídico: uma civilista e uma constitucionalista. A primeira visão, que pode ser nomeada como civilista, toma como ponto de referência o Código Civil e reproduz o discurso de propriedade plena. Esta postura frente à ideia de propriedade remonta o

18 - A diferença pode ser retratada pelas duas posições, sendo os civilistas partidários da primeira teoria e os constitucionalistas, da segunda.

19 - Art. 561. Incumbe ao autor provar: I - a sua posse; II - a turbacão ou o esbulho praticado pelo réu; III - a data da turbacão ou do esbulho; IV - a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção, ou a perda da posse, na ação de reintegração. (BRASIL, 2015)

pensamento de juristas do século XIX, notadamente Savigny e Ihering, que tiveram forte influência no ideário que ilustrou a confecção do Código Civil de 1916. Para os seguidores deste posicionamento qualquer tipo de intervenção no gozo do direito de propriedade é interpretado como limitação, como exceção.

Contrapõe-se a esta corrente, outra forma de conceber a propriedade: os constitucionalistas. Observando o Direito como um sistema, identificam que a atenção ao disposto na Constituição Federal deve ser a orientação para a interpretação da norma infraconstitucional. No entanto, estes se dividem em dois grupos: aqueles que acreditam que o disposto na lei maior tem aplicabilidade imediata e aqueles para quem o texto constitucional deve ser regulamentado por lei posterior.

O debate se intensifica quando pensamos na função ambiental e trabalhista da propriedade, uma vez que a aplicabilidade destas subfunções da propriedade está condicionada a normas infraconstitucionais. Um amplo debate doutrinário se desenvolveu, entre aqueles que acreditam no uso destas variáveis para fins de desapropriação e aqueles que acreditam que a própria CFRB mitigou sua importância no artigo 185, quando previu que a propriedade produtiva não seria passível de desapropriação.

A funcionalização mais abrangente e explicitada nos moldes acima é fruto da denominada “Constituição Cidadã”, representando um momento histórico e espelhando conquistas determinadas pelos movimentos de luta pela terra e por grupos ambientalistas²⁰. Esses tiveram o encargo de superar interesses de sujeitos de grande poder na história das significações sobre a terra: os latifundiários (PETERS, 2003). Dessa forma, a função social se coloca como norma e como valor compartilhado.

Na hermenêutica jurídica, busca-se sobrepor o dispositivo do artigo 184²¹,

20 - O marco histórico que determina ações integradas sobre a conservação do meio ambiente pode ser identificado pela Conferência de Estocolmo, realizada em 1972. Desde então diversos tratados versando sobre a matéria foram realizados. O ambientalismo movimentou uma multidão de militantes de diferentes vertentes, que já possuem representação em boa parte dos Legislativos de muitos países (FERREIRA, 2008)

21 - 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. § 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. § 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação. § 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício. § 5º - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

combinando-o com o artigo 186²², ambos da CRFB, com o intuito de sobreposição da proibição de desapropriação de propriedade produtiva, prevista no artigo 185 da Carta Magna²³. A superação deste imbróglio normativo tem sido feita pelos autores do Direito a partir de uma interpretação sistemática progressista da norma constitucional. Entendendo que a CRFB deve ser tratada como um sistema, a interpretação que beneficia a observação da questão ambiental e trabalhista no que tange à Função Social da Propriedade leva em conta a disposição do princípio da função social no artigo 5º do Diploma²⁴.

Sua leitura, sistematizada com os artigos 184, 185 e 186, traça o fio condutor desta interpretação inovadora. Analisando o Parecer Conjunto da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário²⁵, podemos identificar os argumentos que têm sido usados nos casos de tentativa de desapropriação para fins de reforma agrária em que se utiliza as subfunções sociais da propriedade. As razões de ser do parecer evocam a prática administrativa do órgão fundiário, referindo-se à exclusividade da constatação da variável produtividade nos procedimentos de desapropriação.

[...] verifica-se ser exclusivamente o fator produtividade ativado como fundamento das propostas de decretação, sempre à luz de sua inexistência (dos outros critérios) se invocando a dissonância da situação de exploração do imóvel com o princípio constitucional da função social da propriedade, que por sua vez é focado apenas a partir da mensuração dos aspectos concernentes ao GUT (Grau de Utilização da Terra) e GEE (Grau de Eficiência na Exploração), embora em muitos casos mostre-se evidente o descumprimento de outros fatores condicionantes da função social” (Pinto Júnior e Farias, 2005).

22 - 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.

23 - Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

24 - Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:(...) XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

25 - Autoria do Procurador Federal Valdez Adriani Farias e do Advogado da União Joaquim Modesto Pinto Júnior. (Pinto Júnior e Farias, 2005)

O trabalho de Pinto Júnior e Farias (2005) destaca as recomendações do TCU – Tribunal de Contas da União para a “adoção de medidas administrativas com vistas a conferir efetividade às normas constitucionais previstas no art. 186 da CF/88, e incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93”²⁶. O TCU recomendava que se elaborasse uma norma técnica com o apoio do MDA e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) (Pinto Júnior e Farias, 2005). Assim, a propriedade rural atenderia sua função social quando observasse todos os requisitos.

Para os autores, a leitura exegética da CRFB que confere um caráter eliminatório do artigo 185 em relação ao artigo 184 seria um equívoco. A interpretação sistemática mobiliza outros trechos da Carta Magna para dar conta da antinomia aparente. A produtividade protegida pelo artigo 185 da CFRB seria aquela que tivesse pautada na licitude. Os direitos são assegurados até o ponto em que não se tornem ilícitos ou abuso de direitos. Este raciocínio permitiria concluir que o artigo 185 estaria referindo-se apenas à produtividade lícita ou não obtida de maneira abusiva, não servindo como garantia em caso de produtividade alcançada por decorrência de ato ilícito ou abuso de direito. (Pinto Júnior e Farias, 2005)

Superada a discussão sobre a interpretação sistemática dos institutos constitucionais, os autores passam a abordar a competência do INCRA para verificação dos requisitos da função social da propriedade. A questão não exige muito exercício para ser superada, dada a ampla quantidade de dispositivos legais que atestam a legitimidade do INCRA para proceder às vistorias. Por fim, os autores identificam que no conceito de função social estaria contido o de produtividade, mas também as subfunções trabalhistas e ambientais. Ou seja, a produtividade não pode ser conseguida a qualquer custo.

Trata-se de tentativa de intervenção no avanço do progresso, em que o campesinato e seus mediadores – profissionais de áreas como Direito, Engenharia Agrícola, Biologia, Pedagogia e tantas outras – passam a antagonizar com a visão estritamente produtivista nas políticas públicas. Essa composição de uma narrativa emancipadora sobre a propriedade, que vem de baixo para cima, tem sido apropriada pelos órgãos estatais, entretanto, teriam nascido no seio da advocacia popular, promovida por grupos de representação jurídica que, por anos, vêm assessorando os movimentos de luta pela terra, bem como pelos membros das entidades de advocacia pública do Estado.

26 - Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Nos casos em que houvesse a necessidade de auxílio de outros órgãos públicos para caracterização do descumprimento, haveria de ser feita norma técnica e adoção de medidas administrativas conjuntas de fiscalização, para que se conferisse efetividade às normas constitucionais previstas no artigo 186 da CFRB, e incisos II a IV do artigo 9º, da Lei nº 8.629/93. Transcrevemos trechos das recomendações dadas pelos autores do estudo à presidência do INCRA:

[...] considere-o – em face do item 9.4.4 do acórdão nº 557/2004 (TC-005.888/2003-0) – e manifeste-se fundamentadamente acerca da possibilidade, conveniência, oportunidade e relação custo-benefício de readequar suas normas sobre vistoria de imóveis rurais, para incorporar-lhes critérios de aferição de infrações contra o meio ambiente e contra as relações de trabalho, que sejam objetiváveis por simples conta ou conferência, ou a cujo respeito exista prova administrativa ou judicial preconstituída, hipóteses em que a norma deveria veicular métodos para depuração da produtividade obtida mediante o sacrifício daqueles aspectos da função social da propriedade [...]

[...] articule, em conjunto com o MDA, junto à Casa Civil, IBA-MA/MMA e MTE, decreto regulamentador e ações administrativas tendentes à elaboração de termos de cooperação ou normas interinstitucionais regradoras de fiscalizações conjuntas, visando concentração de juízos simultâneos sobre o cumprimento de todos os aspectos da função social da propriedade. (PINTO JÚNIOR E FARIAS, 2005, p.51)

De acordo com os juristas, os dispositivos constitucionais que tutelam a função social da propriedade fornecem anteparo suficiente para desapropriação por conta do desrespeito às legislações trabalhista e ambiental. Com base nessa leitura sobre a propriedade, os movimentos sociais têm feito o enfrentamento da propriedade privada absoluta, relacionando o domínio da terra, ou território, a elementos centrais de legitimação, como o trabalho, o meio ambiente e os direitos humanos.

Por outro lado, existem autores do direito constitucional e do direito agrário que entendem existir um caráter de inafastabilidade do dispositivo do artigo 185. Um exemplo é de Silva que propõe:

A proibição de desapropriação da propriedade produtiva, para fins de reforma agrária, com pagamento da indenização mediante títulos da dívida agrária, é, a nosso ver, absoluta, sendo inútil procurar interpretações diferentes com base em nossos desejos. Isso não seria científico. (SILVA, 2001, p. 820)

Apesar de não fazer uma justificativa mais elaborada da razão da impossibilidade de desapropriação da propriedade produtiva, o autor se fia na previsão legal proibitiva para concluir dessa forma. Já Luchési, em artigo produzido logo após a promulgação da Constituição de 1988, compreende que a previsão do artigo 185 se refere ao que ele denomina como “principal função social da propriedade” que seria justamente o de produzir. Trata-se, portanto, de propriedade rural “inexpropriável” (LUCHÉSI, 1989, p.90). O mesmo entendimento é compartilhado por Edilson P. N. Júnior, acrescentando que, nos casos de descumprimento das outras subfunções da propriedade, outras sanções como as “fiscais, creditícias”, por exemplo, deverão ser estabelecidas. (JÚNIOR, 2012, p.143)

O consenso entre os dois lados do debate estaria na hipótese de que a Constituição de 1988 teria estabelecido uma ligação forte entre a propriedade e a função social. Autores como Britto (*apud* Chemeris, 2003, p.76), que interpretam a função social como uma “figura geminada” ao direito de propriedade, e Comparato (1996, p. 43), que apregoa um “autêntico dever” do Estado em desapropriar o imóvel faltoso, passam a tratar a função social como núcleo que possibilita a existência da propriedade privada a partir da promulgação da Carta Cidadã.

Dessa forma, o ponto de divergência sobre a possibilidade de desapropriação de imóveis rurais com base no descumprimento da função social estaria na questão da propriedade produtiva. Não é à toa que as entidades representativas dos proprietários de terra mobilizaram esforços razoáveis durante a assembleia constituinte para garantir a cláusula do artigo 185, sofrendo fortes oposições de entidades como a CONTAG e da Campanha Nacional pela Reforma Agrária - CNRA (QUINTANS, 2011, p.100).

De acordo com Silva, a inserção da propriedade privada no capítulo da ordem econômica teria sido resultado da pressão de grupos que ele denomina “conservadores da constituinte”. Entretanto, na visão do autor, esta medida teria amplificado a necessidade de ajustamento do domínio aos ditames da justiça social, uma vez que não se trata somente de garantia individual (aquelas previstas no artigo 5º), resultando na relativização do conceito de propriedade privada (SILVA, 2005, p.812).

Identificamos que os grupos de pressão conseguem algumas vitórias que podem servir aos seus próprios interesses, mas que, por vezes, oferecem espaços de disputas que passam a ser mobilizados pelos seus opositores. O caso da constituinte de 1987 é um exemplo bem expressivo do caráter dialético do processo político, vez que, ao mesmo tempo que amplia as possibilidades de proteção da propriedade produtiva (artigo 185), também oferece campo de batalha para que os juristas progressistas e os movimentos sociais possam determinar suas estra-

tégias de luta judicial. Uma dialética entre os direitos de cima para baixo e a releitura dos mesmos de baixo para cima.

Entre alguns retrocessos em relação ao Estatuto da Terra, a nova legislação não abrigou a figura do latifúndio por extensão, abrindo possibilidades para a manutenção das grandes propriedades²⁷. Por outro lado, a Constituição de 1988 trouxe pormenorizada em seu texto a disciplina da reforma agrária, garantindo aos movimentos sociais elementos legais para disputa no espaço público e judiciário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre as Constituições de 1946 e 1988 podemos visualizar no texto a pressão dos movimentos sociais, seja pela inclusão das premissas do bem-estar social, da função social da propriedade ou dos constrangimentos ambientais e trabalhistas à propriedade. Mas, de outro lado, há evidências nas entrelinhas, no não dito do legislador, ou nas contradições impostas no ordenamento jurídico, que essas concessões constitucionais foram acompanhadas por um medo: a efetivação de uma reforma agrária de baixo para cima.

Entre as normas constitucionais e seus limites práticos encontramos ou o temor do crescimento das organizações camponesas a favor de uma democratização das terras, ou o vigor das empresas nacionais ou multinacionais em pressionar as diversas agências do Estado. Para Delgado (2014), há um novo ciclo da questão agrária no Brasil na passagem dos séculos XX e XXI, caracterizado pela inadequação entre a estrutura agrária, estritamente mercantil, face às necessidades da vida contemporânea, no sentido de “desmercadorizar a terra”²⁸ - compreendendo formas não exclusivamente econômicas.

27 - O Estatuto da Terra definia o latifúndio em seu artigo 4º: Para os efeitos desta Lei, definem-se: (...) V- “Latifúndio”, o imóvel rural que: a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine; b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

28 - “Duas mudanças significativas, mas contraditórias, foram operadas sobre a estrutura agrária brasileira, herda da do regime militar: I – a mudança conceitual formal do direito de propriedade fundiária rural, configurada desde a Constituição de 1988 pelos critérios expressos de sua função social e ambiental legitimadora [...]; acrescida das salvaguardas aos direitos territoriais dos povos indígenas (Art. 231) e ainda das comunidades quilombolas (ADCT – Art. 68); II – um novo ciclo de economia política, claramente configurado nos anos 2000, mediante reestruturação de uma economia política do agronegócio, com expressa estratégia de captura da renda e de riqueza fundiária, segundo critérios estritos da completa ‘mercadorização’ dos espaços fundiários. (DELGADO, 2014, p. 31).

A disputa por legitimidade acerca do significado da função social da propriedade nada mais é do que uma luta por uma melhor posição na “hierarquia” ideológica e burocrática do Estado. Na tese desenvolvida por Marx (s/d) ao classificar os órgãos do Estado como um conjunto de “corporações incompletas”, essa suposta “completude” de um ordenamento jurídico se dá justamente por hierarquizar os demais organismos para manutenção da ordem estabelecida. Há uma mútua dependência entre diferentes órgãos (ou autarquias) na construção da burocracia estatal. Essa disputa por poder pode, por exemplo, subjugar a missão institucional de um sobre o outro, aparentemente contraditórios. Essa leitura possibilita uma melhor análise da conjuntura institucional de cada território específico, onde o conflito se dá.

Quando o autor alemão faz sua crítica ao sujeito hegeliano, enquanto uma “necessidade na idealidade”, ele está criticando uma ideia sem uma conexão necessária com a realidade – um sujeito abstrato. Consoante a essa definição, ao procurarmos a ideia de reforma agrária ou de sua função social na Constituição, estaríamos não atrás de uma noção de necessidade social, mas atrás de uma ideia abstrata da “função social da propriedade”. Portanto, a transformação lógica da propriedade em sua função social é uma mera aparência, pois não há coincidência do direito de propriedade e sua função, a não ser abstratamente. O que há de importante nesse artigo é a percepção de que as Constituintes de 1946 e 1988 transformaram a ideia de Reforma Agrária em sujeito, e fizeram do sujeito real propriamente dito (a prática cidadã e os movimentos sociais) um predicado, em objeto²⁹.

A semelhança das Constituições de 1946 e de 1988 está justamente em retirar das mãos da população e das comunidades a possibilidade de fazermos a reforma agrária. A centralidade do Estado no processo de organização e mobilização para reforma agrária se constitui um objetivo político de cima para baixo, ocultando os sujeitos.

Por outro lado, os movimentos sociais e alguns setores progressistas da assessoria popular e do próprio corpo estatal utilizam essas contradições e lançam mão de estratégias, que se constituem como repertórios de ação político-jurídica, para concretizar pequenos avanços. Estabelecem um campo de disputas nas práticas legislativas e judiciais que os recoloca no cenário enquanto sujeitos, a partir de um movimento de baixo para cima, que torna possível o enfrentamento e viabiliza a construção de uma função social advinda da realidade e da experiência prática.

29 - A essência das determinações do Estado não consiste no facto de estas serem determinações do Estado, mas sim no fato de poderem ser consideradas, na sua forma mais abstrata, como determinações lógico-metafísicas. O aspecto que se torna mais importante é o da lógica e não o da filosofia do direito: o trabalho filosófico não procura encarnar o pensamento em determinações políticas, mas sim volatilizar as determinações políticas em pensamentos abstratos. O momento filosófico não é a lógica do objeto mas sim o objeto da lógica. A lógica não serve para justificar o Estado; pelo contrário, é o Estado que serve para justificar a lógica. (MARX, s/d, p. 26-7)

REFERÊNCIAS

BEZERRA DE MENEZES, Geraldo Bezerra de. **Doutrina Social e Direito do Trabalho**. Niterói: Escola Industrial Dom Bosco, 1953.

BEZERRA DE MENEZES, Geraldo M. **Temas e soluções**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1963.

BRUNO, Regina. **Senhores da terra, senhores da guerra: (a nova face política das elites agroindustriais no Brasil)**. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária: UFRRJ, 1997.

CHEMERIS, Ivan Ramon. **A função social da propriedade: o papel do Judiciário diante das invasões de terras**. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **Estado, empresa e função social**. In: Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 732, a. 85, out. 1996.

DELGADO, G. **A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003**. In: Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo, Ipea, 2005.

DELGADO, Guilherme. **Questão Agrária hoje**. Págs. 27-40. In: Revista Reforma Agrária. Ano 35 Volume 01 nº 02, Edição Outubro/2014.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato**. São Paulo: Globo, 2008

FERNANDES, Bernardo Mançano. **MST: formação e territorialização**. São Paulo: Hucitec, 1996.

FERREIRA, Leila da Costa. **A Questão Ambiental. Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 1998.

JÚNIOR, Edilson Pereira Nobre. **Desapropriação para fins de Reforma Agrária**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2012.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1975.

LUCHÉSI, Fábio de Oliveira. **A desapropriação para fins de reforma agrária perante a nova Constituição Federal**. In: Revista de informação legislativa, v. 26, n. 103, p. 73-94, jul./set. 1989. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181944> Acessado em: 01 Mar 2017.

MARTINS, José de Souza. **O Sujeito Oculto: ordem e transgressão na reforma agrária**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003

MARTINS, José de Souza. **O Cativo da Terra**. Ed. Hucitec: São Paulo, 2004.

MARTINS, José de Sousa. **Campesinato e Política no Brasil**. Petrópolis, Vozes: 1981.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. Lisboa: Editorial Presença. s/d.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Conflitos por terra e repressão no campo no Estado do Rio de Janeiro (1946-1988) (**Relatório de pesquisa**). Rio de Janeiro: CPDA, 2015.

MENDONÇA, Sonia. **A Classe Dominante Agrária: natureza e comportamento (1964-1990)**. São Paulo, São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MORISSAWA, Mitsue. **A história da luta pela terra e o MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

NEDER, Gizlene. **Os compromissos conservadores do liberalismo no Brasil**. Curitiba: Editora Prismas, 2014.

PETERS, Edson Luiz. **Meio Ambiente & Propriedade Rural**. Curitiba: Juruá, 2003.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto, FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

PRESTES, ANITA LEOCADIA. **Os comunistas e a Constituinte de 1946 – por ocasião do 60º aniversário da Constituição de 1946**. Estudos Ibero-Americanos. PUCRS, v. XXXII, n. 2, p. 171-186, dezembro 2006.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. 2011(**Tese de Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**) CPDA, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, Rio de Janeiro.

ROSA, A. J. P. **Os sem-terra e a função social da propriedade**. In: MOLINA, Mônica Castagna *et al.* Introdução crítica ao Direito Agrário. Brasília: UNB, 2002.

SILVA, José Gomes. **Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte 1987/1988**

Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1989.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros.2001.

STEDILE, João Pedro e FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava Gente: A trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular/Fundação Perseu Abramo, 2012.

STEDILE, João Pedro. **Programas de reforma agrária: 1946-2003**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

STROZAKE, Juvelino José *et al.* **Questões Agrárias: julgados comentados e pareceres**. São Paulo: Método, 2002.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

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

VIANNA, Oliveira. **O Idealismo da Constituição**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1939.

ENTRE VITÓRIAS E DERROTAS: A FUNÇÃO
SOCIAL DA TERRA NA CONSTITUIÇÃO DE
1988 VERSUS O DIREITO DE PROPRIEDADE
ABSOLUTO. UMA ANÁLISE DO CASO DA
USINA CAMBAHYBA

BETWEEN VICTORIES AND DEFEATS:
THE SOCIAL FUNCTION OF LAND IN THE
CONSTITUTION OF 1988 VERSUS THE RIGHT OF
ABSOLUTE PROPERTY. AN ANALYSIS OF THE
CAMBAHYBA SUGARCANE MILL'S CASE.

Carlos Henrique Naegeli Gondim¹

SUMÁRIO: Introdução; 1 A propriedade como direito absoluto; 2 A função social da terra; 3 A função social da terra na Constituição de 1988; 4 A condicionante economicista; 5 A condicionante ambiental; 6 A condicionante trabalhista; 7 A condicionante bem estar; 8 A ação ordinária ajuizada pela Usina Cambahyba; 9 A adjudicação de parte do Conjunto Cambahyba; 10 A inviabilidade do conjunto Caeté e Cedro; 11 O processo de desapropriação do Conjunto Cambahyba; Conclusão: vitórias e derrotas da função social no caso da Usina Cambahyba; Referências.

1 - Procurador Federal. Coordenador-Geral Agrário da Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA.

RESUMO: O presente artigo se propõe a analisar a desapropriação para fins de reforma agrária da Usina Cambahyba, localizada no norte do estado do Rio de Janeiro, imóvel rural no qual se constatou o descumprimento da função social da terra em 1998. Este caso concreto configura um exemplo paradigmático do modo como as normas constitucionais que impõem a sanção expropriatória ao imóvel rural que descumpra a função social da terra ainda carecem de plena efetividade, mesmo após passados vinte anos da constatação do ilícito constitucional e trinta anos da promulgação da Constituição Federal. Assim, a partir do estudo de caso, pode-se constatar que a ideologia de um direito de propriedade absoluto continua a produzir efeitos, dificultando sobremaneira a concretização dos mandamentos da Carta de 1988.

ABSTRACT: This paper aims to analyze the expropriation for the purpose of land reform of the Cambahyba sugarcane mill's farms, located in the north part of the state of Rio de Janeiro. Since 1998, the Brazilian State has verified that this particular rural property has not fulfillment its social function. However, this case is an paradigmatic example of how difficult it is to apply constitutional norms that impose the expropriatory sanction to the rural property that disregards the social function of the land, even 20 years past the constitutional violation discovery and 30 years after the promulgation of the Federal Constitution. This case study shows that the ideology by which the property is in fact an absolute right continues to produce effects, making it difficult to realize the constitutional principles.

PALAVRAS CHAVE: Função social. Desapropriação. Reforma Agrária. Social Function. Expropriation. Land Reform.

INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos, as terras da antiga Usina Cambahyba têm servido de referência para diversos estudos e análises sobre Reforma Agrária e conflitos fundiários no Estado do Rio de Janeiro. O caso é paradigmático porquanto, desde 1998, o Poder Público vem tentando desapropriar para fins de reforma agrária os imóveis rurais Conjunto Cambahyba, de 1.712 ha, e o Conjunto Caeté e Cedro, de 1.123 ha, localizados no Norte Fluminense, enfrentando uma miríade de entraves processuais e burocráticos.

Apesar da notoriedade que a Usina Cambahyba ganhou com o lançamento do livro *Memórias de uma Guerra Suja* (Guerra, 2012), no qual um ex delegado do DOPS narra como a referida usina teria sido usada para incinerar corpos de militantes políticos presos, torturados e mortos pela Ditadura de 1964, neste trabalho nos ateremos aos óbices administrativos e judiciais que têm postergado ou impedido a execução da Reforma Agrária nos imóveis da referida usina.

Selecionamos o caso da Usina Cambahyba como um exemplo emblemático em que o direito de propriedade adquiriu contornos típicos de um direito quase absoluto, no confronto com a inquestionável necessidade de desapropriação-sanção de suas terras, tendo em vista o verificado descumprimento das quatro condicionantes constitucionais da função social da terra, além da constatação de que a referida usina foi classificada como uma das grandes devedoras da União. Ainda que o caso aponte para a inexorável desapropriação para fins de reforma agrária, a desapropriação-sanção em questão tem sido impedida ou postergada, retirando-se do conteúdo do direito de propriedade a necessidade de cumprimento da função social da terra.

O estudo de caso permite observar como a aplicação das normas constitucionais que sancionam o descumprimento da função social ainda esbarra na permanência de uma ideologia que mantém absoluto o direito de propriedade, tornando-o, muitas vezes, imune a condicionantes expressamente previstas no texto constitucional.

Usaremos a expressão *função social da terra*, seguindo Carlos Frederico Marés, que esclarece ser a propriedade não um objeto, mas um direito exercido sobre a terra. (Marés, 2003)

Para o estudo de caso, serão utilizados dados colhidos em processos judiciais e administrativos referentes à desapropriação das terras da Usina Cambahyba.

1. A PROPRIEDADE COMO DIREITO ABSOLUTO

A transição do feudalismo para o capitalismo provocou mudanças nas relações do homem com a terra. Se no feudalismo a utilização da terra se dava de maneira mais coletiva do que de modo individual, inclusive com o cultivo grupal das terras comuns, o capitalismo pressupõe uma exploração individual e exclusiva, com a apropriação privada da terra e de seus frutos. De fato, o modo de produção feudal admitia não só o cultivo coletivo como também relações sobrepostas do homem com a terra, sendo usual que uma mesma porção de terra contivesse relações jurídicas diversas – as do rei, as do senhor feudal e as do servo, todas elas implicando em sobreposições de usos e direitos concomitantes sobre a terra.

Em contraposição a este feixe de relações jurídicas com a terra, sobrepostas e concomitantes, a classe burguesa em ascensão no fim da Idade Média foi, pouco a pouco, construindo a ideologia capitalista que definiu a terra como objeto de um direito de propriedade exclusivo, individual, absoluto e sagrado. O traço físico mais significativo da apropriação privada, individual e exclusiva sobre a terra foi o processo de cercamento dos campos (*enclosures*), que se estendeu na Inglaterra do século XVI ao século XIX, sendo responsável pelo enorme êxodo de camponeses que se deslocaram para a cidade e que formaram, assim, o contingente de mão de obra operária que impulsionou a Revolução Industrial.

No campo filosófico, o Liberalismo tratou da formulação teórica do moderno direito de propriedade. Com a autonomia da vontade elevada ao extremo, consolidou-se a ideia de um direito de propriedade absoluto, ilimitado, inviolável, garantindo-se ao proprietário o direito de usar a terra como bem entendesse; e até de não usá-la ou de não produzir nela.

Para garantir que o poder econômico da burguesia ascendente não fosse detido pelos poderes políticos, militares e mágico-religiosos do clero e da nobreza, o assenhoreamento da terra pela classe burguesa passou a ser símbolo de liberdade e de sacralidade. Não por acaso a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 elevou o direito de propriedade à categoria de direito fundamental, predicando-o como “um direito inviolável e sagrado, do qual ninguém pode ser privado a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização”.

A transição do feudalismo para o capitalismo positivou a apropriação privada, individual e exclusiva sobre a terra com normas que possibilitavam o assenhoreamento sobre a terra, tornando-a não apenas meio de produção, mas também mercadoria, livremente alienável e, portanto, apropriável pela ascendente burgue-

sia através da compra e venda.

A respeito deste processo, Fideles assinala que:

Nessa transformação, (...)a terra foi convertida em mercadoria subjugada às vontades abstratas de seu proprietário individual, a partir de ficções jurídicas que passaram a representá-la sob a forma de títulos proprietários, livremente negociados, como uma mercadoria qualquer, possibilitando sua circulação na condição de riqueza, desprezando sua legitimação pelo trabalho ou sua vinculação às necessidades de sobrevivência e desenvolvimento coletivos(...). (Fideles, 2014)

Interessante notar que os títulos de propriedade não só transformaram o imóvel em mercadoria circulável, como também possibilitaram um assenhoreamento sobre a terra que independe da posse, da utilização, da ocupação física e do trabalho agregado ao recurso natural. Baldez cunhou o conceito *cerca jurídica da terra* para indicar o conjunto de regramentos e ficções jurídicas que possibilitam que a propriedade seja um direito exercido até mesmo à distância pelos proprietários, afastando dos recursos naturais do campo aqueles que sempre dependeram do trabalho agregado ao solo para a sobrevivência, mas que não possuem o título de propriedade (Baldez, 1997).

O Código de Napoleão de 1804, que serviu de modelo a vários outros, exaltou a propriedade como um direito absoluto ao defini-la, no art. 544, como “*o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que delas não se faça uso proibido pelas leis e regulamentos*”. A Constituição Portuguesa de 1822, por sua vez, definiu o direito de propriedade como “*o direito sagrado e inviolável de se dispor à vontade de todos os bens*”.

No Brasil, a Carta Imperial de 1824 e a Constituição Republicana de 1889 garantiam o direito de propriedade “*em toda a sua plenitude*”. E o Código Civil de 1916, vigente até 2003, assegurava ao proprietário, em seu art. 524, “*o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua*”.

Essas são, em linhas gerais, as bases históricas, filosóficas e jurídicas do direito de propriedade absoluto, sagrado e inviolável, e que ainda se mostram presentes na prática judiciária dos processos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, postergando a concretização de valores contemporâneos como a função social e a democratização do acesso à terra, processo do qual o caso da Usina Cambahyba é exemplar.

2. A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

É uma constante na História a existência de movimentos sociais de questionamento à concentração das terras e dos outros meios de produção e recursos naturais. Como reação ao Liberalismo, ao êxodo rural, à miséria no campo e na cidade e à exploração da mão de obra operária na Revolução Industrial, movimentos de trabalhadores urbanos e rurais no mundo ocidental intensificaram ações de desafio e contraposição ao direito de propriedade. Greves, rebeliões, organizações sindicais, a difusão dos pensamentos marxistas a partir do Manifesto do Partido Comunista de 1848 e a abolição da propriedade privada dos meios de produção pela Revolução Russa de 1917 impuseram ao capitalismo recuos ao direito de propriedade sagrado e absoluto, criando-se a exigência da função social (Marés, 2003).

São Tomás de Aquino (1225-1274) pregava que a propriedade deveria ser exercida em favor da coletividade. Resgatando a Doutrina Social da Igreja Católica e os ideais tomistas, a Encíclica *Rerum Novarum* (1891) do Papa Leão XIII defendia a apropriação privada da terra com a condição desta servir a uma utilidade comum da coletividade (Fideles, 2014). Mais tarde, na Encíclica *Populorum Progressio* (1967), o Papa Paulo VI asseverou que “*o bem comum exige por vezes a expropriação, se certos domínios formam obstáculos à prosperidade coletiva, pelo fato da sua extensão, da sua exploração fraca ou nula, da miséria que daí resulta para as populações, do prejuízo considerável causado aos interesses do país*”. Discursando para bispos latino-americanos na Conferência de Puebla de 1979, o Papa João Paulo II afirmou pesar sobre toda propriedade uma hipoteca social. Retomando tal doutrina na Encíclica *Laudato Si'* (2015), o Papa Francisco esclarece que a “tradição cristã nunca reconheceu como absoluto ou intocável o direito à propriedade privada, e salientou a função social de qualquer forma de propriedade privada”.

No campo filosófico destacam-se as ideias do francês Leon Duguit (1859-1928) sobre a funcionalização da propriedade, formulação na qual a propriedade não seria um direito mas uma função a ser exercida em benefício da coletividade (Fideles, 2014).

Apesar de o embrião da função social já aparecer no Direito Romano e no Instituto das Sesmarias em Portugal no século XIV (Marés, 2003), a função social, tal como a concebemos hoje, foi positivada na Constituição do México de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919 (Fideles, 2014).

No Brasil, observa-se que as Constituições de 1934, 1946, 1967/69 ga-

rantiram o direito de propriedade com a condicionante da função social. Mas foi a Constituição de 1988 que, na linha do Estatuto da Terra de 1964, densificou a função social e, não apenas condicionou o direito de propriedade, como também estabeleceu sanções, consequências e critérios para a aferição do cumprimento da função social pelos imóveis rurais e urbanos, reconhecendo que a democratização do acesso à terra é uma etapa necessária ao desenvolvimento do país.

No plano infraconstitucional, a função social da terra rural é hoje regulada pela Lei nº 8.629/93 e pelo Estatuto da Terra, em grande parte recepcionado pela Carta de 1988.

3. A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Em redação sucinta, o artigo 5º, inciso XXII da Constituição Federal de 1988 garante o direito de propriedade, ratificando um dos pilares do modo de produção capitalista: a propriedade privada dos meios de produção. No entanto, a Carta de 1988 não consagra um direito de propriedade absoluto, visto que condiciona o exercício do direito de propriedade ao cumprimento da função social no artigo 5º, XXIII, bem como no artigo 170, III. O artigo 1.228 e seus respectivos parágrafos do Código Civil de 2002 seguem a mesma linha, estabelecendo limitações de caráter social à propriedade.

No título da Ordem Econômica e Financeira, estabeleceu a Carta de 1988 que o cumprimento da função social da terra será aferido mediante o atendimento simultâneo dos requisitos previstos no art. 186, quais sejam: (i) *o aproveitamento racional e adequado*; (ii) *a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*; (iii) *a observância das disposições que regulam as relações de trabalho*; (iv) *a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores*.

Sendo assim, ao direito de propriedade sobre o imóvel rural corresponde um dever de cumprir a função social de acordo com elementos econômicos, sociais e ambientais. Logo, não basta ao proprietário rural tornar seu imóvel economicamente produtivo pois, além disso, é imprescindível que tal produtividade não implique danos ao meio ambiente, às relações trabalhistas ou ao bem estar de proprietários e trabalhadores.

Nesse sentido, cabe lembrar os ensinamentos de Eros Roberto Grau, que esclarece que a Constituição é uma unidade e não pode ser interpretada em tiras,

aos pedaços (Grau, 1990), motivo pelo qual os dispositivos constitucionais que tratam da Reforma Agrária devem ser interpretados em conjunto e não isoladamente. Logo, não podendo a Constituição legitimar o imóvel rural que gere frutos econômicos à custa de danos ambientais e/ou trabalhistas e/ou em prejuízo ao bem estar entre proprietários e trabalhadores, entende-se que a propriedade produtiva imunizada pelo artigo 185, II da Constituição Federal de 1988 é aquela que necessariamente cumpre a função social nas dimensões econômica, ambiental, trabalhista e de bem estar.

Valdez Adriani de Farias e Joaquim Modesto Pinto Junior, em obra de referência sobre o tema, explicam que o imóvel produtivo só pode ser considerado como tal se o proveito econômico é extraído da terra mediante usos racionais e adequados ao meio ambiente, à legislação trabalhista e ao bem estar de proprietários e trabalhadores (Pinto Junior, 2005). Como sustentam os autores, a exploração da terra sem a observância de todas as condicionantes da função social não é considerada produtiva pelo ordenamento jurídico pátrio dada a ausência de racionalidade e adequação nesta exploração.

Feitos estes esclarecimentos, passemos à análise pormenorizada do caso concreto da Usina Cambahyba, descumpridora da função social da terra nas quatro condicionantes. Como veremos, as constantes postergações – e até mesmo as obstruções – à destinação de seus imóveis ao Programa Nacional de Reforma Agrária têm reduzido a aplicação do princípio da função social, restaurando a ideia de um direito de propriedade absoluto e imune à intervenção pública.

4. A CONDICIONANTE ECONOMICISTA

A Usina Cambahyba foi uma das cerca de vinte usinas que processaram cana de açúcar no Norte Fluminense até a década de 1990. Contando com expressivo incentivo governamental, a região notabilizou-se pela monocultura da cana de açúcar e por tudo o que está monocultura em geral acarreta: grandes extensões de terra, poder político local dos grandes proprietários, uso de mão de obra análoga à escrava ou precarizada, conflitos fundiários, danos ambientais e grande endividamento das usinas para com o Poder Público.

Hoje, o Norte Fluminense possui apenas três usinas em operação, tendo as demais se transformado em prédios em ruínas, embora ainda existam juridicamente como sociedades empresárias ativas ou em recuperação judicial.

Em 1998, diante do encerramento das atividades da Usina Cambahyba em

1995, realizou o INCRA fiscalização do cumprimento da função social nos imóveis Conjunto Cambahyba, localizado em Campos dos Goytacazes/RJ e Conjunto Caeté e Cedro, localizado em São João da Barra/RJ. Na ocasião, os dados e informações levantados pelo INCRA refletiram o estado de abandono das culturas de cana, tendo os referidos imóveis atingido índices de produtividade inferiores aos estabelecidos no artigo 6º, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.629/93. Enquanto tais dispositivos legais exigem simultaneamente o mínimo de 80% de Grau de Utilização da Terra (GUT) e 100% de Grau de Eficiência na Exploração (GEE), o imóvel Conjunto Cambahyba atingiu 81,85% de GUT e 47,62% de GEE, e o imóvel Conjunto Caeté e Cedro teve aproveitamento aferido de 49,73% de GUT e 93,73% de GEE.

Com dimensões de grande propriedade e sem atingir os índices legais, os imóveis rurais da Usina Cambahyba foram considerados grandes propriedades improdutivas e, portanto, passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

Cabe ressaltar que os índices de produtividade utilizados atualmente se baseiam nas médias regionais apuradas pelo Censo Agropecuário de 1975 do IBGE, sem que tenha havido a tão reivindicada atualização dos referidos índices. Ou seja, quarenta anos de desenvolvimento da tecnologia agrícola deveriam ter implicado a atualização dos índices de produtividade, de maneira que o cumprimento da função social no aspecto economicista fosse adequado aos novos padrões tecnológicos de produção agrícola.

Neste contexto de critérios defasados, nada mais razoável do que se exigir que a Usina Cambahyba, em 1998, atingisse os índices mínimos de produtividade fixados mais de vinte anos antes. Com efeito, a exploração ineficiente do imóvel rural de grandes dimensões, seja esta causada pelo baixo emprego de tecnologia ou pelo esgotamento do solo pelo tempo de uso em monocultura, impõe a desapropriação do imóvel e sua destinação à agricultura familiar por meio do Programa Nacional de Reforma Agrária. Mais do que mera sanção, a desapropriação para fins de reforma agrária é capaz de modificar o regime de produção que se mostrou esgotado, substituindo-o pela policultura em imóveis de pequenas dimensões típicos da agricultura familiar.

Ou seja, a desapropriação para fins de reforma agrária do imóvel improdutivo opera efeitos não só jurídicos – a transferência de titularidade do imóvel ao Poder Público e o desdobramento da posse aos assentados –, mas também acarreta importantes consequências econômicas como a desconcentração fundiária e a substituição da monocultura pela produção de alimentos em regime de agricultura familiar, o que contribui com a geração de renda pulverizada, com o

aquecimento de economias locais e até mesmo com o controle da inflação pela maior oferta de alimentos no mercado interno. (Noronha, 2014)

Portanto, o que está em jogo na desapropriação dos imóveis rurais da Usina Cambahyba transcende a sanção jurídica ao proprietário improdutivo, operando efeitos sociais e econômicos locais e regionais.

5. A CONDICIONANTE AMBIENTAL

Em trabalho anterior, relatamos que o Poder Público constatou diversos danos ambientais praticados nos imóveis da Usina Cambahyba. Além da ausência de Reserva Legal e de não serem conservadas as Áreas de Preservação Permanente (APP), frequentes despejos irregulares de vinhaça e de água de lavagem de cana no Rio Paraíba do Sul, a extração irregular de argila e a utilização de queimadas para a colheita de cana compõem o quadro ambiental dos imóveis em tela (Gondim, 2014).

Em regra, a monocultura canavieira, ainda quando atinge os índices mínimos de produtividade, já poderia ser considerada, por si só, descumpridora da função social, uma vez que consiste em atividade especialmente nociva ao solo, produzindo seu esgotamento e, em alguns casos, processos de desertificação. Monocultura, queimadas e a má conservação de áreas de APP contribuem para a erosão do solo e o assoreamento dos rios, trazendo impactos inclusive no potencial produtivo da terra.

Sobre este ponto, ressalte-se que a condicionante ambiental não só tutela o ambiente como um todo como também garante a preservação da terra enquanto meio de produção ao evitar sua exploração irracional (Gondim, 2014).

Em nível mais geral, as queimadas para colheita de cana expõem a população de Campos dos Goytacazes – e os trabalhadores das usinas em grau mais elevado – a problemas respiratórios causados pelo ar carregado de fumaça e partículas de fuligem que pairam sobre as zonas rurais e urbanas da região.

6. A CONDICIONANTE TRABALHISTA

É notório que a tradicional monocultura canavieira – e não apenas no Norte Fluminense – reluta, há séculos, em reconhecer os direitos das pessoas que

constituem sua força de trabalho. Frequentemente esta atividade econômica se vale de mão de obra análoga à escrava ou precarizada (boias-frias) nas funções de corte e colheita da cana de açúcar. Também em trabalho anterior, apontamos que o Poder Público vem constatando, há décadas, o desrespeito à legislação trabalhista por parte da Usina Cambahyba:

Entre as diversas constatações de descumprimento à legislação trabalhista efetuadas ao longo das últimas décadas merecem destaque a utilização de mão-de-obra de menores, a exploração de trabalho análogo ao escravo e/ou degradante e a acumulação de débitos de natureza trabalhista.

(...) Além dos danos ambientais que acarreta, a queima da cana submete os trabalhadores à inalação e ao contato com a fuligem, além da exposição a cobras, escorpiões e aranhas que afloram com maior intensidade para fugir do fogo. (...)

Além disso, constatou-se também que os cortadores de cana faziam as refeições no próprio canavial, valendo-se do farnel que traziam de casa ou do abrigo. Era também no canavial que os trabalhadores satisfaziam suas necessidades fisiológicas.

A ausência de registro em CTPS se fez constante em vários canaviais do Norte Fluminense inspecionados pelo Poder Público, entre eles os da Usina Cambahyba, onde foi constatada jornada de trabalho com início às 6h e término às 16h durante a semana e das 6h às 13h aos sábados.

Por fim, vale ressaltar que em 1999 uma inspeção realizada nas áreas utilizadas pelas arrendatárias da Usina Cambahyba apreendeu diversos documentos assinados em branco, tais como: contratos de trabalho por prazo determinado, autorizações para desconto sobre os salários a título de seguro de vida e pedidos de demissão. (Gondim, 2014)

Importante destacar que a Usina Cambahyba possui expressivo contingente de Reclamações Trabalhistas nas Varas do Trabalho de Campos dos Goytacazes, o que apenas corrobora o descumprimento da função social da terra na condicionante trabalhista e reafirma a necessidade de que o Poder Público modifique as relações de trabalho e de produção que vêm sendo aplicadas aos imóveis de propriedade da referida usina, o que ocorrerá, de fato, com a destinação da área ao Programa Nacional de Reforma Agrária.

Ademais, a incorporação ao Programa Nacional da Reforma Agrária de imóveis nos quais se constata a precarização ou a degradação das relações trabalhistas reafirma o caráter fundamental e inalienável do rol dos Direitos Sociais

insculpido no artigo 7º da Constituição Federal de 1988 e ratifica o compromisso da Constituição e de toda a sociedade com o princípio da Dignidade da Pessoa Humana (Gondim, 2014).

7. A CONDICIONANTE BEM ESTAR

A quarta condicionante da função social da terra prevista no art. 186 da Constituição Federal de 1988 diz respeito ao uso nocivo da propriedade, ou seja, à utilização que atenta contra o bem estar da coletividade. Embora seja uma condicionante que comporta interpretação mais ampla que as demais, por vezes se confundindo com as condicionantes trabalhista e ambiental, é possível destacar situações específicas que denotam o descumprimento da função social na dimensão do bem estar coletivo. Uma destas situações diz respeito aos conflitos fundiários existentes no imóvel rural.

Dados da Comissão Pastoral da Terra – CPT mostram que, apenas no ano de 2016, foram assassinadas 61 pessoas em conflitos fundiários no Brasil. A mesma CPT estima que no país existam cerca de 939 áreas conflituosas, expondo 121.552 famílias a situações de conflito fundiário (Canuto, 2016).

Em levantamento efetuado para a elaboração deste artigo, identificamos 16 ações judiciais envolvendo conflitos possessórios entre a Usina Cambahyba ou seus sucessores e movimentos sociais, todos ocorridos após a constatação do descumprimento da função social pelo INCRA, em 1998. Destacamos três destes conflitos registrados que nos pareceram mais relevantes.

O primeiro deles se deu em 2000, quando trabalhadores rurais do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra ocuparam parte do imóvel Conjunto Cambahyba. Em dissertação de mestrado acerca do olhar da magistratura fluminense sobre as ocupações do MST, Mariana Trotta assim relata o episódio:

Os Sem Terra no ano de 2000 realizaram uma nova ocupação nas fazendas do Complexo Cambahyba, propriedade de Usina falida. A ocupação contou com aproximadamente quatrocentas famílias de sem-terra, que em sua maioria eram de ex-empregados da Usina, que não receberam seus direitos trabalhistas e, com o encerramento das atividades da Usina, ficaram sem perspectiva de trabalho. Este acampamento foi batizado de Oziel Alves, em homenagem ao jovem sem terra torturado e morto por Polícias Militares no Massacre de Eldorado dos Carajás.

Depois deste primeiro momento, jagunços acamparam perto da área onde se encontravam as famílias, impedindo a ampliação da ocupação para o restante da fazenda. Os Sem Terra realizaram uma marcha que contou com aproximadamente 700 pessoas e conseguiram retirar os jagunços, começando a produzir na área (...). (Quintans, 2005)

Referida ocupação resistiu até janeiro de 2006, quando então foi removida em cumprimento a mandados de reintegração de posse expedidos pela 1ª Vara Federal de Campos dos Goytacazes.² Na ocasião, casas e pertences das famílias foram destruídos por escavadeiras e dois ocupantes foram detidos durante a reintegração.³

Em 2004, o Conjunto Caetá e Cedro também recebeu uma ocupação de apenas 7 ha, batizada de Mário Lago, formada por cerca de 150 famílias que denunciavam a morosidade no processo expropriatório que já se arrastava por 6 anos. No curso do processo, autos de constatação relataram o abandono do canal pela Usina e o cultivo das terras pelos ocupantes, que também edificaram no imóvel casas, uma escola e um galpão de reuniões. No entanto, as famílias foram removidas em julho de 2005.⁴

Por derradeiro, interessante apontar um terceiro conflito, este bastante peculiar. Sendo a Usina Cambahyba uma das grandes devedoras da União, tão logo o INCRA vistoriou seus imóveis a União atuou para penhorar e adjudicar parte das terras da Usina. No curso da adjudicação, foi nomeada pelo juízo uma dirigente do MST como fiel depositária dos bens penhorados pela União. Desrespeitando a decisão judicial, a Usina turbou a posse da fiel depositária inserindo na área funcionários armados que impediam a locomoção de trabalhadores no imóvel penhorado. A questão só se resolveu com um interdito proibitório movido pelo MST em face da Usina.⁵

Embora os conflitos agrários não sejam raros no Norte Fluminense, é curioso notar que o descumprimento da condicionante *bem estar* não foi desenvolvido na ação de desapropriação da Usina Cambahyba. Uma das hipóteses para tanto é de que o Poder Público não tem o costume de registrar os conflitos agrários como elementos relevantes à aferição do cumprimento da função social, o que faz

2 - Ações de reintegração de posse nº 2001.51.03.001440-4 e nº 2001.51.03.1441-6, Justiça Federal de Campos dos Goytacazes/RJ

3 - Suspensão de Liminar nº 2006.02.01.000670-7, TRF2

4 - Ação de reintegração de posse nº 2004.51.03.000970-7, Justiça Federal de Campos dos Goytacazes/RJ

5 - Processo nº 2000.51.03.003532-4, Justiça Federal de Campos dos Goytacazes/RJ

com que a memória do conflito se apague dos registros oficiais. De fato, poucos são os atos normativos legais e infralegais que reconhecem efeitos jurídicos aos conflitos agrários e às tensões sociais em imóveis rurais, o que acaba tornando raríssimas as desapropriações baseadas no descumprimento da função social na condicionante *bem estar*.⁶

8. A AÇÃO ORDINÁRIA AJUIZADA PELA USINA CAMBAHYBA

Dias antes da expedição de decreto de interesse social para fins de reforma agrária dos imóveis expropriandos, em novembro de 1998, ajuizou a Usina Cambahyba ação ordinária tendo por escopo a declaração de nulidade dos atos administrativos praticados pelo INCRA com vistas à desapropriação de seus imóveis.⁷

Em breve síntese, a Usina alegava ser produtiva e creditava suas áreas ociosas a um suposto Projeto Técnico de Recuperação de Lavouras que, na dicção do art. 7º da Lei nº 8.629/93, isentaria o imóvel da desapropriação-sanção. Além disso, argumentava sobre sua suposta capacidade de geração de empregos caso recuperasse suas atividades.

Imediatamente após o ajuizamento foi concedida liminar que suspendeu o processo administrativo de desapropriação, impedindo por 14 anos o INCRA de avaliar os imóveis e ajuizar a respectiva ação de desapropriação. Após duas sentenças, inúmeros recursos, minuciosas perícias nos imóveis, impugnações técnicas e longos 14 anos de tramitação, finalmente em 2012 foi proferida sentença que declarou a improdutividade dos imóveis da Usina Cambahyba, cassando a liminar que impedia o ajuizamento da ação de desapropriação. Nesta ação ficou demonstrado que o Projeto Técnico de Recuperação de Lavouras ao qual se agarrava a Usina para escapar à declaração de improdutividade se referia a fração ínfima de suas terras, além de jamais ter sido registrado no INCRA

Em 2016 o Tribunal Regional Federal da 2ª Região confirmou a sentença e atualmente o processo se encontra no Superior Tribunal de Justiça em grau de Recurso Especial. Até o momento não há qualquer sinal de que a Usina Cambahyba vá voltar a operar.

6 - A crítica aqui é também uma autocrítica.

7 - Processo nº 0304000-63.1998.4.02.5103, Justiça Federal de Campos dos Goytacazes/RJ

9. A ADJUDICAÇÃO DE PARTE DO CONJUNTO CAMBAHYBA

Assim como a maioria das usinas do Norte Fluminense, a Usina Cambahyba se encontra na categoria de grande devedora da União, com dívidas inscritas que, em 2014, ultrapassavam a marca de R\$ 2,5 bilhões.⁸ Suspensa a possibilidade de desapropriação por efeito da liminar concedida na ação ordinária supramencionada, um esforço conjunto da União, do INCRA e da AGU possibilitou a penhora de parte das matrículas que compõem os imóveis rurais da Usina Cambahyba.

Apesar de ser um procedimento ainda pouco usual, o Poder Público conseguiu adjudicar 356 ha do Conjunto Cambahyba, criando-se na área o Projeto de Assentamento Oziel Alves, que hoje abriga 35 famílias que habitam e produzem em área da antiga usina.⁹

Deste modo, do total de 2.798 ha que integravam a Usina Cambahyba, cerca de 13% foram incorporados ao Programa Nacional de Reforma Agrária por meio de adjudicação.

10. A INVIABILIDADE DO CONJUNTO CAETÁ E CEDRO

Como vimos, a longa ação ordinária que pretendia provar a produtividade dos imóveis da Usina Cambahyba impediu por 14 anos a destinação da área à Reforma Agrária. Quando, finalmente, foi devolvida ao INCRA a possibilidade de ajuizar as ações expropriatórias correspondentes a cada um dos referidos imóveis, foi necessário avaliar as terras para fins de fixação da justa indenização a ser depositada pelo INCRA nas ações judiciais.

Pois bem. Avaliando-se o imóvel Conjunto Caetá e Cedro em 2014, o INCRA constatou que o município onde se localiza o imóvel – São João da Barra, norte do Rio de Janeiro – sofreu extraordinária valorização imobiliária devida à construção do Porto do Açu. O empreendimento, iniciado em 2007 pelo empresário Eike Batista, alterou sobremaneira o mercado de imóveis na região, especialmente nas áreas rurais relativamente próximas ao porto, situação do imóvel Caetá e Cedro.

8 - Dados extraídos do Portal da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional <http://www2.pgfn.fazenda.gov.br/ecac/contribuinte/devedores/listaDevedores.jsf> Acesso em 02/10/2014

9 - Adjudicação efetuada nas execuções fiscais nº 91.0062043-2 e nº 91.0061807-1, Justiça Federal de Campos dos Goytacazes

Na época, o Ministério do Desenvolvimento Agrário havia editado a Portaria nº 7/2013 que estabelecia limites máximos de custo de imóveis a serem desapropriados. Quanto a este ponto, convém lembrar que o alto valor de mercado do imóvel expropriando não é um impeditivo legal ou constitucional à sua desapropriação, até porque a desapropriação do imóvel descumpridor da função social é um poder-dever do Estado, dado o seu caráter sancionatório. No entanto, a necessidade de que o Poder Público indenize em valor de mercado o imóvel expropriando, ainda que a razão da desapropriação seja o descumprimento da função social, limita a possibilidade de desapropriações para fins de reforma agrária tendo em vista a escassez de recursos orçamentários e financeiros reservados a esta política pública.

Ou seja, embora a desapropriação seja um procedimento sancionatório, os órgãos responsáveis pela política pública de Reforma Agrária são forçados a escolher quais imóveis sofrerão a desapropriação-sanção em função do custo a ser despendido pelo erário em indenizações aos proprietários. Assim, cria-se uma espécie de imunidade – não prevista na Constituição – ao imóvel de alto valor, que fica livre para descumprir a função social sem sofrer a desapropriação-sanção constitucionalmente prevista.

Este foi o caso do imóvel Caeté e Cedro. O INCRA constatou o descumprimento da função social do referido imóvel em 1998, porém, até 2012, ficou impedido de avaliar e ajuizar ação de desapropriação por conta de decisões proferidas na ação ordinária supracitada. Avaliado finalmente em 2014, 16 anos de valorização imobiliária da região, somados à especulação imobiliária proporcionada pelo Porto do Açu, tornaram o imóvel muito caro, tendo optado o INCRA por desistir da desapropriação da área.¹⁰

Assim, a proprietária Usina Cambahyba valeu-se de um processo judicial movido em 1998 e que demorou 14 anos para reafirmar as constatações do INCRA acerca de um imóvel abandonado em 1995 para, em 2014, usufruir da especulação imobiliária proporcionada pelo tempo e por elementos externos, sem sofrer, na prática, qualquer sanção pelo ilícito constitucional do descumprimento da função social da terra.

11. O PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO DO CONJUNTO CAMBAHYBA

Ao contrário do que ocorrera com o imóvel Conjunto Caeté e Cedro, o imóvel Conjunto Cambahyba experimentou valorização menos acentuada e foi,

10 - Processos INCRA nº 54180.001167/98-51 e 54180.000197/2013-68.

então, objeto de ação de desapropriação movida pelo INCRA em fevereiro de 2013.¹¹ Quando do ajuizamento, verificou-se que uma das três matrículas que compõem o imóvel expropriando havia sido leiloada, em 2011, pela Justiça Estadual do Pará em processo de execução movido por particulares em face da Usina. Diante do gravame expropriatório que onera o imóvel como um todo, a ação de desapropriação foi movida em face da Usina Cambahyba e da arrematante AVM Construções e Comércio Ltda., posteriormente renomeada para AVM Incorporação e Empreendimentos Imobiliários Ltda.

De início, um conflito negativo de competência atrasou a marcha processual por 5 meses. Definida a competência, foi indeferida a liminar de imissão na posse ao argumento de que se deveria aguardar a confirmação, pelo TRF2, da sentença que declarou o imóvel improdutivo na ação ordinária.

Em contestação, as expropriadas se valeram do longo tempo passado entre o decreto expropriatório e a ação de desapropriação – os 14 anos em que tramitou a ação ordinária movida pela Usina Cambahyba – para alegarem que a realidade fática na região foi modificada pela construção do Porto do Açú e pela tendência de urbanização do imóvel expropriando, o que o inviabilizaria para a Reforma Agrária.

Apesar da aferição de produtividade do Conjunto Cambahyba já ter sido objeto de perícia e de sentença de mérito no bojo da ação ordinária movida em 1998, a Justiça Federal, em setembro de 2014, acolheu pedido da AVM – arrematante de uma das matrículas que integram o referido imóvel – para que fosse realizada nova perícia, agora circunscrita à matrícula arrematada. Esta nova perícia, por óbvio, significaria o refazimento parcial da perícia que havia embasado a sentença de mérito da referida ação ordinária.

Ainda em meados de 2013, a AVM impetrou Mandado de Segurança no Supremo Tribunal Federal com o objetivo de invalidar, em relação a sua matrícula, o decreto de interesse social para fins de reforma agrária editado em novembro de 1998.¹² Para escapar ao prazo decadencial de 120 dias para impetração do *mandamus* que teria findado em fevereiro de 1999, alegou desconhecer o decreto expropriatório.

Após oitiva da União, em maio de 2015 o ministro relator deferiu liminar para suspender o decreto expropriatório em relação à matrícula arrematada pela

11 - Processo nº 0000221-51.2013.4.02.5103, Justiça Federal de Campos dos Goytacazes

12 - MS 32426, STF, Rel. Min. Gilmar Mendes

AVM. Em frágil fundamentação, a decisão sugeriu que, se o imóvel Conjunto Cambahyba se compõe de três matrículas, o INCRA deveria ter aferido a produtividade de cada uma delas separadamente. Observa-se que referida decisão não esclareceu, contudo, por que estaria afastando o conceito de imóvel rural como unidade de exploração (art. 4º da Lei nº 8.629/93 e art. 4º do E. Terra) e, ainda, não explicou como o INCRA, em sua vistoria efetuada em 1998, deveria ter previsto que em 2011 uma fração do imóvel sob fiscalização viria a ser arrematado.

Voltando à ação de desapropriação, os anos de 2015 e 2016 foram dedicados ao debate sobre o refazimento ou não da prova de produtividade, embora essa matéria já houvesse sido decidida em ação ordinária por sentença confirmada pelo TRF2 em fins de 2016. Em maio de 2017, decisão interlocutória corrigiu equívoco anterior e limitou o objeto da nova perícia à aferição do valor da justa indenização, aproveitando a perícia de produtividade e a sentença de mérito da ação ordinária. Tendo em vista que decisão anterior indeferira a liminar de imissão de posse para que se aguardasse a confirmação, pelo TRF2, da improdutividade do Conjunto Cambahyba no bojo da ação ordinária, e tendo esta confirmação ocorrido em fins de 2016, a nova decisão prometeu examinar a liminar de imissão de posse em decisão futura.

Dez dias depois a AVM ajuizou Reclamação¹³ perante o STF para ver a ação de desapropriação suspensa em relação à matrícula que arrematara em 2011. Cinco dias depois a ação de desapropriação foi suspensa em relação à matrícula da AVM, prosseguindo em relação às matrículas da Usina Cambahyba. Treze dias depois o INCRA reiterou pedido de imissão de posse em relação às matrículas da Usina Cambahyba.

Em julho de 2017, 19 anos depois da aferição de improdutividade do Conjunto Cambahyba e mais de 4 anos depois do ajuizamento da ação expropriatória, decidiu a Justiça Federal por indeferir a imissão de posse e suspender o feito expropriatório como um todo. Para tanto, argumentou que, apesar de a decisão do STF se referir apenas à matrícula arrematada pela AVM em 2011, “*o contexto dos autos conduz à conclusão de que também não é possível o seguimento dos atos expropriatórios em relação a esses dois imóveis*”, se referindo, em verdade, às duas matrículas que sobraram no patrimônio da Usina Cambahyba. Sem sequer indagar ao INCRA sobre os aspectos técnicos envolvidos na decisão, o juízo argumentou que não se conhecem os limites da matrícula da AVM pois os mapas apresentados pelo INCRA apresentam o imóvel rural como um todo, sem

13 - Reclamação nº 27185, STF

discriminar as matrículas que o compõem.

Em seguida, o INCRA recorreu da referida decisão demonstrando ser tecnicamente possível delimitar, em campo e em plantas, a matrícula da AVM, assim como fora possível, 11 anos antes, a aquisição por adjudicação de 3 matrículas que compunham o imóvel Conjunto Cambahyba.

Um mês depois, o MS ajuizado pela AVM no STF foi provido por decisão monocrática do relator que anulou o decreto expropriatório em relação à matrícula arrematada. Em linhas gerais, referida decisão optou por privilegiar a alegação de boa-fé da AVM ao arrematar, em 2011, parte do imóvel expropriando, supostamente ignorando que o mesmo estava gravado com o ônus expropriatório por decreto publicado em 1998. Irresignada, a União interpôs Agravo Regimental cujo julgamento no plenário foi suspenso, em maio de 2018, por pedido de vista, já tendo havido 3 votos pela anulação do decreto expropriatório em relação à matrícula arrematada.¹⁴

CONCLUSÃO: VITÓRIAS E DERROTAS DA FUNÇÃO SOCIAL NO CASO DA USINA CAMBAHYBA

Pelos breves relatos acima, pode-se perceber o quanto a ideologia de um direito de propriedade absoluto ainda prevalece sobre a necessidade de cumprimento da função social. De início, chama a atenção como a ação ordinária movida pela Usina Cambahyba, mesmo tendo sido julgada improcedente, acabou beneficiando a usina descumpridora da função social. Nos 14 anos de duração da liminar que suspendeu a atuação expropriatória do Poder Público, a Usina teve 40% de suas terras – o Conjunto Caeté e Cedro – liberados da desapropriação por conta da valorização imobiliária e da tendência de urbanização que ocorrem naturalmente com o passar do tempo.

Por outro lado, apenas 13% das terras da Usina foram incorporados ao Programa Nacional de Reforma Agrária por meio de adjudicação. Embora tenha sido dada a devida destinação constitucional a esta fração de área, do ponto de vista financeiro tal incorporação representou ínfima recuperação de crédito, dado que o patrimônio atual da Usina não cobre 1% de seus débitos para com a União.

14 - Andamento processual disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4469667>. Consulta em 30/06/2018

Dos cerca de 47% de área restantes, estima-se que a área arrematada pela AVM (aproximadamente 18% da área total da Usina) será liberada por decisão do Supremo Tribunal Federal, restando apenas duas matrículas do Conjunto Cambahyba – que representam 29% da área total da Usina – a serem desapropriadas. Isto se o feito expropriatório não mantiver o insólito entendimento de que a área remanescente da Usina não pode ser destacada da área arrematada pela AVM ou, ainda, se não for a desapropriação inviabilizada como um todo por conta da valorização imobiliária e da tendência de urbanização que o tempo trouxe para a região.

Sobre o peculiar entendimento do STF no caso, salta aos olhos como a Corte, até o momento, vem preferindo privilegiar a apropriação privada das terras da Usina por um arrematante particular em detrimento da destinação pública dada ao imóvel há 20 anos atrás. De fato, os votos já exarados pelo STF no caso têm afastado o intento expropriatório sobre a área arrematada em homenagem à alegada boa fé do arrematante, sem atentarem para o fato de que a questão a ser apreciada sequer envolve boa ou má-fé, mas apenas o dado objetivo de que o imóvel arrematado – por ter descumprido a função social da terra – teve sobre ele declaração de interesse social. Sem adentrar muito no mérito do quanto parece irrazoável alguém arrematar um imóvel de uma das mais importantes usinas da Região Norte Fluminense sem sequer pesquisar a existência de interesse público sobre a área, já que a maioria das usinas da região está em processo de desapropriação, compreende-se que a boa fé do arrematante deveria servir para lhe garantir o desfazimento da arrematação ou a habilitação para a percepção do *quantum* indenizatório, mas jamais sucumbir o interesse público ao privado.

Remarque-se que a arrematante AVM Incorporação e Empreendimentos Imobiliários Ltda. tem como objeto social justamente a comercialização de imóveis próprios e o loteamento de terrenos e, passados alguns anos da arrematação, não emprestou função social à área arrematada, denotando que a arrematação teve por escopo apenas a especulação imobiliária. Logo, espera-se que o Poder Judiciário não esvazie, mais uma vez, o princípio constitucional da função social em detrimento da propriedade absoluta, improdutiva, ociosa, guardada como mercadoria a esperar o momento oportuno da comercialização, prática já diagnosticada em diversas situações:

(...)Diante da necessidade de valorar argumentos, em situações nas quais se colocam em confronto o caráter individual e absoluto da propriedade face uma concepção que lhe atribui sentido social, ou, ainda, na encruzilhada entre o interesse público no cumprimento da função socioambiental e o direito individual proprietário e absoluto de usar, gozar e dispor da coisa como

bem entender, o judiciário tem decidido conforme a ideologia liberal que confere conteúdo e forma ao direito sobre propriedade privada da terra(...), independentemente do interesse social declarado, sem incorporar em seus valores vetores das decisões a concepção funcional da propriedade proclamada pela Constituição Federal de 1988. (Fideles, 2014)

Chame-se a atenção para o fato de o imóvel Conjunto Cambahyba, aí incluídas a matrícula arrematada pela AVM e as que remanesceram com a Usina, ter sido avaliado pelo INCRA em novembro de 2012 como não tendo benfeitorias indenizáveis, mas tão somente um canavial velho e abandonado.¹⁵ Isto significa que passados 14 anos do decreto expropriatório e quase dois anos da arrematação pela AVM, o imóvel expropriando continuava descumprindo a função social. Tal constatação deveria militar contra a resistência das referidas proprietárias à expropriação, porém a Justiça Federal tomou o abandono do imóvel como algo positivo aos interesses das expropriandas. Com efeito, o juízo da ação de desapropriação optou por não imitar o INCRA na posse sequer das matrículas que remanesceram com a Usina justamente por considerar inviável a distinção, em campo, da matrícula arrematada pela AVM das matrículas de propriedade da Usina Cambahyba, dada a ausência de cercas, cultivos ou delimitações físicas entre tais áreas – já que o imóvel como um todo possui apenas um enorme e contínuo canavial velho e abandonado. Ou seja, a ideologia da propriedade absoluta é capaz de transformar um fato que seria desfavorável ao descumpridor da função social em tábua de salvação do intento especulativo.

A ideologia da propriedade absoluta atinge a lógica do absurdo ao enxergar supostos vícios no feito expropriatório e deles extrair óbices à desapropriação-sanção, tal como ocorreu em decisões da Justiça Federal e do STF que apontaram como falha o fato de o INCRA não ter aferido a produtividade de cada uma das três matrículas que compõem o Conjunto Cambahyba, discriminando-as em mapas. Ora, não só seria impossível ao INCRA, quando da vistoria de fiscalização da função social efetuada em 1998, prever que em 2011 uma das três matrículas viria a ser arrematada, como também fazê-lo após a arrematação desvirtuaria o conceito legal de imóvel rural tendo em vista que o imóvel permanece sendo um enorme e contínuo canavial abandonado, sem culturas ou cercas.

Fideles corrobora a constatação de que a ideologia liberal de um direito de propriedade absoluto ainda permeia decisões judiciais em ações de desapropriação:

15 - Dados extraídos do Laudo de Vistoria e Avaliação do INCRA na ação de desapropriação processo nº 0000221-51.2013.4.02.5103, Justiça Federal de Campos dos Goytacazes

Assim, tomando a desapropriação por interesse social como uma ameaça à propriedade absoluta, essa perspectiva liberal do direito de propriedade tem se revelado nas decisões judiciais como uma reação defensiva a qualquer tentativa de fragilização ou mudança dessa concepção individualista, colocando o judiciário como guardião dessa moldura liberal que informa e dá forma a esse direito. (Fideles, 2014)

Em sua obra *A Função Social da Terra*, Carlos Frederico Marés identifica como prática corriqueira a disputa de espaços entre o princípio da função social e a ideologia da propriedade absoluta tal como observamos no caso da Usina Cambahyba:

O discurso jurídico atual, porém, procura romper com o flagelo, mas se vê impotente algumas vezes frente à marcada ideologia de sua interpretação. Sempre há uma vírgula, um advérbio, ou uma contradição entre incisos ou parágrafos que permitem ao intérprete, juiz, administrador público ou fiscal dizer o que não é e manter, por mais algum tempo, o flagelo. A ideologia da propriedade privada, individualista e absoluta, mesmo contra o texto da lei, ainda impera no seio do Estado, no seio da elite dominante que dita a interpretação que lhe favorece. (Marés, 2003)

De fato, os vinte anos em que o Poder Público busca a destinação dos imóveis da Usina Cambahyba à Reforma Agrária foram coalhados de atos protelatórios e óbices discursivos que afastaram a incidência dos mandamentos constitucionais ao caso concreto. Postergando-se a expropriação do imóvel, apostam as proprietárias na especulação imobiliária e na futura urbanização da área, fenômeno natural que ocorre com o passar do tempo. Enquanto isso, trabalhadores rurais sem terra aguardam a oportunidade de produzir e habitar o imóvel expropriando, sobrevivendo a condições subumanas e a conflitos, alguns até envolvendo violência e morte, tal como ocorreu com Cicero Guedes, liderança do MST assassinado nas terras da Usina Cambahyba em 2013.

Não por acaso, da análise dos conflitos judicializados verifica-se que os pedidos de proteção possessória efetuados pela Usina Cambahyba em face de movimentos sociais de luta pela terra foram deferidos, ainda que seja questionável que o imóvel rural descumpridor da função social receba proteção do Poder Público para continuar descumprindo a função social (Marés, 2003). Interessante notar, ainda, que, no presente caso, boa parte das decisões reintegratórias¹⁶ deslegitimaram a ocupação dos imóveis expropriados por movimentos sociais – porque efetuadas fora dos trâmites legais e burocráticos – ao passo que se assiste, por 20

anos, a postergação e o impedimento da destinação pública da maior parte das terras da Usina Cambahyba.

Miguel Baldez revela uma perversa relação entre a luta política pela democratização do acesso à terra e sua juridicização. Segundo o autor, a efervescência popular que impulsionou a promulgação da Carta de 1988 foi se enfraquecendo com a positivação de normas que teriam a função de garantir a efetividade de políticas públicas de Reforma Agrária (Baldez, 1997). Ou seja, a luta pela democratização do acesso à terra passou do campo político para o campo jurídico. E, como deixa claro o exemplo da Usina Cambahyba, inquestionavelmente apenas mais um de centenas de outros casos similares, o campo jurídico tem se mostrado incapaz de dar plena concretude às normas constitucionais da Reforma Agrária, às lutas e anseios que marcaram a promulgação da Constituição de 1988 e, acima de tudo, de transformar a concentrada e antiquada estrutura fundiária do Brasil.

A história da Usina Cambahyba se confunde com a história da Reforma Agrária no Brasil, permeada de vitórias, derrotas, avanços e retrocessos. Este e outros exemplos mostram como a prática judiciária não deu efetividade ao rito sumário previsto na Constituição de 1988 para a desapropriação para fins de reforma agrária. Contraditórios infundáveis, produções de prova repetidas, suspensões, hipóteses e suposições transformadas em decisões judiciais e o longo tempo do processo impedem que se dê efetividade ao comando constitucional que determina o direcionamento do imóvel rural de grandes dimensões que descumpra a função social da terra a uma finalidade pública. Pela prática judiciária, o que se constata é que o latifúndio tem vencido a política pública de Reforma Agrária e a ideologia de uma propriedade absoluta tem vencido o mandamento constitucional da função social. Parafraseando Darcy Ribeiro, pode-se dizer que foram muitas as derrotas da Constituição de 1988 no campo da Reforma Agrária. Mas eu detestaria estar no lugar daqueles que a venceram.

REFERÊNCIAS

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. **A questão agrária**: a cerca jurídica da terra como negação da justiça. *In* Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade. Número 3. Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia, 1997, páginas 105 a 113

CANUTO, Antônio, Luz, Cássia Regina da Silva, Andrade, Thiago Valentim Pinto (Coord.). **CPT. Conflitos no Campo** – Brasil 2016 CPT Nacional – Goiânia. 2016

FIDELES, Junior Divino. **Função social da terra na Constituição de 1988: a interpretação que mata o Direito.** In Reforma Agrária: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA. Ano 35, V.1, nº 2. 2014

FIDELES, Junior Divino. **Reflexos do discurso liberal do direito de propriedade nas decisões judiciais proferidas em ações de desapropriação agrária.** Revista da AGU, nº 41, 2014

GONDIM, Carlos Henrique Naegeli. **A desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária pelo descumprimento da função social da propriedade nas condicionantes ambiental e trabalhista: o caso da Usina Cambahyba.** Conteúdo Jurídico, Brasília.2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51544>>.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988:** São Paulo, RT, 1990

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

NORONHA, Gustavo Souto. **Apontamentos sobre a questão agrária no Brasil.** In Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília. Volume 4, nº 2, 2014, pág. 183 a 206.

GUERRA, Cláudio Netto, Marcelo Medeiros, Rogério. **Memórias de uma guerra suja.** Rio de Janeiro. Topbooks.2012

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto, Farias, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista.** - Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana, A Magistratura Fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST. **Dissertação de mestrado.** Departamento de Direito. Programa de Pós Graduação em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional. Rio de Janeiro. 2005

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, FAZENDA ANNONI E UMA HISTÓRIA DE PRÁTICA JURÍDICA E SOCIAL

SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY, FAZENDA ANNONI AND A HISTORY OF LEGAL AND SOCIAL PRACTICE

Ironita A. Policarpo Machado¹
Simone Lopes Dickel²

SUMÁRIO: Introdução; 1 Conceituação jurídica e contextualização histórica: a propriedade da terra; 1.1 A interface entre história e direito: a função social da propriedade; 2 A questão agrária sob o aspecto jurídico: o caso da Fazenda Annoni; 2.1 A função social da propriedade no processo de desapropriação da Fazenda Annoni; Conclusão; Referências.

RESUMO: Princípio marcante na evolução constitucional e histórica do direito à propriedade no Brasil, a função social da propriedade é bem lembrada na Constituição Federal de 1988. Antes disso, porém, o Estatuto da Terra já previu a função social da propriedade como condicionante ao direito a propriedade. Porém, o seu

1 - Pós-doutora em História, na área de Economia e Sociedade na passagem à modernidade, pela Universidade Federal Fluminense/RJ; doutora em História, na área de História das Sociedades Ibéricas e Americanas, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professora do Curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Passo Fundo/RS; Coordenadora do Grupo do CNPQ Núcleo de Estudos Históricos do Mundo Rural (NEHMuR)

2 - Doutoranda em História pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Passo Fundo. Mestre em História pela Universidade de Passo Fundo. Pesquisadora vinculada ao Grupo do CNPQ Núcleo de Estudos Históricos do Mundo Rural (NEHMuR).

caráter limitador ao direito absoluto a propriedade da terra foi pouco utilizado para questionar o latifúndio e realizar a reforma agrária. Desse modo, a presente discussão pretende trazer à luz da interface entre história e direito, a discussão presente no emblemático processo de desapropriação de um grande latifúndio no Rio Grande do Sul: a Fazenda Annoni, cuja desapropriação foi justificada pela necessidade de condicionar a terra a uma função social.

PALAVRAS-CHAVE: Função social; propriedade; direito; Fazenda Annoni.

ABSTRACT: A major principle in the constitutional and historical evolution of the right to property in Brazil, the social function of property is well remembered in the Federal Constitution of 1988. Before that, however, the Land Statute already foresaw the social function as a condition for the right to property. However, its limiting character to the absolute right to land ownership was little used to question the latifúndio and carry out agrarian reform. Thus, the present discussion intends to bring to light the interface between history and law, the discussion present in the emblematic process of expropriation of a large latifúndio in Rio Grande do Sul: Fazenda Annoni, whose expropriation was justified by the need to condition the land to a social function.

KEYWORDS: Social function; property; right; Farm Annoni.

INTRODUÇÃO

A partir da interface entre história e direito, o presente artigo objetiva contextualizar o surgimento do princípio da função social da propriedade na legislação brasileira e sua evolução nas constituições. Analisando historicamente o contexto que leva a uma limitação na concepção de direito à propriedade enquanto um direito absoluto, procura-se compreender como sua aplicação ocorre na prática jurídica. E essa compreensão ocorre a partir de um estudo de caso em que a função social da propriedade foi utilizada como argumento do poder público para interferir no direito à propriedade. Assim, o processo de desapropriação da Fazenda Annoni tem como grande argumento do poder desapropriante a função social, princípio que reaparece na Constituição de 1988, reafirmando o caráter social da propriedade, a serviço de um interesse coletivo.

O artigo está dividido em duas seções: na primeira delas é discutida a interface entre história e direito, contextualizando o surgimento e a evolução do conceito de propriedade, bem como de função social da propriedade na legislação brasileira; na segunda seção, analisa-se como a função social é utilizada pelo poder público para reivindicar a propriedade para si. Essa análise baseia-se na compreensão do processo de desapropriação da Fazenda Annoni, situada no Norte do Rio Grande do Sul, a qual teve por justificativa a função social, sendo expressivo seu estudo para que se compreenda como se efetiva o princípio na prática social.

1. CONCEITUAÇÃO JURÍDICA E CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA: A PROPRIEDADE DA TERRA

A questão da propriedade, do fundiária e do agrário no Brasil esteve historicamente atrelada as transformações socioeconômicas e jurídicas, desde a colônia aos dias atuais. Nesta parte do texto, o recorte está centrado na função social da propriedade sob a interface da história e do direito.

1.1. A interface entre história e direito: a função social da propriedade

Despertando a atenção dos historiadores pelo seu processo de constituição e evolução ao longo do tempo, a propriedade é também objeto de estudo por

excelência do direito. O direito de valor racional cristalizador de relações sociais e o judiciário enquanto processo social na aplicação das elaborações legislativas e representação concreta de poder na tríade dos três poderes apresentam uma historicidade. Nessa processualidade reside potencial a compreensão do Estado, incluída a sociedade civil e a sociedade política. Portanto, por detrás do texto (processos judiciais, doutrinas, leis, decretos, portarias, autuações) há vida passível de compreensão, como o caso aqui em foco, os processos de propriedade privada e de desapropriação da terra.

Assim, a inserção de observações do direito referente à propriedade privada e à desapropriação da terra, principalmente, através de fontes judiciais, é de fundamental importância para a interpretação histórica de uma sociedade, uma vez “que ele nomeia, qualifica e hierarquiza todo divórcio do indivíduo e o princípio fundamental dessa sociedade”. Aqui reside a tarefa do historiador: “o direito, signo dos modelos de funcionamento das sociedades, é signo também das etapas das civilizações. O Direito é produto da História”. (VILAR, 2006, p. 22; 38). Dessa forma, a proposta deste artigo é problematizar a questão da propriedade privada e a desapropriação da terra, com referência ao caso concreto da Fazenda Annoni. Daí a necessidade de diálogo entre história e direito através da definição social de tipologias de propriedade e do uso das fontes judiciais na ampliação e qualificação da pesquisa histórica (MACHADO, 2013).

É o que fez Vilar:

Trata-se de considerar, diante de cada fenômeno oferecido à análise histórica, primeiro, o fenômeno como *signo* – é análise da estrutura, a análise na sincronia –, depois, o fenômeno como consequência, como produto das próprias modificações da sociedade estudada, enfim, o fenômeno como *fator*, como *causa*, pois não há fenômeno histórico que, por sua vez, não se torne causa. Tentaremos, pois, examinar o direito como *signo* de uma sociedade, o direito como *produto* da história, enfim o direito como *causa*, seja porque tende a organizar, a estruturar inovações, seja porque tende a congelar, as cristalizar relações sociais existentes e, por sua vez, permanências. (2006, p. 27).

Em relação a essas questões é que se situam as reflexões referentes à prática de operacionalização do direito e demais poderes, à imposição do processo de racionalização da propriedade e da desapropriação da terra, envolvendo padrões de acumulação e organização política do Estado. Portanto, o aparelho jurídico e o fato jurídico viabilizam a análise do funcionamento de uma sociedade em determinada temporalidade e, neste artigo, analisa-se a questão da

propriedade da terra como uma invenção do Estado moderno e a intervenção na propriedade da Fazenda Annoni.

Não se trata de uma história do direito, mesmo que ela seja objeto de estudos históricos, pois aqui a discussão se circunscreve à *situação jurídica* materializada nas doutrinas, nas constituições e nas legislações agrárias, bem como nas fontes judiciais como fruto da operacionalização do direito, referente à constituição social do direito à propriedade da terra.

De momento, este trabalho limita-se a delinear alguns aspectos da evolução do conceito de propriedade no Brasil, desde a formação da propriedade capitalista até o surgimento da função social, que restringe esse caráter absoluto do direito à propriedade como vinha sendo constituído até então. A propriedade da terra tal qual hoje a concebemos apresenta rupturas e permanências no seu processo de formação.

A propriedade sempre existiu se tomarmos a origem da palavra, do latim, *proprius*, que tem o sentido de *meu*, algo *pertencendo* a alguém. No entanto, o sentido de propriedade da terra entrou na linguagem e na prática de ocupação territorial no século XIV. A história da propriedade é, portanto, a história do capitalismo. E se constitui desde o período das conquistas e da exploração colonial, do período revolucionário ou das independências e do período em que os estados nacionais consolidados agiam no sentido da formação de um mercado de terras visando à inserção do país na nova divisão internacional do trabalho. E, ainda, da existência de fronteiras móveis (territoriais, agrárias e mercado) que influenciaram a adoção de políticas de terras.

A despeito da sua longa evolução nos diferentes contextos históricos, tomase como ponto de partida o final do século XVIII e início do século XIX, quando surge a ideia de propriedade enquanto um direito inviolável. Ideia inaugurada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da França revolucionária, ao afirmar: “Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob a condição de justa e prévia indenização.” (Art. 17, Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, França, 1789). Esse caráter absoluto da propriedade é confirmado depois pelo Código Napoleônico de 1804. (NOBRE JUNIOR, 2006, p. 30)

No Brasil, o povoamento e a colonização das terras recém-descobertas pelos portugueses foram possibilitados pelas concessões de terras a particulares. Micheli Mayumi Iwasaki (2011) em “A desapropriação judicial do código civil: limites e possibilidades para a reforma agrária” divide em dois momentos as le-

gislações que regulavam as sesmarias no Brasil: o primeiro momento, que se estende até o final do século XVII e foi regido somente pelas Ordenações; e o segundo, da última década do século XVII até a sua revogação no início do século XIX, em que há uma grande quantidade de decretos, preceitos, forais, estatutos, resoluções, portarias, cartas patente etc.

Com a revogação do regime de sesmarias tem início um período de ausência de uma política fundiária, impossibilitando o acesso à terra pelas formas legais. Tal desordem fundiária teve fim em 1850 com a Lei Nº 601, denominada Lei de Terras, que estabeleceu a discriminação das terras públicas das do domínio particular, o processo de legitimação de posses e a revalidação das sesmarias.

Constituindo-se um grande marco na legislação agrária brasileira, Stedile lembra que a lei de Terras contribuiu para a transformação da terra em mercadoria, introduzindo o sistema de propriedade privada das terras. “A partir de 1850, as terras podiam ser compradas e vendidas. Até então, eram apenas objeto de concessão de uso – hereditária – por parte da Coroa àqueles capitalistas com recursos para implantar, nas fazendas, monoculturas voltadas à exportação.” (2011, p. 283). A Lei de Terras contribuiu para acentuar ainda mais a concentração das terras nas mãos de poucos, daqueles que poderiam pagar por ela, conforme se lê no Art. 1º, “Art. 1º – Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Excetuam-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente.” (Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata, 2007. 3 t).

A propriedade no sentido moderno tem início no século XIX, quando o direito à propriedade é positivado, revestido de um caráter sagrado e inviolável, sofrendo poucas restrições. Iwasaki (2011, p. 50) ao lembrar a influência do código napoleônico no ordenamento jurídico brasileiro afirma:

Um século depois, esse projeto que fora construído em seu contexto europeu inspira fortemente o projeto codificatório brasileiro, cujas condições materiais revelam uma elite rural e aristocrática que ainda se adaptava à abolição dos escravos. Entretanto, a partir desse período a construção jurídica da propriedade no país cede aos artificios eurocêntricos e dela pouco divergiu teoricamente.

Uma ruptura com este Estado Liberal, materializado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão no final do século XVIII e que influenciou as

constituições de diversos países, incluindo o Brasil, surge de uma necessidade de superar a visão patrimonialista de propriedade através da construção de um Estado Social de Direito. A partir da metade do século XIX surgem demandas sociais e contradições que, segundo Ivan Chemeris, resultam em “profundas disparidades sociais, que junto a crescente complexidade das relações econômicas, fazem emergir as contradições entre as teorias política e econômica do liberalismo”. Ainda, a ideia do Estado Social surge da contradição entre “o interesse na preservação do estado mínimo e a necessidade de intervenção do estado na economia de mercado”. (CHEMERIS, 2002. p. 39)

Nessa linha de constituição histórica, a primeira noção de função social da propriedade foi concebida no início do século XX, por León Duguit. Em oposição às doutrinas individualistas sustentadas até então, o autor defendeu que a propriedade é uma instituição jurídica que, como qualquer outra, formou-se para responder a uma necessidade econômica e, nesse ensejo, evoluiu de acordo com tais necessidades (1975. p. 235).

A natureza absoluta passou a ser relativizada. Foram atribuídas novas relevâncias e condições para sua fruição. A Constituição Brasileira de 1988 coloca, em seu artigo 5º, inciso XXII, que a todos é garantido o direito de propriedade. Em seguida, no entanto, no inciso XXIII, ela dá contornos relativos à propriedade dizendo que ela atenderá à sua função social.

A esse respeito, Luciano Dias Bicalho Camargos lembra que a função social da propriedade passou a integrar os ordenamentos jurídicos europeus na mesma época em que as ideias socialistas de abolição da propriedade privada estavam crescendo. A ideia de condicionar a terra a uma função social, transformando essa propriedade capitalista, mas sem socializá-la, foi uma “saída” que o sistema capitalista encontrou para afastar o “perigo” do socialismo. Assim, o conceito de propriedade é transformado, de modo que sua utilização deve satisfazer as necessidades do homem e da sociedade. Ainda destaca, “dessa forma, consolidou-se a noção de função social que procura dar ao conceito de propriedade uma feição mais humana e mais próxima das aspirações da sociedade, limitando o escopo de atuação do proprietário”. (CAMARGOS, 2006. p. 47-48)

No ordenamento jurídico brasileiro, as restrições ao direito de propriedade eram poucas. Salvo a possibilidade de desapropriação por utilidade pública, existente desde a constituição imperial de 1824 até a década de 1930, a intervenção do estado no direito à propriedade era quase nula. A primeira constituição a dar sinais de um intervencionismo estatal no direito à propriedade foi a Constituição de 1934, que garantiu o direito à propriedade, desde que sua utilização não afronte

tasse o interesse social ou coletivo, havendo a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública.

A menção a satisfação do interesse público como condicionante ao direito à propriedade coincide com o aparecimento da função social na legislação de diversos países, fruto da emergência do Estado Social de Direito. Segundo essa nova concepção de estado, que se sobrepõe ao Estado Liberal, “o estado deixa de ser o mero expectador da atividade econômica e social e passa a agir, saindo do estágio de garantidor das relações sociais para o promotor de novas relações, no âmbito social” (SOARES, 2012, p. 117).

A constituição de 1946, por sua vez, nos direitos e garantias individuais, no §16, garante o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização. No entanto, é com o Estatuto da Terra, instituído pela Lei nº 4.504, que a função social ganha destaque e também contornos mais precisos. Neste documento controverso, que passa a prever a reforma agrária através da intervenção do Estado no direito à propriedade como mecanismo para corrigir as injustiças sociais, são especificados os critérios para que uma propriedade cumpra sua função social e, assim, faça jus à proteção por parte do Estado.

Versa a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que, para uma propriedade estar sendo utilizada de modo a cumprir uma função social, ela tem de observar critérios econômicos, sociais e ambientais. Nesse sentido, o § 1º esclarece:

A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata)

A preocupação com a função social da propriedade também pode ser observada na Constituição da República (arts. 182 e 186), ao prescrever que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como os critérios para o cumprimento da função social da propriedade rural. A Constituição da República de 1988, em dois momentos distintos, no art. 5º, inciso XXIII, e no art. 170, inciso III, logo após garantir o direito de propriedade (incisos XXII e II dos arts. 5º e 170, respectivamente), prescreveu a necessidade de observar sua função social. Assim, se lê:

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 seguintes termos: [...]

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; [...]

Art.170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade; [...] (BRASIL, CONSTITUIÇÃO, 1988).

E, ainda, determina, no art. 186, que se cumpre a função social de acordo com critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, seguindo alguns requisitos:

I - aproveitamento;

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

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

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

A noção é um tanto quanto vaga, uma vez que a lei não explica com maiores detalhes ou exatidão como cada critério deve ser analisado na prática, abrindo inúmeras possibilidades de interpretações. Dessa forma, é possível que, em muitas situações, o não entendimento do que seria na prática o cumprimento da função social fez surgir os conflitos acerca do direito à propriedade da terra. Nesta interpretação, podemos afirmar que a lei pode ser vista como espaço de conflitos em que ela, em vez de resolver, causa conflitos de direitos.

Um bom exemplo da complexidade no entendimento da lei e nas brechas que podem ser encontradas nela é o processo de desapropriação da Fazenda Annoni, em que o poder desapropriante e a família desapropriada buscam na lei argumentos para reivindicar a terra e fazer valer seu direito de propriedade. Se

a possibilidade de o poder público desapropriar um imóvel rural que não estava cumprindo sua função social foi vista como solução à demanda por reassentamento na região, possibilitando reforma agrária, por outro, a proteção legal às empresas rurais explicita uma sobreposição do fator econômico sobre os demais fatores. Essa discussão será tema da próxima seção.

2. A QUESTÃO AGRÁRIA SOB O ASPECTO JURÍDICO: O CASO DA FAZENDA ANNONI

No ordenamento jurídico nacional as propostas de reforma agrária surgiram com maior vigor a partir da Constituição de 1946 que em uma norma tratou da desapropriação por interesse social (art. 141§ 16), tendo por inovação constitucional, também, a distribuição da propriedade (art. 147), a qual contemporaneamente, com a Constituição de 1988, configura a reforma fundiária. Aqui, traremos o caso da Fazenda Annoni, uma experiência histórica, marco da aplicabilidade da norma jurídica brasileira.

2.1. A função social da propriedade no processo de desapropriação da Fazenda Annoni

A importância histórica da Fazenda Annoni está relacionada ao seu papel na história da luta pela terra durante o período da redemocratização. Embalados pelos novos ares da democracia, movimentos sociais surgiam, demonstravam organização e imprimiam um novo tom a antigas reivindicações. Em 1985, a Annoni foi ocupada por mais de mil e quinhentas famílias sem-terra, organizadas em torno do Movimento dos Sem Terra (MST). A ocupação serviu para chamar a atenção da sociedade para a precariedade das condições materiais de existência dessas famílias, contexto agravado por um processo de modernização conservadora no campo, que gerou ainda mais miséria e exclusão. Da mesma forma, a ocupação incidiu sobre aquela propriedade por ela ser objeto de litígio judicial, cujo processo estava há mais de uma década tramitando sem solução. Enquanto a questão judicial acerca da propriedade não era resolvida, o imóvel adquiriu uma ociosidade, que representava, de longe, uma afronta ao princípio da função social.

Situado na região norte do Rio Grande do Sul, o imóvel rural de propriedade de Ernesto José Annoni e de sua família foi objeto de desapropriação a

partir do Decreto nº 70.232, baixado pelo presidente Emílio G. Médici em 1972, ou seja, em plena vigência do Regime Militar. Ernesto José Annoni, o patriarca da família Annoni adquiriu parte da antiga Fazenda Sarandi, e embora tenha dividido o imóvel oficialmente entre seus familiares, concentrava para si a função de administrador da fazenda. Além da pecuária, Ernesto dedicou-se à atividade madeireira, conforme lembra Liliane Irma Mattje Wentz (2004) em “Caminhos da Madeira”, obra onde a autora destaca a importância da atividade na formação de uma elite regional. Ernesto também foi político filiado ao PTB, elegendendo-se duas vezes prefeito do município de Carazinho, próximo a Fazenda Annoni no Norte Rio-Grandense.

Trata-se de um caso pouco comum de realização de reforma agrária a partir do Estatuto da Terra, utilizando como argumento a necessidade de dar função social à propriedade, que, no caso, era o reassentamento de famílias desalojadas de suas terras na região de Fortaleza dos Valos e Ibirubá. No início da década de 1970, a construção da Barragem da Usina Hidrelétrica do Passo Real, fez com que centenas de famílias tivessem que abandonar suas terras. Como nem todas as famílias que viviam nas terras que seriam inundadas não possuíam o título de propriedade da terra, a Eletrosul alegou não ter competência para resolver o problema, remetendo ao Incra a função de reassentar essas famílias.

O Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária³ (INCRA) foi criado em 09/07/1970 a partir do Decreto-lei nº 1.110, assumindo as atribuições do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário. Dentre suas funções, a realização da reforma agrária, manutenção do cadastro dos imóveis rurais e administração das terras públicas da União. Pouco tempo após sua criação, o Incra já foi incumbido de uma importante tarefa: reassentar centenas de famílias dos “afogados do Passo Real”, nome pelos qual essas famílias desalojadas ficaram conhecidas. Cabia a autarquia federal através de estudos técnicos e levantamentos definir as terras para o reassentamento dessas famílias. Para parte delas, foi escolhida a Fazenda Sarandi-Annoni, cujo cadastro oficial era de latifúndio por exploração, podendo ser desapropriado para ter uma nova destinação, uma função social.

A enorme complexidade do processo judicial de desapropriação⁴, resultante do Decreto de 70.232, contestado pela família proprietária, reside no fato de que diante da possibilidade de reclassificar o imóvel classificado como latifúndio por exploração, elevando-o à categoria empresa rural, a família proprietária poderia tentar anular a desapropriação e reaver o imóvel.

3 - Disponível em: <http://www.incra.gov.br/historico-do-incra>.

Classificado como estava oficialmente na data do decreto que possibilitou a desapropriação, a Fazenda Sarandi-Annoni configurava-se um latifúndio por exploração. Via de regra, caracterizado pela improdutividade ou produtividade abaixo dos níveis esperados na região, é o tipo de propriedade que se caracteriza pelos fins especulativos. O proprietário mantém a propriedade do imóvel para especulação imobiliária enquanto ela não valoriza para que ele a venda por um bom preço, utiliza-a de forma a não aproveitá-la suficientemente e sem investir muitos recursos. Sem qualquer tipo de compromisso com o bem-estar social, o proprietário age enquanto dono da “coisa” de forma absoluta. E, assim, contraria o interesse social, uma vez que a terra, pelo seu papel importante, para além do seu valor meramente econômico, é um meio de produção de alimentos para a sociedade como um todo e subsistência de muitas famílias.

Manter um imóvel rural improdutivo ou produzindo de forma irrisória fere o princípio constitucional da função social, no que se refere a um dos aspectos mais importantes, que é o aspecto econômico. A terra deixa de gerar riquezas como deveria. Considerando-se o contexto histórico da época, com grande incentivo por parte do Estado para que os latifúndios se modernizassem, passando a integrar-se ao modelo de desenvolvimento econômico preconizado, modernizando e mecanizando a agricultura, pode-se dizer que um latifúndio por exploração representa um entrave ao desenvolvimento regional.

Ao aproximar-se ainda mais o olhar e atentar-se para o contexto regional da época da desapropriação, percebe-se que a região norte do Rio Grande do Sul foi bastante representativa desse modelo hegemônico efetivado pelo Estado através de subsídios para que a agricultura se modernizasse. Já a partir da década de 1950, com a ampliação da produção tritícola, esse processo de modernização da agricultura tem início, mas com a introdução da soja na década de 1960 a agricultura se transforma ainda mais. Tudo isso foi possível graças ao “tripé composto pela pesquisa agropecuária, sistema cooperativo e sistema financeiro”. (FRITZ FILHO, MIGUEL, BECKER FRITZ, 2018, p. 328). Logo, havia um esforço governamental para que os latifúndios fossem produtivos, e isso fazia parte da polí-

4 - De difícil compreensão, o grande conjunto de processos judiciais que se referem a desapropriação da Fazenda Annoni, que iniciou com o decreto em 1972, exigem fôlego do pesquisador. Devido a sua notável complexidade, uma vez que o processo se alongou gerando outros processos, especialmente na parte que se refere aos valores de indenização, sobre o qual as partes discordavam muito. Essa demora na resolução do conflito em torno do direito à propriedade retardou a desocupação da área por parte da família desapropriada para implantação do assentamento, pretendido pela União. No entanto, a parte trabalhada refere-se aos seis volumes do processo 93.1201071-9, disponíveis para consulta e digitalização na seção da Justiça Federal de Passo Fundo, graças a um convênio entre a mesma e a Universidade de Passo Fundo. Neste processo, está historicizado décadas da disputa entre a família e a União, em duas ações que correram simultaneamente, para as quais foi proferida uma mesma sentença, e que por sua vez, não colocaram fim a disputa, que continuou por mais alguns anos.

tica agrícola implementada com base no Estatuto da Terra, que também previa a desapropriação de terras e realização de reforma agrária no caso das propriedades que não cumprissem com sua função social.

Interessante notar que o Estatuto da Terra, documento que definiu os critérios para o cumprimento da função social, pode ser dividido em duas grandes diretrizes: a política agrícola e a política fundiária. Assim, desvinculando a modernização da agricultura como forma de superar um atraso estrutural e alavancar a economia subsidiando a industrialização, da reestruturação fundiária, atribuindo a este último um caráter meramente social, podendo ser resolvido, por exemplo, com a incorporação dessa mão de obra excedente no campo nas grandes indústrias que surgiam.

Com relação ao direito de propriedade, essa separação gera uma contradição. A política agrícola pressupõe uma adequação da agricultura ao desenvolvimento econômico, engendrando a modernização do campo e proporcionando produtividade ao latifúndio, fazendo com que ele cumpra uma função social e faça jus à proteção do Estado. Já a política fundiária, na qual está prevista a desapropriação de latifúndios e sua divisão em lotes para posterior distribuição entre famílias que não possuem terra, pressupõe a penalização da propriedade que não produz e, portanto, não cumpre uma função social.

É nessa trama de interesses, uma vez que a lei surge do embate entre esses interesses e compreensões distintas em torno do direito à propriedade, que está situada a desapropriação da Annoni. Como justificativa da desapropriação tem-se o fato de que mesmo com todo esse incentivo à produção, a fazenda estava classificada ainda como um latifúndio por exploração. O cadastro havia sido atualizado em 1966, e a responsabilidade de comunicar ao poder público qualquer mudança referente ao cadastro é inteiramente do proprietário, conforme definido no Estatuto da Terra e lembrado no processo de desapropriação.

A propriedade é escolhida pelo seu cadastro oficial para solucionar o problema gerado na região, onde centenas de famílias perderam suas terras devido à construção da Barragem do Passo Real. Surge então uma demanda por terras, que compete ao Estado solucionar, uma vez que foi ele quem desapropriou essas famílias de suas terras usando como prerrogativa a utilidade pública. Vale lembrar que a geração de energia elétrica era também parte desse processo de modernização econômica e industrial.

A possibilidade de solução para o problema dos “afogados do Passo Real”, nome pelo qual essas famílias desalojadas ficaram conhecidas, acabou desencadeando um problema bem maior. Pouco comum no país, o questionamento ao latifúndio, mediante iniciativa de desapropriá-lo, é visto como uma afronta ao

direito de propriedade pela família proprietária. Além dessa reação à restrição desse direito tão “sagrado” por parte da família, a União ainda se depara com uma legislação ambígua, que deixa brechas, facilitando o seu questionamento.

Diante da possibilidade de atualização do cadastro do imóvel rural, propiciada pelo Decreto 70.231, cuja data é 3 de março de 1972, assim como o decreto desapropriatório da Fazenda Annoni, a família Annoni diligenciou conseguir reclassificar o imóvel enquanto empresa rural. E essa foi a justificativa utilizada pelos proprietários para tentar retomar a propriedade do imóvel transcrita em nome do Incra dias após a desapropriação.

Empresa rural, em linhas gerais, é o nome atribuído à propriedade inserida dentro de uma racionalidade capitalista, revestida propriamente de caráter empresarial. Assim, a transformação do latifúndio em empresa rural, além de ser uma maneira de produzir e auferir lucros ao proprietário, era também um recurso para assegurar o direito à propriedade, minimizando o risco de desapropriação. Já para a União, era uma forma de estimular o desenvolvimento agrícola, sem afetar a estrutura agrária tão arraigada através do estabelecimento dessa “pré-condição” para que o latifúndio pudesse continuar existindo. As empresas rurais e a sua proteção demonstram claramente a intenção do Estado em adequar a agricultura aos seus interesses, relegando a questão fundiária a um segundo plano.

Após longas discussões no processo judicial sobre ser ou não o imóvel uma empresa rural, a conclusão derradeira é favorável à família desapropriada. Ser uma empresa rural poderia reverter a situação da propriedade, uma vez o Estatuto da Terra determina:

§ 3º Salvo por motivo de necessidade ou utilidade pública, estão isentos da desapropriação:

- a) os imóveis rurais que, em cada zona, não excederem de três vezes o módulo de produto de propriedade, fixado nos termos do artigo 4º, inciso III;
- b) os imóveis que satisfizerem os requisitos pertinentes à empresa rural, enunciados no artigo 4º, inciso VI;
- c) os imóveis que, embora não classificados como empresas rurais, situados fora da área prioritária de Reforma Agrária, tiverem aprovados pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e em execução projetos que em prazo determinado, os elevem àquela categoria.

Em caso de confirmação de o ato ter incidido sobre uma propriedade imune à desapropriação, seria possível requerer sua anulação, em virtude da ilegalidade que revestiu o ato. Pode-se acentuar aí certa ambiguidade ou mesmo contradição na lei. Se para uma propriedade cumprir com uma função social devem ser observados no conjunto os aspectos econômicos, sociais e ambientais, a proteção às empresas rurais e a isenção delas ao ato desapropriatório significa a sobreposição do aspecto econômico, referente à produtividade, sobre os demais – sociais e ambientais. Ou seja, se por um lado, para merecer respaldo da legislação e proteção legal uma propriedade deve observar diversos fatores, podendo ser desapropriada por infringir um deles, por outro lado a mesma lei estabelece que se classificando como empresa rural, portanto, produtiva, a propriedade não é passível de desapropriação.

Percebem-se os interesses conflitantes de grupos sociais que são refletidos na legislação. Ora, se havia uma tendência de um Estado mais intervencionista a interferir no direito de propriedade, sobrepondo o interesse coletivo ao particular, por outro lado, uma longa tradição jurídica privatista, fruto de uma sociedade marcada pela grande concentração fundiária, transparece na interpretação das leis. A mentalidade latifundiária faz-se presente não apenas na interpretação e aplicação das leis, mas desde a elaboração das leis. Foi assim com o Estatuto da Terra, cujas discussões levaram à inclusão da proteção das empresas rurais, sinalizando o poder daqueles que detêm o monopólio da terra e, portanto, são resistentes à realização de uma reestruturação fundiária.

Voltando à função social, pouco foi discutido no processo de desapropriação da Fazenda Annoni sobre o imóvel cumprir ou não uma função social. Mas muito se discutiu sobre ser ou não uma empresa rural. Interessante notar, no entanto, a forma como o princípio de que a terra tem uma função social é legitimado e usado como argumento para desapropriação. Mais do que afirmar que o imóvel não cumpria uma função social, uma vez que para a União o fato de estar classificado como latifúndio por exploração já bastou ao ato desapropriatório, a União insistia na necessidade de resolver o problema dos “afogados do Passo Real”. O fato de haver uma demanda social pela reforma agrária na região tornava ainda mais séria a questão da desapropriação.

A função social, preconizada pela União que defendia que o imóvel rural poderia ser mais bem aproveitado, não apenas no sentido econômico, mas principalmente no social, seria materializada no assentamento de famílias. Essas famílias destinadas à área passariam a morar e trabalhar na terra, tirando dela seu sustento. A ideia de dar à terra destinação diferente da que ela tinha até então se deve, portanto, à demanda por terras e ao fato de que a produtividade, mesmo

confirmada, por si só não basta para que a terra cumpra sua função social. Mesmo porque, a classificação de “empresa rural” foi alcançada contabilizando-se toda a área destinada à plantação de capim para o gado, que ocupava uma vasta área, numa atividade cujo impacto econômico na região é quase irrisório, se comparado a outras atividades que estavam sendo desenvolvidas nas propriedades da redondeza.

Além de pouco contribuir com o comércio local e o desenvolvimento regional, pois a atividade pecuária extensiva não demanda muitos recursos e sim terras disponíveis em quantidade, a atividade gerava poucos empregos e tampouco absorvia oferta de implementos e inovações tecnológicas propulsadas pela Revolução Verde que teve grande impacto na região. Por esse motivo, e diante da demanda por terras, a propriedade configurava-se num caso em que o direito do proprietário estava indo de encontro ao interesse da coletividade, o que torna possível o questionamento desse direito.

A função social deve ser compreendida em todos os seus aspectos, mas aqui se destacará especialmente o aspecto econômico e social. Desse modo, pode-se dizer que em relação ao aspecto econômico, que não pode ser visto deslocado do social devido a sua ineficiente utilização diante das possibilidades do imóvel para o desenvolvimento de uma agricultura mais modernizada em oposição à atividade pecuária, o interesse da coletividade seria melhor representado se a terra fosse distribuída entre as famílias que aguardavam o reassentamento na área. Economicamente, a produção e circulação de renda, bens e serviços tendem a favorecer o comércio regional, impulsionando a economia local. Além do crescimento da produção agrícola em quantidade, a variedade da produção auferida no imóvel é também um fator a considerar-se. Percebe-se aí que a função social é isto: o interesse da coletividade está acima do direito à propriedade.

Considerando o aspecto social, que também é uma consequência do econômico, a conquista da moradia e a possibilidade de trabalho e renda na terra são vistas como uma forma de recuperar a dignidade perdida daqueles que foram desapropriados de suas terras. Restabelecê-los na condição de posseiros ou proprietários de terras significava também reintegrá-los ao mercado consumidor e produtor de alimentos, propiciando melhorias na vida de centenas de famílias.

A demanda por terras e a incansável espera de algumas famílias dos desalojados do Passo real geraram uma situação de comoção social, conforme pode ser observado em trecho do processo de desapropriação, citado por Dickel (2017, p. 143):

Por mais expressivos que sejam os argumentos, a verdade é que pessoas, seres humanos, homens e mulheres que trabalham a terra, foram tolhidos de exercer as atividades produtivas pra si, pro Estado e para a Nação, em razão da direta permanência constante nas terras, de gado de raça (Processo 931201071-9, volume 4)

Embora de acordo com a defesa da família desapropriada, posição compartilhada por alguns ministros em seus votos e julgamentos, o direito à propriedade foi ferido pelo Estado, que era justamente quem deveria protegê-lo. Era fato que havia uma situação a ser resolvida, e a retirada do gado, exigida pela União, seria um primeiro passo para que o Incra desse início ao projeto de assentamento. A permanência das famílias no imóvel rural contribuiu para que não houvesse um retrocesso na desapropriação. Caso contrário, não havendo um interesse social em jogo, a União teria que devolver o imóvel, ressarcindo os proprietários pelos prejuízos em função da precariedade da posse, em virtude da irresolução da questão da propriedade, disputada incansavelmente nos tribunais.

Mesmo com a conclusão de que a desapropriação atingiu uma empresa rural, a Justiça decidiu pela continuidade da desapropriação em razão da função social pretendida ao imóvel. Não bastasse a situação das famílias que já estavam na fazenda há anos, a espera de uma solução para o impasse da propriedade, em 29 de outubro de 1985 organizadas pelo Movimento dos Sem Terra (MST) mais de mil e quinhentas famílias, oriundas de municípios próximos a fazenda, adentram o imóvel objetivando chamar a atenção da sociedade para a morosidade que envolvia a realização da reforma agrária no Brasil, embora o Estatuto da Terra reconhecesse sua importância e dava as diretrizes para sua realização. Acalmar os ânimos dos movimentos sociais de luta pela terra que emergiam com força no contexto de redemocratização era um imperativo, para que a lei fosse utilizada em prol do interesse coletivo, sobrepondo o princípio da função social sobre o direito à propriedade. Por isso fez-se necessário levar a desapropriação às últimas consequências, pois mesmo decidido que o imóvel seria destinado a realização da reforma agrária, família desapropriada e União continuaram divergindo no tocante à indenização do imóvel.

CONCLUSÃO

Discutir a questão da propriedade da terra e sua função social é necessário para compreender que ela é fruto de um processo histórico de práticas sociais, jurídicas e políticas. Ou seja, das forças atuantes na constituição do Estado, na

sua concretude constitucional, legislativa (legislação agrária), proposição e execução de projetos econômicos de governos, temporalmente situados, e organização administrativa.

Assim, propriedade da terra e sua função social, como também sua compreensão constituem-se, alteram-se e amparam-se nos princípios das doutrinas do direito, no pensamento e nas práticas jurídicas como lugares de conflitos, que, diante dos imperativos capitalistas emergentes, afloraram. E evidenciaram a luta intraclasse e de frações de classe, pela concepção que cada uma tinha e/ou tem em relação a sua posição e determinação sobre a posse de terra constituída historicamente.

Aí reside o elemento de força do Estado, através da decodificação do direito à terra em códigos, normas, decretos e leis, de acordo com a consciência de uma fração de classe que comunga das mesmas ideias e projetos, da qual o governo faz parte, transpostas ao Judiciário, pois a institucionalização jurídica da terra depara-se com poderes e interesses de determinados segmentos sociais.

Por fim, de modo geral, a historiografia vale-se dos mesmos objetos, e alguns poucos trabalhos também se utilizaram das mesmas fontes para suas análises. Entretanto, ao menos neste estudo, cremos ter demonstrado a importância de pensar novas possibilidades de interpretar a história da propriedade, a história agrária e a história dos movimentos sociais. E, nessas possibilidades, incluir o Poder Judiciário entrecruzado ao Poder Executivo e/ou Legislativo, através do sistema alcançado pela prática do Judiciário à institucionalização de novas normas, em temporalidades históricas específicas. Portanto, é impossível compreender a questão da terra desvinculada de suas expressões: a agrária, a agrícola e a jurídica. Essas expressões dimensionam as esferas econômicas, políticas e socioculturais acerca da terra na concepção do pensamento e da prática de operacionalização do direito à compreensão do processo de racionalidade moderna capitalista, envolvendo padrões de acumulação e organização política do Estado, bem como revisitação dos conceitos propriedade, função social e reforma agrária.

Enfim, apontamos a necessidade de revisitação dos conceitos propriedade. Partindo do entendimento de que a propriedade é o sujeito em ação, o sujeito à conquista do mundo, uma barreira entre o eu e o outro, ou seja, a afirmação de uma liberdade e uma igualdade, como instrumento idôneo (pressupostos doutrinários e legais). Por outro lado, promove historicamente a desigualdade no cerne da civilização capitalista: as construções jurídicas consituem-se em meio eficientíssimo para transformar a terra em mercadoria, instrumento de mercantilização. A discussão italiana (GROSSI, 2006) e espanhola (CONGOST, 2007) sobre o tema

já apontam à questão da propriedade sobre as seguintes premissas: o processo de apropriação, disciplinarização, judicialização da propriedade como o sujeito em ação vs devir sobre a propriedade; o processo histórico, sob estes matizes, pode elucidar a violência e o crime sobre o direito à terra (devir). Nas palavras de Grossi “é todo um pulular vivo à nossa atenção de culturas próprias a planetas jurídicos diversos onde não é tanto a terra que pertence ao homem mas antes o homem pertence à terra, onde a apropriação individual parece invenção desconhecida ou disposição marginal. (2006, p. 7),

Assim, estamos convictos de que o pressuposto teórico-metodológico à pesquisa histórica é de que a *propriedade* deve ser somente um artifício verbal para indicar a solução histórica que um ordenamento dá ao problema da relação jurídica mais intensa entre um sujeito e um bem, ou seja, relativizar a noção e o instituto da propriedade, bem como de estarmos lançando ao jurista e ao legislador o desafio político de retomar a doutrina, o sistema e o ordenamento jurídico referente a questão da propriedade da terra, e suas variáveis constitucionais e legais, à luz da história e do contexto social contemporâneo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata**. Organizadores: Joaquim Modesto Pinto Junior, Valdez Farias. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2007. 3 t

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. **Da natureza jurídica das contribuições para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA**. São Paulo, MP, 2006

CONGOST, Rosa. **Tierras, Leys, História**. Estudios sobre “la gran obra de la propiedad”. Barcelona: Editorial Crítica, S. L., 2007.

CHEMERIS. Ivan. **A função social da propriedade**. São Leopoldo: Unisinos. 2002.

DICKEL, Simone Lopes. **Terras da Annoni: entre a propriedade e a função social**. Curitiba: Prismas, 2017.

DUGUIT, Leon. **Las transformaciones del Derecho Publico y Privado**. Buenos Aires: Heliasta S. R. L., 1975. P. 235. [S. l.: s.n.].

FRITZ FILHO, Luiz Fernando; MIGUEL, Lovois de Andrade; BECKER FRITZ, Karen Beltrame. **Diferenciação e dinâmica dos sistemas agrários do município de Passo Fundo no Planalto Médio do Estado do Rio Grande do Sul. Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 16, n. 42, p. 301-341, dez. 2017

GROSSI, Paolo. **História da Propriedade e outros ensaios**. Tradução de Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

IOKOI, Zilda Márcia Gricoli. **As Lutas Camponesas no Rio Grande do Sul e a Formação do MST**. Revista Brasileira de História – Estruturas Agrárias e Relações de Poder. São Paulo-SP: Marco Zero/FAPESP. Volume 11, Número 22, 1991.

IWASAKI, Micheli Mayumi. A desapropriação judicial do código civil: limites e possibilidades para a reforma agrária. **Dissertação** apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito, Área de Concentração Relações Sociais, Linha de Pesquisa Novos Paradigmas do Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011.

LUZ, Valdemar P da. **Curso de direito agrário**. Porto Alegre: Sagra-de Luzzatto, 1996.

MACHADO, Ironita Policarpo. **Entre justiça e lucro: Rio Grande do Sul-1980-1930**. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2012.

_____. **História e Judiciário: um diálogo necessário**. In: Revista Autos & Baixas - Justiça, Memória e Cidadania. Revista da Justiça Federal do Rio Grande do Sul v. 1, n. 1 (2013).

Natividade, Melissa de Miranda. **A questão agrária no Brasil (1961-1964): uma arena de luta de classe e intraclasse**. Niterói, 2013.

RAMOS, Carolina. **A Confederação Nacional da Agricultura e o Estatuto da Terra: embates e recuos**. Revista História e Luta de Classes. Ano 5, edição nº 8, novembro de 2009.

SALIS, Carmen Lúcia Gomes. **Estatuto da Terra: origem (des) caminhos da proposta de reforma agrária nos governos militares**. (Tese de Doutorado) Faculdade de Ciências e Letras de Assis. Assis, 2008

SOARES, Rafael Machado. **Direitos fundamentais e expectativas normativas: o caso da função social no direito de propriedade**. Porto Alegre: Fabris, 2012.

STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil**. Volume 2. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

VILAR, Pierre. **História do Direito, História Total**. *In*: História e Direitos. Projeto História. São Paulo, n. 33, p. 19-44, dez. 2006

A LEI Nº 13.465/2017 E O NOVO REGIME JURÍDICO DOS JUROS COMPENSATÓRIOS EM DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA

LEI Nº 13.465/2017 AND THE NEW LEGAL FRAMEWORK OF COMPENSATORY INTEREST IN LAND REFORM EXPROPRIATION

Felipe Dutra Gurgel Cavalcanti¹

SUMÁRIO: Introdução; 1 Os juros compensatórios como criação jurisprudencial; 2 O regramento positivo dos juros compensatórios antes da Lei nº 13.465/2017; 3 A Lei nº 13.465/2017 e o novo regime de juros compensatórios; Conclusão; Referências.

RESUMO: Este trabalho aborda, concisamente, a disciplina dos juros compensatórios em desapropriação para fins de reforma agrária no ordenamento pátrio, com destaque para as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017. A repercussão desses juros sobre o conceito de justa indenização preconizado no artigo 184 da CRFB/1988 é inegável tanto do ponto de vista jurídico quanto do econômico, sendo certo que muitas vezes o valor do acessório supera o do principal. Ao racionalizar a fixação das alíquotas, vinculando-as aos índices que remuneram os Títulos da Dívida Agrária depositados *initio litis*, a Lei nº 13.465/2017 previne a ocorrência de manobras protelatórias no bojo do processo judicial e confere densidade normativa ao caput do artigo 184 da CRFB/1988.

¹ - Mestre em Direito das Relações Internacionais pelo UniCEUB/DF e Procurador Federal na Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA.

ABSTRACT: This paper concisely addresses the discipline of compensatory interest in land reform expropriation in Brazil's legal order, with emphasis on the changes promoted by Lei nº 13.465/2017. The repercussion of these interests on the concept of fair compensation recommended in article 184 of the CRFB/1988 is undeniable from both a legal and an economic point of view. By rationalizing the rate setting, linking it to the indices that remunerate the Agricultural Debt Securities deposited at the beginning, Lei nº 13.465/2017 prevents the occurrence of demerger maneuvers in the judicial process, and gives normative density to the caput of article 184 of CRFB/1988.

PALAVRAS-CHAVE: Juros compensatórios – Desapropriação

KEYWORDS: Compensatory interest – Expropriation

INTRODUÇÃO

Problema secular de nosso País, a questão fundiária voltou com força à pauta nacional pelas mãos da redemocratização, em 1984. O lançamento de um novo Plano Nacional de Reforma Agrária² e o intenso debate político e ideológico travado em torno da reforma agrária no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte resultaram na aprovação de um texto dotado de forte matiz social. Pela primeira vez, uma Constituição brasileira dedicava um Capítulo inteiro³ à política agrícola e fundiária e à reforma agrária.

No aniversário de 30 anos de nossa Carta Política, a plena concretização de seu artigo 184 – que abre o Capítulo III do Título VII – ainda é missão a cumprir. Dispõe seu *caput* que “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** [...]” (grifou-se). Essa diretriz constitucional, tão comumente sintetizada na expressão “ao Expropriado não se deve indenizar nada menos que o justo”, merece apreciação também sob a vertente oposta: “não deve o Estado indenizar nada mais do que o justo”. Infelizmente, quanto a este último enfoque, a realidade vigente não corrobora o comando da Lei Maior.

A maior parcela dessa inefetividade da “Constituição cidadã” pode ser atribuída ao regramento infraconstitucional da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e, particularmente, à interpretação majoritária de nossos Tribunais acerca desse regramento, como se verá adiante. Uma vez promulgada a Carta, e diante da ausência de Lei que regulamentasse especificamente os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária previstos em seu Capítulo III, Título VII, as desapropriações agrárias permaneceram regidas pelo Decreto-Lei nº 554/1969 e, subsidiariamente, pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941. O artigo 27 deste último diploma relaciona o valor da indenização “à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles auferir o proprietário; [...] ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente”, aspectos que não guardam correspondência exata com a justa indenização preconizada no artigo 184 da CRFB/1988. Mesmo a expressão “justa indenização da propriedade” contida no artigo 3º do Decreto-Lei nº 554/1969, eis que concebida à luz de ordem consti-

2 - Por força do Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, no qual estabelecia-se a meta de destinar 43 milhões de hectares para o assentamento de 1,4 milhão de famílias até 1989.

3 - O Capítulo III do Título VII, abrangendo os artigos 184 a 191.

tucional pretérita, não traduzia com fidelidade o conjunto de valores normativos consagrado pelo Constituinte de 1988. O legislador ordinário só veio a regulamentar o artigo 184 da Carta Magna em 25 de fevereiro de 1993, com o advento da Lei nº 8.629.

Esses primeiros tímidos passos em direção ao delineamento do conceito de justa indenização em desapropriação para fins de reforma agrária foram significativamente obstaculizados pela jurisprudência e doutrina que foram se consolidando sobre o tema⁴⁻⁵⁻⁶, em grande parte influenciada por noções estranhas a essa peculiar espécie de desapropriação (como a de valor venal do bem, aludida no Decreto-Lei nº 3.365/1941). MARÉS (2003, p. 88) chega ao extremo de afirmar que “qualquer estudo sobre o valor das desapropriações revela falcatruas escandalosas contra o interesse público, porque os valores pagos são invariavelmente mais altos do que o preço da aquisição originária, sempre com a complacência do Poder Judiciário”.

Nesse contexto, tome-se a lição de COMPARATO (2000, pp. 138/149):

Instrumento clássico para a realização da política de redistribuição de propriedades é a desapropriação por interesse social. Ora, essa espécie de expropriação não representa o sacrifício de um direito individual às exigências de necessidade ou utilidade pública patrimonial. Ela constitui, na verdade, a imposição administrativa de uma sanção, pelo descumprimento do dever, que incumbe a todo proprietário, de dar a certos e determinados bens uma destinação social. Por isso mesmo, é antijurídico atribuir

4 - Em muito contribuiu para barrar esse incipiente avanço a jurisprudência do SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA que admitia o ajuizamento de ação cautelar preparatória de ação declaratória de produtividade do imóvel expropriando **mesmo quando já em curso** a correspondente ação expropriatória (AgRg no Ag 949.781/GO, Primeira Turma, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJe de 31/03/2008). Julgados assim serviam como sinal verde a eventuais Expropriados de má-fé dispostos a diferir o trânsito em julgado da sentença – e assim se beneficiar de um dilatado período de incidência de juros compensatórios.

5 - Sobre o mesmo tema, merece destaque a noção, defendida por Leandro Paulsen, de que “[c]om a ação cautelar, o proprietário buscará impedir, até decisão final na ação ordinária, a imissão do INCRA na posse do imóvel, o que lhe deve ser deferido desde que haja fundadas dúvidas sobre a produtividade do imóvel ou, em linhas gerais, sobre o cumprimento da sua função social, ou ainda qualquer outra dúvida sobre estar ele sujeito ou não à desapropriação para fins de reforma agrária” (PAULSEN, 1997, pp. 192-193).

6 - Também infenso ao conceito de indenização justa é o entendimento do SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA no sentido de que o valor da indenização deve ser contemporâneo ao laudo adotado pelo juiz para a fixação do justo preço, pouco importando a data da imissão na posse ou mesmo a da avaliação administrativa (REsp 1.314.758/CE, Segunda Turma, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe de 24/10/2013). A valorização da terra decorrente do período de tempo observado entre a imissão do INCRA na posse do imóvel e a realização da perícia judicial (normalmente de vários anos) aproveita assim inteiramente ao Expropriado, que acaba “compensado” por um valor muito acima do preço de mercado do imóvel à época do desapossamento – e o que é pior, sem que tenha concorrido minimamente para tanto.

ao expropriado, em tal caso, uma indenização completa, correspondente ao valor venal do bem mais juros compensatórios, como se não tivesse havido abuso do direito de propriedade. A Constituição, aliás, tanto no art. 5º - XXIV, quanto no art. 182, § 3º e no art. 184, não fala em indenização pelo valor de mercado, mas sim em **justa** indenização, o que é bem diferente.

(sublinhado acrescido; negrito como no original)

A lição do mestre uspiano contém destacada menção a instituto jurídico que contribuiu decisivamente para mistificar a compreensão do que é justa indenização em desapropriação agrária: os juros compensatórios. Não é ocioso rememorar, neste passo, que os juros compensatórios jamais tiveram assento constitucional. Cuida-se de criação genuinamente jurisprudencial a partir de interpretação, pelo STF, dos artigos 1.262 e 1.063 do hoje revogado Código Civil de 1916⁷. Os primeiros julgados sobre a temática datam do início da década de 1950 e seus efeitos se fazem sentir até hoje.

Este trabalho pretende abordar, ainda que de maneira concisa, a disciplina dos juros compensatórios em desapropriação para fins de reforma agrária no ordenamento pátrio, desembocando nas alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017. A importância de seu estudo para uma ótima percepção do conceito de justa indenização é inegável, tanto do ponto de vista estritamente jurídico (consoante frisado no excerto doutrinário logo acima transcrito) quanto do econômico: segundo dados levantados pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA⁸, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, entre os exercícios de 2011 e 2016 os juros compensatórios responderam por 58,84% (cinquenta e oito por cento vírgula oitenta e quatro) do total das indenizações em desapropriação complementadas no período – a título de comparação, a verba referente ao valor principal (terra nua e benfeitorias) representa 33,43% (trinta e três por cento vírgula quarenta e três) do total. Vale dizer, o valor do acessório superou em muito o do principal.

Primeiramente, faz-se necessária breve incursão sobre as origens dos juros compensatórios em nosso direito.

7 - “**Art. 1.262.** É permitido, mas só por cláusula expressa, fixar juros ao empréstimo de dinheiro ou de outras coisas fungíveis. Esses juros podem fixar-se abaixo ou acima da taxa legal (art. 1.062), com ou sem capitalização.

“**Art. 1.063.** Serão também de seis por cento ao ano os juros devidos por força de lei, ou quando as partes os convencionarem sem taxa estipulada.”

8 - Cf. **PARECER n. 00027/2018/CGC/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU**, de 12 de junho de 2018.

1. OS JUROS COMPENSATÓRIOS COMO CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL

Conforme já antes mencionado, os juros compensatórios nasceram no início da década de 1950, época em que o STF apreciava não só matéria constitucional como também matéria ordinária – as chamadas questões federais. Nesse sentido são os Recursos Extraordinários de número 19.214/DF (Rel. Min. HAHNEMANN GUIMARÃES, DJ de 17/04/1952), 20.874/RS (Rel. Min. HAHNEMANN GUIMARÃES, DJ de 25/11/1954) e 37.152-EI/GB (Rel. Min. VICTOR NUNES LEAL, DJ de 02/07/1962).

O STF editou quatro Súmulas tendo como matéria de fundo juros compensatórios:

Súmula 164/STF – No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência. *(Aprovada em 13/12/1963)*

Súmula 345/STF – Na chamada desapropriação indireta, os juros compensatórios são devidos a partir da perícia, desde que tenha atribuído valor atual ao imóvel. *(Aprovada em 13/12/1963)*

Súmula 416/STF – Pela demora no pagamento do preço da desapropriação não cabe indenização complementar além dos juros. *(Aprovada em 01/06/2014)*

Súmula 618/STF – Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano. *(Aprovada em 17/10/1984)*

É indispensável descrever, brevemente, o contexto no qual se deu o surgimento dessas Súmulas. Pelo menos até meados da década de 1980, era prática comum as desapropriações não serem precedidas do prévio pagamento. As causas políticas para essa infringência à lei e à Constituição tinham origem na turbulência causada pelos governos ditatoriais e movimentos revolucionários que grassaram durante aquele período (FONSECA, 2005). Some-se a isso o efeito corrosivo da inflação. As três primeiras Súmulas do STF que cuidaram do tema juros compensatórios (as de número 164, 345 e 416) foram editadas nos anos de 1963 (índice de inflação anual acumulada de 80,53%) e 1964 (85,60%). Em 1984, ano de edição da Súmula 618, esse mesmo índice foi de 178,56% (cento e setenta e oito vírgula cinquenta e seis por cento).

Se buscavam preservar a justeza das indenizações oriundas das desapropriações em geral, as Súmulas do STF (notadamente a de número 618) se mostraram inadequadas à legislação sobre desapropriação agrária que sobreveio após a Constituição de 1988. Basta lembrar que todos os precedentes do Pretório Excelso que conduziram à edição das Súmulas em comento tinham como objeto duas categorias de propriedade imobiliária distintas da rural para fins de reforma agrária: propriedade urbana ou suburbana e propriedade rural destinada à construção de rodovias – e não à reforma agrária. Tanto numa como noutra, a valorização da terra pós-desapropriação era evidente.

Pouco a pouco, a aplicação da Súmula 618/STF aos casos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária foi se tornando esvaziada de sentido. Recorde-se uma última vez: a edição de dito enunciado foi motivada por uma corrosiva inflação monetária, combinada com os abusos de governos não democráticos que mantinham como hábito expropriar o particular sem o necessário pagamento prévio. O que era na origem um gesto de equidade por parte do Poder Judiciário findou por se converter em uma injustiça bancada pela coletividade em favor de alguns poucos beneficiados.

Na década de 1990, época de estabilidade inflacionária e institucional, a distorção proporcionada pela incidência de juros compensatórios em desapropriações para fins de reforma agrária chegou a níveis alarmantes, forçando o Poder Executivo a buscar a via legislativa para solucionar o problema. Iniciava-se aí a era do regramento positivo dos juros compensatórios, conforme se verá a seguir.

2. O REGRAMENTO POSITIVO DOS JUROS COMPENSATÓRIOS ANTES DA LEI n° 13.465/2017

A primeira tentativa de se combater a incidência de juros compensatórios à taxa de 12% ao ano foi feita pela Medida Provisória n° 1.577, de 11/06/1997, consoante seu artigo 3°:

Art. 3° No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor da condenação, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse.

Após várias reedições, sobreveio a Medida Provisória nº 1.901-30, de 24/09/1999. Ela incluiu o § 1º no artigo 15-A ao Decreto-Lei nº 3.365/1941, consignando que os juros compensatórios somente seriam devidos se houvesse perda de renda comprovadamente sofrida pelo expropriado. O dispositivo foi assim redigido:

Art. 15-A. No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos.

§ 1º Os juros compensatórios destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário.

(grifou-se)

Já a Medida Provisória nº 2.027-38, de 04/05/2000, inseriu o § 2º ao artigo 15-A, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, o qual estabeleceu que os juros seriam indevidos quando o imóvel possuísse graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero, *in verbis*:

Art. 15-A. No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos.

§ 1º Os juros compensatórios destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário.

§ 2º Não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possuir graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero.

(grifou-se)

Em 18/10/2000 o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

propôs ADI em face do artigo 15-A, *caput* e parágrafos, dentre outros dispositivos, da MP nº 2.027-38/2000 – esclareça-se que a MP's 1.901-30/1999 e 2.027-38/2000 sofreram sucessivas reedições e atualmente encontram-se numeradas como MP nº 2.183-56, de 24/08/2001.

O STF deferiu medida cautelar para suspender, no *caput* do artigo 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/1941, a eficácia da expressão “de até seis por cento ao ano”; para dar ao final desse *caput* interpretação conforme a Constituição no sentido de que a base de cálculo dos juros compensatórios será a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença; e para suspender os parágrafos 1º e 2º e 4º do mesmo artigo 15-A (ADI 2.332-MC/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. MOREIRA ALVES, publicado no DJ em 13/09/2001).

Como consequência desse julgamento em sede de cognição sumária, instalou-se certa controvérsia nos Tribunais – que em certa medida perdura até hoje – acerca da aplicabilidade dos dispositivos impugnados entre a data de sua publicação e a da decisão que lhes retirou a eficácia. Esse cenário começou a ser esclarecido quando, em 2010, o STJ julgou o REsp Repetitivo nº 1.116.364/PI (Primeira Seção, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ de 10/09/2010). A partir daí, aquela Corte Superior consolidou entendimento segundo o qual os juros compensatórios incidem em alíquotas diferentes a depender do mês de regência:

5. Aplicação dos repetitivos ao caso

Como visto, os juros compensatórios devem ser:

– excluídos entre a MP 1.901-30, de 24.9.1999, e a liminar na ADIn 2.332/DF, em 13.9.2001, no caso de inexistência de perda de renda (imóvel improdutivo – REsp 1.116.364/PI); e

– reduzidos de 12% para 6% no período entre a MP 1.577, de 11.6.1997, e a liminar na ADIn 2.332/DF, em 13.9.2001 (REsp 1.111.829/SP).

Existem, portanto, quatro hipóteses a serem consideradas, para os imóveis improdutivos:

a) **imissão na posse anterior a 11.6.1997 (MP 1.577)**: os juros compensatórios devem ser reduzidos a 6% entre 11.6.1997 (MP 1.577) e 24.9.1999 (MP 1.901-30) e excluídos entre 24.9.1999 e 13.9.2001 (liminar na ADIn 2.332/DF). A partir daí, devem ser computados em 12% ao ano até a emissão do precatório original (art. 100, § 12, da CF);

b) **imissão na posse posterior a 11.6.1997 (MP 1.577) e anterior a 24.9.1999 (MP 1.901-30)**: os juros compensatórios devem ser reduzidos a 6% desde a imissão até 24.9.1999 (MP 1.901-30) e excluídos entre 24.9.1999 e 13.9.2001 (liminar na ADIn 2.332/DF). A partir daí, devem ser computados em 12% ao ano até a emissão do precatório original (art. 100, § 12, da CF);

c) **imissão na posse posterior a 24.9.1999 (MP 1.901-30) e anterior a 13.9.2001 (ADIn 2.332/DF)**: não há falar em redução dos juros compensatórios, que devem ser excluídos desde a imissão até 13.9.2001 (liminar na ADIn 2.332/DF). A partir daí, devem ser computados em 12% ao ano até a expedição do precatório original (art. 100, § 12, da CF); e

d) **imissão na posse posterior a 13.9.2001 (ADIn 2.332/DF)**: não há falar em redução ou exclusão dos juros compensatórios, que devem ser computados em 12% ao ano desde a imissão até a expedição do precatório original (art. 100, § 12, da CF).

(REsp 1.251.218/PB (2011/0096206-7). Segunda Turma, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN. Julgado em 16/08/2011, publicado no DJe em 05/09/2011)

(grifos como no original)

O cenário normativo atinente aos juros compensatórios em desapropriação para fins de reforma agrária permaneceu sem alterações até o advento da Medida Provisória nº 700, de 08/12/2015. Ela atribuiu nova redação ao artigo 15-A, *caput* e parágrafos do Decreto-Lei nº 3.365/1941, da forma seguinte:

Art. 15-A. No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social prevista na Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, na hipótese de haver divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença, expressos em termos reais, **poderão incidir juros compensatórios de até doze por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, contado da data de imissão na posse**, vedada a aplicação de juros compostos.

§ 1º Os juros compensatórios destinam-se apenas a compensar danos correspondentes a lucros cessantes comprovadamente sofridos pelo proprietário, **não incidindo nas indenizações relativas às desapropriações que tiverem como pressuposto o descumprimento da função social da propriedade, previstas nos art. 182, § 4º, inciso III, e art. 184 da Constituição.**

(negritos acrescidos)

Em que pese a nova disciplina inaugurada mediante a referida MP no tocante a juros compensatórios para fins de reforma agrária, o diploma nunca foi convertido em Lei⁹, e não houve Decreto Legislativo a regular o período em que esteve vigente. Nada obstante a interpretação mais restritiva conferida pelo STF ao artigo 62, § 11 da CRFB/1988¹⁰, é certo que a incidência de juros compensatórios sobre montante indenizatório representa obrigação de trato sucessivo, que se renova mês a mês, devendo, portanto, ser aplicada no mês de regência a legislação vigente. Por essa razão, modificação legislativa que altere o regime dos juros compensatórios deve ser aplicada imediatamente a todos os processos, abarcando inclusive aqueles em que já tenha havido o trânsito em julgado e estejam em fase de cumprimento de sentença. Não há, nesses casos, que se falar em violação da coisa julgada. Isso inclusive já foi reconhecido pelo SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA em sede de recurso repetitivo (REsp 1.112.743/BA, Primeira Seção, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe de 31/08/2009) envolvendo juros moratórios, outra espécie do gênero obrigação de trato sucessivo. Tem-se, portanto, que a MP 700/2015 produziu regularmente seus efeitos sobre os juros compensatórios cabíveis entre a data do início (09/12/2015) e do fim (17/05/2016) de sua vigência.

3. A LEI nº 13.465/2017 E O NOVO REGIME DE JUROS COMPENSATÓRIOS

Finalmente, sobreveio a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, resultado da conversão da MP nº 759/2016, que estabeleceu nova taxa de incidência para os juros compensatórios em desapropriação para fins de reforma agrária, a qual passou de 12% a.a. para um índice variável entre 1%, 2%, 3% ou 6% a.a., conforme o caso. Referida lei inseriu o § 9º no art. 5º da Lei nº 8.629/1993, *verba legis*:

9 - Conforme **ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL Nº 23, DE 2016**: “O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, faz saber que a **Medida Provisória nº 700**, de 8 de dezembro de 2015, publicada no Diário Oficial da União do dia 9 do mesmo mês e ano, que “Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências”, **teve seu prazo de vigência encerrado no dia 17 de maio do corrente ano. Congresso Nacional, em 18 de maio de 2016.** Senador RENAN CALHEIROS. Presidente da Mesa do Congresso Nacional”(negritos lançados).

10 - “§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)”.

Art. 5º [...]

§ 9º Se houver imissão prévia na posse e, posteriormente, for verificada divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença definitiva, expressos em termos reais, sobre a diferença eventualmente apurada incidirão **juros compensatórios** a contar da imissão de posse, **em percentual correspondente ao fixado para os títulos da dívida agrária depositados como oferta inicial para a terra nua**, vedado o cálculo de juros compostos.

(negritos acrescidos)

Em outras palavras, passou a valer, como referência, o índice de juros remuneratórios próprios dos Títulos da Dívida Agrária – TDAs efetivamente utilizados para a oferta original do INCRA na correspondente desapropriação onde sobreveio a condenação judicial. Vale lembrar que os TDAs possuem uma fórmula remuneratória composta por TR + uma taxa fixa de juros (sendo esta última a referência para os juros compensatórios resultantes de eventual sucumbência do INCRA) que, no decorrer do tempo, passou por diferentes índices: 1%, 2%, 3% ou 6%. Tais índices são atualmente previstos na Lei nº 8.117/1991 (com redação dada pela MP nº 2.183-56/2001), *in verbis*:

Lei nº 8.117/1991 antes da MP nº 2.183-56/2001**Art. 5º [...]**

§ 3º Os Títulos da Dívida Agrária (TDA) terão remuneração de seis por cento ao ano ou fração pro rata, mantido o seu poder liberatório nos termos da legislação em vigor, podendo, a partir de seu vencimento, ser utilizados na aquisição de ações de empresas estatais incluídas no Programa Nacional de Desestatização.

Lei nº 8.117/1991 com a redação da MP nº 2.183-56/2001**Art. 5º [...]**

§ 3º A partir de 5 de maio de 2000, os Títulos da Dívida Agrária - TDA emitidos para desapropriação terão as seguintes remunerações:

I - três por cento ao ano para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais;

II - dois por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e

III - um por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de cento e cinquenta módulos fiscais.

A *ratio* por trás dos percentuais estabelecidos pela Lei nº 13.465/2017 é simples e propõe-se a corrigir uma grave distorção apresentada pelo regime anterior. Explica-se.

Anteriormente, como a base de cálculo de incidência dos juros compensatórios era a diferença eventualmente observada entre 80% do valor da oferta e o valor da condenação, havia verdadeiro incentivo ao Expropriado para que prolongasse o trâmite do processo judicial o quanto fosse possível – ainda que entendesse justa a quantia ofertada pelo INCRA junto com a petição inicial. É que, ainda que a sentença viesse a acolher o valor indenizatório apurado em avaliação administrativa do INCRA, o Expropriado sempre fazia jus aos juros compensatórios incidentes sobre os 20% da oferta não levantados. Trocando em miúdos, ainda nos processos em que fosse sucumbente (já que a oferta do INCRA representaria a justa indenização), o Expropriado teria direito a perceber juros compensatórios sobre considerável parcela do *quantum* indenizatório, desde a data de imissão do ente na posse do imóvel até, pelo menos, o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Na atual sistemática, isso não mais ocorre. Ao vincular a alíquota de juros compensatórios ao percentual dos juros que já remuneram os TDAs depositados *initio litis* – e, simultaneamente, fixar a base de incidência dos compensatórios como sendo a diferença eventualmente apurada entre 100% da oferta inicial e o valor da condenação –, a Lei nº 13.465/2017 fez com que o Expropriado sucumbente na lide **não mais perceba juros compensatórios**, estimulando a aceitação da oferta inicial pelo particular que não esteja disposto a protelar o deslinde da demanda inutilmente. Num quadro mais amplo, a mudança operada inibe qualquer procrastinação intencional do feito por parte do Expropriado, uma vez que as novas alíquotas de juros compensatórios (1%, 2%, 3% ou 6%) são muito menos atraentes que os 12% ao ano até então vigentes. A postergação indefinida do trânsito em julgado da sentença deixa, assim, de ser um bom negócio para o particular.

Não é ocioso recordar, nesse contexto, que tanto o Superior Tribunal de Justiça quanto o Supremo Tribunal Federal, em decisões recentes, têm reafirmado a necessidade de observância, nos processos em curso – inclusive aqueles em fase de cumprimento de sentença – à legislação que altera índices de juros, resguardando assim a plena e imediata aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017 às ações de desapropriação para fins de reforma agrária:

EMENTA

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. JUROS. COMPENSATÓRIOS. PERCENTUAL. LEI SUPERVENIENTE. OMISSÃO. EXISTÊNCIA. OBSERVAÇÃO DO MESMO PERCENTUAL DOS TDA'S. INCIDÊNCIA A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI NOVA.

1. A superveniência de lei alterando as normas de regência dos juros deve ser observada por ocasião do julgamento do recurso especial, resultando sua falta em omissão.

2. A lei que altera as regras de incidência de juros tem aplicação imediata, mas não retroativa. Incide, portanto, a partir de sua publicação, sobre as parcelas que passe a reger.

3. No caso, a partir da edição da Lei 13.465/2017, em 12/7/2017, os juros compensatórios nas ações de desapropriação para reforma agrária devem ser fixados no mesmo percentual dos títulos da dívida agrária depositados como oferta.

4. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos modificativos, para que, a partir de 12/7/2017, os juros compensatórios sejam estabelecidos em percentual correspondente ao fixado para os títulos da dívida agrária depositados como oferta inicial para a terra nua, nos termos da nova redação do art. 5º, § 9º, da Lei 8.629/1993.

(STJ, EDcl no REsp 1.289.644/RN. Segunda Turma, Rel. Min. OG FERNANDES. Publicado no DJe em 14/05/2018)

(negritos acrescidos)

[...]

No caso, observa-se que a agravante vem defendendo a tese de inaplicabilidade do juros compensatórios desde as instâncias ordinárias, não tendo se insurgido, em nenhum momento, contra a taxa de 12% (doze por cento) ao ano fixada na sentença, tampouco sobre o temo final de incidência dos referidos consectários. Entretanto, ultrapassado o juízo de conhecimento do apelo nobre, ainda que por outros fundamentos, o Superior Tribunal de Justiça pode enfrentar a questão ex officio, nos termos da Súmula 456 do STF, a fim de aplicar o direito à espécie, principalmente por tratar de matéria de ordem publica devidamente prequestionada na origem.

Assim, entendo que **a incidência da nova legislação deverá ser apurada na fase executiva, haja vista tratar de matéria de direito cogente, devendo ser aplicada a partir da sua publicação**, sem poder de gerar efeitos retroativos.

Diante do exposto, em juízo de retratação, RECONSIDERO, em parte, a decisão de e-STJ fl. 1.287/1.292 para adequar o julgado à decisão de mérito proferida pelo STF na ADI 2.332/DF, a fim de que os juros compensatórios sejam fixados à taxa de 6% ao ano entre a imissão na posse e a entrada em vigor da Lei n. 13.465/2017 e, **a partir desta data, sejam aplicados no mesmo percentual dos títulos da dívida agrária depositados como oferta inicial para a terra nua.**

(STJ, AgInt no AREsp 967.749/GO, Rel. Min. GURGEL DE FARIA, DJe de 23/08/2018)

(negritos acrescentados)

[...]

Em relação à aplicação da Lei 13.465/2017 à hipótese dos autos, com razão a União. Sobre a matéria, verifica-se que **esta CORTE tem entendimento no sentido de que se aplica aos processos em curso a legislação que altera índices de juros. Nesse diapasão, deve ser aplicado o índice de 6% ao ano no período posterior à entrada em vigor da Lei 13.465/2017.**

[...]

(STF, RE 909.189, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, DJe de 20/08/2018)

(negritos acrescentados)

Não se pode deixar de mencionar que, após o advento da Lei nº 13.465/2017, o STF finalmente concluiu o julgamento do **mérito** da ADI 2.332/DF, tendo a respectiva Ata sido publicada em **28/05/2018**.

Quanto ao *caput* do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/1941, o Plenário da Corte reconheceu a **constitucionalidade** do percentual de juros compensatórios de 6% (seis por cento) ao ano, declarando apenas a inconstitucionalidade do vocábulo “até”; decidiu-se ainda pela **constitucionalidade** dos §§ 1º, 2º e 3º do mesmo artigo e pela **inconstitucionalidade** do seu § 4º.

O julgado produz, assim, importantes efeitos sobre a disciplina dos juros compensatórios no período anterior à Lei nº 13.465/2017. O percentual de 6%

(seis por cento) ao ano, tido por constitucional, passa a ser a alíquota máxima desses juros em qualquer espécie de desapropriação, tornando ineficaz o enunciado da Súmula 618/STF. O reconhecimento da constitucionalidade dos §§ 1º e 2º, por seu turno, prescreve a inaplicabilidade dos juros sobre imóvel cujos graus de GUT e GEE sejam iguais a zero ou cujo proprietário não comprove perda de renda sofrida com a imissão de posse do Ente Expropriante.

O acórdão da ADI 2.332/DF encontra-se ainda pendente de publicação, e não se pode descartar a possibilidade de que o STF venha a modular os efeitos da decisão oportunamente – o que implicaria novas alterações ao já complexo regime jurídico afeto ao tema. As repercussões desse julgado sobre a disciplina dos juros compensatórios pré-Lei nº 13.465/2017 merecem, assim, um trabalho à parte, a seu tempo.

CONCLUSÃO

A Lei nº 13.465/2017 representa uma tentativa do Estado de mitigar os efeitos danosos acarretados pela incidência de juros compensatórios sobre a indenização devida ao Expropriado a título de desapropriação para fins de reforma agrária. Ao racionalizar a fixação das alíquotas, vinculando-as aos índices que remuneram os Títulos da Dívida Agrária depositados no início da lide, a nova sistemática previne a ocorrência de práticas temerárias por parte do Expropriado que venham a resultar em desnecessário atraso na conclusão do processo judicial correspondente.

Nessa perspectiva, as alterações introduzidas no regime jurídico dos juros compensatórios pela Lei nº 13.465/2017, de aplicação imediata inclusive aos processos de desapropriação já em fase executiva, prestigiam o conceito de justa indenização preconizado na Constituição Federal de 1988, conferindo densidade normativa ao estabelecido em seu artigo 184, *caput*.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no Ag 949.781/GO**. Rel. Min. DENISE ARRUDA. DJe de 31/03/2008. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3688537&num_registro=200702207588&data=20080331&tipo=5&formato=PDF. Acesso em 21 ago 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.251.218/PB**. Rel. Min. HERMAN BENJAMIN. DJe de 05/09/2011. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=16399645&num_registro=201100962067&data=20110905&tipo=5&formato=PDF. Acesso em 30 jun 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.314.758/CE**. Rel. Min. ELIANACALMON. DJe de 24/10/2013. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=31655511&num_registro=201200483073&data=20131024&tipo=5&formato=PDF. Acesso em 21 ago 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **EDcl no REsp 1.289.644/RN**. Rel. Min. OG FERNANDES. DJe de 14/05/2018. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=82368156&tipo=5&nreg=201102575254&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20180514&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em 06 set 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp 967.749/GO**. Rel. Min. GURGEL DE FARIA. DJe de 23/08/2018. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=85794886&tipo=0&nreg=201602146014&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20180823&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em 06 set 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.332/DF**. Rel. Min. ROBERTO BARROSO. DJe de 28/05/2018. Disponível em <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=103&dataPublicacaoDj=28/05/2018&incidente=1868340&codCapitulo=2&numMateria=15&codMateria=4>. Acesso em 12 set 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 909.189**. Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES. DJe de 20/08/2018. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315028564&ext=.pdf>. Acesso em 06 set 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e Deveres em Matéria de Propriedade**. In: STROZAKE, Juvelino (org.). *A Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

FONSECA, Antônio. **Juros Compensatórios ou Juros de Dano - Discussão das Súmulas 618, 416, 345 e 164 do STF**. Julho de 2005. Disponível em <http://www>.

mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/publicacoes-diversas/juros_compensatorios.pdf. Acesso em 30 jun 2018.

MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

PAULSEN, Leandro. **Desapropriação e Reforma Agrária: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

ASSENTAMENTOS RURAIS NA AMAZÔNIA: POR UMA NOVA REFORMA AGRÁRIA

RURAL SETTINGS IN THE AMAZON: FOR A NEW AGRICULTURAL REFORM

Dandara Viégas Dantas¹
Marcelo Pires Soares²

SUMÁRIO: Introdução; 1 A reforma agrária; 2 Os assentamentos rurais na Amazônia; 3 O meio ambiente ecologicamente equilibrado e a reforma agrária; 4 O modelo de reforma agrária para a Amazônia; Considerações finais; Referências.

RESUMO: A presente pesquisa investiga qual modelo de Reforma Agrária mostra-se compatível para a Amazônia. A realidade atual dos assentamentos denuncia a difícil relação entre o meio ambiente saudável e o justo acesso à terra pela Reforma Agrária. Porém, a transversalidade e interdisciplinaridade jurídicas no Direito Agrário Contemporâneo, a multifuncionalidade da agricultura e a função ambiental da propriedade assinalam a prevalência do direito ao meio ambiente saudável. Mais do que acesso à terra, a Reforma Agrária Integral deve garantir a melhoria no bem-estar geral e, conseqüentemente, a preservação do meio ambiente. A instituição do Plano de Ação Ambiental 2008/2011 e do Programa de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento Ilegal em Assentamentos da Amazônia (PPCADI-Amazônia), denominado Programa Assentamentos Verdes (PAV), em 2012, sinalizam existir um modelo próprio de Reforma Agrária para a Amazônia.

1 - Procuradora Federal da Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde no Amazonas e Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas.

2 - Juiz Federal da 1ª Relatoria da Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais dos Estados do Amazonas e Roraima e Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma Agrária; Assentamentos Rurais; Meio Ambiente; Amazônia.

ABSTRACT: The present research investigates which Agrarian Reform model is compatible for the Amazon. The current reality of the settlements denounces the difficult relationship between the healthy environment and the just access to land by Agrarian Reform. However, the juridical transversality and interdisciplinarity in the Contemporary Agrarian Law, the multifunctionality of agriculture and the environmental function of the property point out the prevalence of the right to the healthy environment. More than access to land, the Comprehensive Agrarian Reform seeks to ensure the improvement of the general welfare and, consequently, the preservation of the environment. The institution of the Environmental Action Plan 2008/2011 and the Program for Prevention, Combat and Alternatives to Illegal Deforestation in Amazonian Settlements (PPCADI-Amazônia), called the Green Settlements Program (PAV) in 2012, indicate an own model of Agrarian Reform for the Amazon.

KEYWORDS: Land Reform; Rural Settlements; Environment; Amazon.

INTRODUÇÃO

A partir da década de 70, o governo militar desenvolveu uma política para a abertura de novos caminhos pela Amazônia e a colonização da região. Entendia-se que era uma zona de expansão econômica, dotada de recursos ilimitados e destinada a prover de riqueza os mercados, capaz de superar a seca do Nordeste e o isolamento do Norte do Brasil.

Porém, tal processo de ocupação tornou-se um desastre ambiental. As inaugurações da rodovia Transamazônica (BR-230) e da BR-163 impulsionaram o desmatamento. Foram instalados inúmeros assentamentos rurais na Amazônia, todos de forma desordenada, sem estrutura física ou assistência aos assentados, em modelo incompatível com a realidade da floresta, cujas consequências negativas são sentidas até hoje.

A realidade atual dos projetos de assentamentos na Amazônia denuncia a difícil relação entre o direito fundamental ao meio ambiente saudável e o direito de acesso justo à terra promovido pela Política Nacional de Reforma Agrária. Entretanto, é preciso reapreciar a função da terra, que não é apenas um bem de produção para o crescimento econômico, mas também um meio de proteção dos recursos naturais associada ao bem-estar geral.

Com isso, pretende-se revisitar a Política Nacional de Reforma Agrária e encontrar fundamentos jurídicos para a sua compatibilidade com a proteção do meio ambiente nos projetos de assentamento rural. Os impactos gerados à floresta por algumas modalidades de assentamentos rurais são inegáveis, pelo que não há como enfrentar o desmatamento sem falar em Reforma Agrária, indagando o futuro que com ela se pretende alcançar.

1. A REFORMA AGRÁRIA

O desenvolvimento econômico nacional é fundado preponderantemente na terra como meio de produção, sendo o agronegócio um dos principais setores da economia. A questão agrária, que ocupa uma posição de destaque no País, é a relação do homem com a terra rural e a suas transformações, envolvendo assuntos como a distribuição fundiária, os direitos do trabalhador rural e a preservação do meio ambiente. Ela não se confunde com a questão agrícola, que se refere à produção em si mesma considerada (SILVA, 1981, p. 5).

Além do aspecto sociopolítico, a questão agrária deve ser analisada pelo viés jurídico. O meio rural é fato social que reclama uma disciplina jurídica a fim de regular a propriedade rural e as relações nela travadas. O Direito Agrário consubstancia justamente o ramo da ciência jurídica encarregado de disciplinar a questão agrária. Segundo Borges (1994, p. 17), “direito agrário é o conjunto sistemático de normas jurídicas que visam disciplinar as relações homem com a terra”.

O estudo da questão agrária converge para a história da propriedade rural e da Reforma Agrária, que denuncia um passado de exclusão social, em que a concessão de terras era feita para quem tivesse prestígio ou poder econômico. Por muito tempo, predominou a propriedade latifundiária com a concentração de terras. Essa situação perdurou até a Emenda Constitucional n. 10/1964 e o advento do Estatuto da Terra, que representam o fim da propriedade improdutiva com a implantação de instrumentos como a desapropriação por interesse social.

Segundo o Estatuto da Terra, a Reforma Agrária constitui o conjunto de medidas destinadas à melhor distribuição da terra, fundada no princípio da justiça social e da eficiência produtiva. Segundo Borges (1994, p. 22), “não se diz, *pura e simplesmente, distribuição*: diz-se melhor distribuição, envolvendo a ideia de corrigir quando o que existir estiver mal feito”. Pela etimologia da palavra, a ideia expressa um processo de revolução, de reestruturação e renovação do campo (AVARENGA, 1992, p. 48), o qual não se limita à distribuição da terra. A Reforma Agrária consiste na reorganização do espaço rural em atenção a interesses sociais.

A Reforma Agrária não se confunde com a Política Agrícola. Segundo o Estatuto da Terra, a Política Agrícola é o conjunto de providência de amparo à propriedade da terra. Enquanto a Reforma Agrária constitui uma necessidade urgente em um período de transição, uma vez que se propõe a superar um estado pontual de má distribuição de terra, a Política Agrícola, também chamada de Política de Desenvolvimento Rural, é marcada pela perenidade, na medida em que busca, a todo momento, assegurar a produção rural e a melhoria do meio rural (BORGES, 1994, p. 23).

No entanto, a dificuldade da Política Nacional de Reforma Agrária em cumprir os seus objetivos importou durante o tempo a reconsideração do seu conceito. A Reforma Agrária deve ser entendida em um sentido mais amplo denominado Reforma Agrária Integral. Segundo essa compreensão, a Reforma Agrária deve envolver, além da noção de melhor distribuição de terras, as políticas agrárias permanentes para alcançar o pretendido desenvolvimento socioeconômico.

Nessa linha a Reforma Agrária não significa o mesmo que a Reforma Fundiária. Enquanto esta traduz a reordenação do solo através do processo de desapropriação, a Reforma Agrária cuida, além disso, da implementação e redefinição de políticas agrícolas, da assistência à produção da propriedade rural e da orientação das atividades agropecuárias, compreendendo o acesso à terra e também o aproveitamento econômico e racional dos recursos existentes.

A Reforma Fundiária é uma Reforma Agrária *strictu sensu* (MARCIAL, 1965, p. 201), espécie do gênero Reforma Agrária, a qual deve ser entendida em sentido amplo.

A Reforma Agrária, por ser uma fase de transição, configura uma política pública com diretrizes definidas de acordo com a conjuntura do país em determinado tempo. Por isso, oscila conforme a orientação do governo. Trata-se de uma política pública, tendo em vista que constitui programa governamental que pretende proteger e promover o bem-estar dos trabalhadores e proprietários rurais, assegurando a paz social no campo, conforme preceitua a Constituição Federal.

A Reforma Agrária, como política pública que é, deve ser construída em um debate de interesses, ideias e preferências, a fim de que sejam estabelecidos programas e ações no sentido de assegurar o bem-estar do meio rural. Nesse processo de tomada de decisão, é inegável que a preservação do meio ambiente deve ser levada em conta na execução dos projetos de assentamento rural, na medida em que consubstancia interesse, ou mesmo valor, que precisa ser equacionado.

A interação constante e intensa entre a propriedade rural e outros direitos, como o meio ambiente saudável, trouxe consequências para a Reforma Agrária, que deve ser redimensionada. Conforme Mattos Neto (2010, p. 25), é “necessária a criação de nova mentalidade sobre a relação homem - terra - produção, hoje envolvendo a problemática ecológica, resultando em um novo conceito de direito e propriedade”. A Reforma Agrária é instituto do Direito Agrário que precisa ser repensado, sobretudo à vista da matéria ambiental.

2. OS ASSENTAMENTOS RURAIS NA AMAZÔNIA

Em conceito, o projeto de assentamento rural representa um conjunto de unidades de produção agrícola criadas para atender ao interesse nacional de reestruturação fundiária, o que encontra referência no INCRA (2016a, p. 1), para quem os assentamentos rurais são “um conjunto de unidades agrícolas indepen-

dentos entre si, instaladas pelo INCRA onde originalmente existia um imóvel rural que pertencia a um único proprietário”.

Todavia, tal noção de assentamento se mostra insuficiente. O processo de Reforma Agrária caracteriza-se pela complexidade das questões envolvidas, devendo considerar os aspectos socioculturais dos assentados, como a vivência na produção rural, e as características econômicas e ambientais da localidade, buscando extrair dela sua principal vocação. O conceito de projeto de assentamento rural precisa ser ampliado, passando a incluir ainda as implicações sociais e ambientais que a Reforma Agrária importa.

A Instrução Normativa INCRA n. 15/2004, no art. 3º, IV, apresenta um conceito mais amplo de projeto de assentamento, que valoriza a questão da utilização racional dos espaços físicos e dos recursos naturais existentes.

Segundo a relevância da questão ambiental e valorização das populações locais, os projetos de assentamento rural podem ser classificados em: i) convencionais ou ii) ambientalmente diferenciados.

Os projetos de assentamento convencionais têm como finalidade principal a redistribuição e colonização de terras, estando o desenvolvimento sustentável em segundo plano. Os projetos ambientalmente diferenciados, além desse propósito convencional da Reforma Agrária, são voltados à proteção do meio ambiente mediante a valorização dos recursos naturais, da vocação produtiva da terra e das populações tradicionais que os ocupam.

Integram a categoria de projetos ambientalmente diferenciados: o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE); o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS); e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF).

O nível do desmatamento dentro dos projetos de assentamento rural na Amazônia tem se apresentado elevado, mesmo com o indicativo de redução em termos absolutos.

Segundo o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), o bioma Amazônia possui hoje 2.217 projetos de assentamento rural passíveis de análise acerca da dinâmica do desmatamento. Este número representa uma área de 34,5 milhões de hectares, dos quais 12,7 milhões de hectares estão desmatados, o que significa 37% da área total dos assentamentos e 40% da área de floresta original neles existente (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 11).

O desmatamento nos projetos de assentamento rural da Amazônia também é confirmado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMA-

ZON). Conforme o Ofício IMAZON n. 45/2012 (BRANDÃO JÚNIOR *et al.*, 2012, p. 4), “o desmatamento estimado até 2010 foi de 133.644 quilômetros quadrados o que correspondeu a 37% da área total dos assentamentos”.

Entretanto, existe hoje uma tendência de redução em termos absolutos nas áreas desmatadas nos projetos de assentamento. Para Alencar *et al.* (2016, p. 11), “a dinâmica do desmatamento dentro dos assentamentos da Amazônia segue o mesmo padrão e tendência de redução observados no desmatamento da região como um todo”. No período de 2004 a 2014, houve uma diminuição no desmatamento dentro dos assentamentos de 68% (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 11).

Apesar da redução em termos absolutos, os assentamentos rurais ampliaram historicamente sua contribuição na destruição da floresta amazônica. Conforme Alencar *et al.* (2016, p. 12), há “uma tendência de aumento relativo na contribuição média histórica dos assentamentos para o desmatamento total da Amazônia, passando de 24% no final da última década (2003-2010), para 29,2% nos últimos quatro anos”.

O desmatamento nos projetos de assentamento rural na Amazônia pode ser explicado a partir da análise do passado histórico da Política Nacional de Reforma Agrária.

Até o fim da ditadura militar, quando a preocupação do governo era exclusivamente a ocupação da Amazônia, com vistas ao crescimento econômico e contenção dos problemas sociais no campo, dominou a criação de projetos de assentamento voltados para a colonização. Após a reabertura democrática, com a criação de assentamentos extrativistas, pela Portaria INCRA/P n. 627/1987, hoje chamados de Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), foi instituído outro paradigma de produção, em oposição ao padrão anterior de produção não florestal (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 30).

Sob esse novo paradigma, nos anos 1990 e início dos anos 2000, foram criadas as modalidades de Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e de Projeto de Assentamento Florestal (PAF), mediante as Portarias INCRA/P n. 477/1999 e 215/2006, respectivamente, que vieram somar às modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciados, concedendo novo rumo à Reforma Agrária na Amazônia.

A partir de 2004, os assentamentos rurais ambientalmente diferenciados passaram a dominar a região amazônica, consolidando-se no ano de 2006, quando a categoria dos assentamentos convencionais deixou de ser implantada em áreas de floresta, com a indicação de preferência por modalidades mais adequa-

das à conservação e uso florestal (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 31).

A Portaria MEPF n. 88/1999 confirmou de vez esse novo paradigma, tendo proibido a desapropriação, aquisição ou quaisquer outras formas de obtenção de terras na região amazônica, salvo para implantação de assentamentos agroextrativistas. Também proibiu o assentamento de trabalhadores rurais em áreas que necessitem o corte raso das florestas primárias, direcionando a obtenção de terras no bioma Amazônia para áreas já antropizadas.

Esse passado histórico refletiu na distribuição atual das modalidades de assentamento rural na região amazônica. Até a consolidação dos assentamentos ambientalmente diferenciados, os projetos convencionais e de colonização eram mais numerosos, sendo responsáveis por 72% do total dos assentamentos na região amazônica (LE TOURNEAU; BURSZTYN, 2010, p. 118).

Atualmente, os assentamentos convencionais representam 52% da área destinada à Reforma Agrária e estão localizados principalmente no arco do desmatamento, isto é, do leste do Estado do Acre até o sudeste do Estado do Pará. Já os projetos de assentamento rural ambientalmente diferenciados correspondem a 41% da área estimada (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 31).

A distribuição das modalidades de assentamento rural traduz o mapa do desmatamento na região amazônica. Os assentamentos convencionais foram os que mais contribuíram para o desmatamento, representando 82% do total da área destruída, ao passo que os ambientalmente diferenciados foram responsáveis por apenas 7% do desmatamento realizado (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 12).

Desse modo, o nível de desmatamento está diretamente relacionado com a modalidade de assentamento rural adotada. Caladino *et al.* (2012, p. 169) afirmam que, “embora este estudo não tenha feito distinção entre os tipos de assentamentos, provavelmente os resultados sofrem maior influência dos projetos de assentamentos clássicos”.

Esses dados revelam também que os assentamentos ambientalmente diferenciados constituem uma saída para a redução do desmatamento, na medida em que tentam compatibilizar a produção rural com a preservação da floresta amazônica, assinalando uma opção de desenvolvimento sustentável. Esclarecem Alencar *et al.* (2016, p. 50 e 52):

Historicamente, grande parte do desmatamento a partir de 1997 ocorreu nos PAs (*omissis*). **Assim fica claro que a categoria ambientalmente diferenciada cumpre o papel dos assentamentos**

de reforma agrária sem colaborar com o aumento do desmatamento (INCRA, 2012). Isso acontece pois, em geral, um assentamento é criado nessa modalidade por demanda de populações tradicionais e extrativistas da região que, apesar de praticarem a agricultura de corte e queima, têm como principal estratégia produtiva o uso dos recursos naturais, como a floresta e os rios. **Nesse sentido, destaca-se a importância de escolher a modalidade do assentamento a ser criado levando-se em consideração a origem e a cultura das famílias que serão assentadas.** (g.n.).

O nível de desmatamento também não é igual em todas as superintendências regionais do INCRA, o que decorre dos perfis diferentes de Reforma Agrária. Os números variam conforme a distribuição das modalidades de assentamento entre os Estados da Amazônia.

O Estado com maior nível de desmatamento é o Tocantins, com 90% da área florestal desmatada nos assentamentos, seguido pelo Maranhão, com 87%, e pela Superintendência Regional de Marabá, no Pará, com 77%, e pelo Estado de Mato Grosso, com 76%. Os dois Estados com a menor taxa de desmatamento são o Amapá, com 5% da área florestal desmatada, e o Amazonas, com 7% (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 47).

Tais números se relacionam com a história de ocupação e o modelo de Reforma Agrária adotado em cada Estado. Isso reforça a conclusão que as modalidades diferenciadas, voltadas às populações tradicionais, que prevalecem, por exemplo, no Estado do Amazonas (LE TOURNEAU; BURSZTYN, 2010, p. 123), desmatam menos e devem ser levadas em conta na definição de medidas de proteção.

Com base nas características do desmatamento nos projetos de assentamento rural na Amazônia, é possível fixar as seguintes premissas: i) a espécie de projeto de assentamento influencia no nível de desmatamento, sendo que as modalidades convencionais desmatam mais que as ambientalmente diferenciadas; ii) não existe uniformidade no nível de desmatamento entre as superintendências regionais do INCRA, havendo perfis regionais diferenciados.

3. O MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E A REFORMA AGRÁRIA

Como solução para o desmatamento nas áreas de Reforma Agrária da Amazônia, o INCRA desenvolve desde 2006 ações estruturantes para incorporar

a gestão ambiental no processo de implantação e desenvolvimento dos assentamentos rurais, buscando alcançar o desenvolvimento sustentável das famílias assentadas.

Nesse contexto, foram concebidos dois principais programas governamentais: o Plano de Ação Ambiental para o quadriênio 2008/2011 e o Programa de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento Ilegal em Assentamentos da Amazônia (PPCADI-Amazônia), denominado Programa Assentamentos Verdes (PAV).

Essas ações resumem um novo padrão de assentamentos sustentáveis e direcionam para a existência de um modelo próprio de Reforma Agrária na Amazônia, em que a proteção do meio ambiente constitui variável indispensável aos projetos de assentamento, os quais devem adotar planos de uso responsável de seus recursos naturais.

A conciliação do direito ao meio ambiente com a atuação humana na Reforma Agrária tem origem distante na evolução experimentada pela ética ecológica, isto é, na relação entre a natureza e o homem na perspectiva filosófica, que se consolidou no Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Hoje, a teoria que melhor explica a ética ecológica é o antropocentrismo ecológico. Neste pensamento, há um tom moderado e conciliador entre os valores em conflito, de modo que se prestigia a proteção da natureza, atribuindo-lhe um valor imanente, mas sem descuidar da condição humana. Explicam Sarlet e Fensterseifer (2014a, p. 145) que “o objetivo da *abordagem jurídica antropocêntrica ecológica* é ampliar o quadro de bem-estar humano para além dos espectros liberal e social, inserindo necessariamente a variável ecológica, somado à atribuição de valor intrínseco à natureza”.

O princípio da sustentabilidade também impõe ao Estado de Direito uma compreensão transversal e interdisciplinar da matéria ambiental, onde os institutos jurídicos não podem ser mais tidos como herméticos, mas coautores na solução do problema, a fim de resguardar o desenvolvimento sustentável pretendido. O Estado tem deveres que vão além da proteção contra simples ofensas e precisam considerar a construção de uma sociedade sustentável, fundada nos três pilares ecológico, econômico e social.

A manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado - isto quer dizer que assegure a sadia qualidade de vida do homem e de todos os seres vivos - é consagrado no artigo 225 da Constituição Federal que sintetiza, em grau máximo, o Estado Socioambiental de Direito. O direito ao meio ambiente eco-

gicamente equilibrado consubstancia norma fundamental, estruturante da ordem constitucional brasileira, e, por isso, irradia efeitos sobre toda sua extensão, condicionando-a.

Esse fenômeno normativo, de caráter estruturante, repercute em todos os níveis de normas jurídicas e nos diversos ramos do Direito. O Estado Socioambiental de Direito traduz um ordenamento jurídico raciocinado, vertical e horizontalmente, no sentido de defender e preservar o meio ambiente. Como evidente, o Direito Agrário e a Reforma Agrária não estão imunes a esse fenômeno e também devem ser pensados de acordo com a lógica da tutela ambiental.

A intervenção do direito fundamental ao meio ambiente em outros ramos do Direito, inclusive no Direito Agrário e seus institutos como a Reforma Agrária, é algo inevitável, justificado desde a ética do antropocentrismo ecológico até a consolidação do Estado Socioambiental de Direito, que se estrutura a partir da dimensão ambiental da dignidade da pessoa humana e do princípio da sustentabilidade.

O Direito Agrário, apesar de ter autonomia científica, não é independente dos outros ramos, na medida em que também deve cumprir outras funções, como a econômica, social e cultural. A evolução do Direito Agrário é consequência natural da necessidade de regras para certas atividades em um mundo de evolução e mudança constante. O Direito Agrário não é uma ilha e, portanto, não pode estar desconectado da realidade atual (ZELEDON, 2009, p. 11).

O Direito Agrário Contemporâneo tem como fase inicial e de transição o Direito Agrário AAA, isto é, o Direito Agrário da Agricultura, do Ambiente e da Alimentação (ZELEDON, 2009, p. 16). O Direito Agrário AAA decorre da transversalidade jurídica do meio ambiente e da alimentação, que se opera por meio de fenômenos culturais e jurídicos, sendo encarregados de alterar e reprojeter o próprio Direito Agrário (ZELEDON, 2009, p. 15). Em acréscimo, pontua Zeledón (2009, p. 15) que:

Por ello, el Derecho Agrario AAA en si mismo es un Derecho Agrario proyectado por la transversalidad ambiental y la alimentación o de la seguridad alimentaria.

Es **relanzado, ampliado, redimensionado**, en mejores términos proyectado porque adquiere una o varias aristas para reflejar una estructuración más amplia y acabada, con una ética y una axiología exuberante, próspera y floreciente.

Así el Derecho Agrario AAA es un Derecho proyectado, no

disminuido ni mucho menos negado. Si agiganta en sus fuentes y en su contenido, el agrario jamás desaparece o cambia de rumbo. Donde solo pudieran encontrarse cambios sensibles, para efectos científicos, sería en su objeto, como tantas veces se ha afirmado, **con un Derecho Agrario más verde** en caso del ambiente o más humano con la alimentación o la seguridad alimentaria³ (gen.).

Desta noção transversal e interdisciplinar, o Direito Agrário, agora contemporâneo, deve admitir o ingresso em seu campo de institutos jurídicos novos oriundos de outros ramos do Direito, o que não significa a derrocada e o fim da autonomia do Direito Agrário, mas a manifestação de um fenômeno atual (ZELEDON, 2009, p. 20). Com isso, os princípios gerais do Direito Agrário são chamados a cumprir um tratamento jurídico diferente (ZELEDON, 2009, p. 21).

A necessidade de reconfiguração da Reforma Agrária assenta-se ainda na multifuncionalidade da agricultura, a qual não é mais a mesma de antes, quando só a produção rural era importante na ponderação de interesses.

A multifuncionalidade da agricultura significa dizer que a atividade agrária não está limitada apenas à sua função de produção de alimentos e de matéria-prima. A atividade agrária exerce outras atribuições, como garantia de um nível de segurança alimentar, a manutenção de empregos, a gestão de territórios rurais e dos recursos naturais e, enfim, a proteção do meio ambiente.

O conceito de multifuncionalidade baseia-se na consideração das externalidades positivas e negativas da atividade agrária em seu desenvolvimento. O agricultor ou o pecuarista e, por que não dizer, o beneficiário da Reforma Agrária, responsáveis pela atividade agrária, devem orientar suas atividades de acordo com as funções social, econômica e ambiental, levando em consideração os efeitos positivos e negativos por ela gerados.

Segundo Trentini (2012, p. 44), “a agricultura não é somente responsável pela produção de alimentos, mas também pela conservação dos valores cultu-

3 - Tradução livre pelos autores de trecho da obra *Derecho Agrario contemporáneo y Derecho Agrario AAA (agricultura, ambiente y alimentación)*: Por isso, o Direito Agrário AAA é em si um Direito Agrário projetado pela transversalidade ambiental e pela produção ou segurança alimentar. É relançado, ampliado, redimensionado, em melhores termos, projetado, porque adquire uma ou mais arestas para refletir uma estrutura mais ampla e completa, com uma ética e axiologia exuberante, próspera e florescente. Assim, o Direito Agrário AAA é um Direito projetado, não diminuído nem muito menos negado. Se agiganta em suas fontes e em seu conteúdo, o Direito Agrário nunca desaparece ou muda de curso. Onde só poderiam encontrar-se mudanças sensíveis, para fins científicos, seria em seu objeto, como tantas vezes se tem afirmado, com um Direito Agrário mais verde, no caso do meio ambiente, ou mais humano, com a produção ou segurança alimentar.

rais, históricos, ambientais e paisagísticos próprios do mundo rural”. Pela teoria da multifuncionalidade, a agricultura não pode ser mais encarada apenas como simples atividade produtiva, ostentando outras funções oriundas da solidariedade social.

Do mesmo modo, a Reforma Agrária deve desempenhar outras funções, de maneira a promover a produção rural, mas também garantir a proteção do meio ambiente. Além da distribuição de terras, deve estar preocupada com os recursos naturais, a ponto de que a condição do meio ambiente influa decisivamente no seu planejamento e estrutura.

A partir do Texto Constitucional, a preservação do meio ambiente é componente da função social e, portanto, variável indissociável do próprio direito de propriedade. A função social da propriedade é a regulamentação do comportamento do proprietário, o qual não pode dispor daquela de maneira absoluta e ilimitada, ficando circunscrito a uma finalidade social. Não se pode conceber o exercício da propriedade dissociado do dever de uso sustentável dos recursos naturais e proteção da natureza.

A propriedade deve ser compreendida um direito-dever fundamental⁴, onde estão conjugados diversos deveres do proprietário, como, por exemplo, a exploração adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. A função social da propriedade insere-se como um dever fundamental de preservação ambiental, fundado na Magna Carta, a ser observado sob pena de desapropriação.

A noção de propriedade como relação jurídica complexa também sinaliza, além do direito subjetivo de propriedade, a existência de um dever de preservação ambiental que o condiciona. Ao proprietário não cabem apenas poderes (gozo, fruição e disposição), podendo adotar diferentes posições jurídicas, inclusive passivas.

A propriedade imobiliária rural está sujeita a um dever de tutela do meio ambiente, cujo descumprimento pode importar a intervenção do Estado mediante o processo de desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária, a fim de se ver atendida a função ambiental da propriedade com a utilização racional e adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente.

Ademais, como dito antes, a Política Nacional de Reforma Agrária não está limitada à ideia de distribuição de terras, através de um processo de desapro-

4 - Expressão empregada por Sarlet e Fensterseifer (2014b, p. 104).

priação, e compreende também outras políticas públicas correlacionadas, a fim de alcançar efetivamente o bem-estar do trabalhador rural e a justiça social.

Por essa razão, fala-se em Reforma Agrária Integral, a qual consiste em um sistema de normas jurídicas e conjunto coordenado de ações, direcionadas a substituir o regime de latifúndio e minifúndio preponderantes, em sintonia com o desenvolvimento do país, segundo critérios de incremento da produção e de justiça social (MARCIAL, 1965, p. 203).

A Reforma Agrária Integral tem um tom abrangente e de efetividade. É uma tentativa de atingir concretamente os objetivos traçados nos planos nacionais, garantindo o verdadeiro desenvolvimento social aos beneficiários. É uma Reforma Agrária ampla e efetiva, que se preocupa com a distribuição de terra, mas também com outras políticas correlacionadas, como a preservação dos recursos naturais.

Entre os princípios gerais da Reforma Agrária Integral, está a função social da propriedade (MARCIAL, 1965, p. 209), de cujo enfoque ambiental deriva a necessidade da propriedade de conservação dos recursos naturais e renováveis. A Reforma Agrária Integral é também uma Reforma Agrária Socioambiental, a qual se preocupa com a questão ambiental em sua estruturação, inserida em seu conteúdo mediante outras políticas públicas, em observância à função ambiental da propriedade rural.

Em igual direção, segundo Corredor (2001, p. 12), a Reforma Agrária Integral é aquela integrada a todas as questões do setor agrário, incluindo o uso racional e sustentável dos recursos naturais:

Así, que **para que sea integral**, que es el modelo que cabe en una economía abierta o globalizada, para que el sector agropecuario campesino resulte socialmente justo y económicamente viable, **la reforma agraria debe estar integrada** a la educación rural, a la asistencia técnica, al crédito agrario, a la investigación agropecuaria, **al uso racional y sostenido de los recursos naturales**, a una política de precios, al desarrollo agroindustrial, a mecanismos de comercialización, así como protegida frente al proceso de urbanización y al desarrollo minero e industrial⁵ (g. n.).

A noção de Reforma Agrária Integral relaciona-se com a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável nos projetos de assentamento. Não é possível considerar a Reforma Agrária sem estar fundamentada em um modelo sustentável. Trata-se de uma Reforma completa, com políticas públicas complementares, que devem abranger a promoção e conservação dos recursos naturais.

4. O MODELO DE REFORMA AGRÁRIA PARA A AMAZÔNIA

A Reforma Agrária na região amazônica não pode ser igual à do resto do País. A realidade atual dos projetos de assentamento rural e a intersecção entre o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e a Política Nacional de Reforma Agrária confirmam a existência de um modelo próprio para a Amazônia.

Essa conclusão encontra fundamento em estudos do IPAM, AMAZON e INCRA que demonstram a elevação do nível de desmatamento nos assentamentos convencionais, a inadequação das modalidades adotadas no passado e a necessidade de reformulação de políticas públicas relacionadas, em atenção às características do bioma Amazônia.

No mesmo sentido, sustenta a ordem jurídica brasileira, estruturada em um Estado Socioambiental de Direito. A concepção de Direito Agrário transversal e interdisciplinar, a multifuncionalidade da agricultura, a função ambiental da propriedade e a noção de Reforma Agrária Integral, ao explicitarem a interferência do direito ao meio ambiente saudável sobre a Reforma Agrária, autorizam o tratamento diferenciado da questão na região amazônica.

A Reforma Agrária na Amazônia não interessa só à Geopolítica ou à Sociologia, mas também à Ciência Jurídica. Vinculada ao direito fundamental ao meio ambiente saudável, a Reforma Agrária tem o dever jurídico de utilização sustentável e defesa dos recursos naturais. Trata-se de uma exigência do Estado Socioambiental de Direito, preocupado que está com a preservação ambiental para as presentes e futuras gerações, conforme o sentido amplo da sustentabilidade, elemento este que faz parte de sua estrutura.

A partir da análise de dados georreferenciados associados à história da ocupação da Amazônia, foi possível concluir que o tipo de projeto de assentamento rural influencia no nível de desmatamento, sendo que as modalidades convencionais desmatam mais que as ambientalmente diferenciadas.

Isso demonstra a necessidade de estabelecer um Plano Nacional de Reforma Agrária que faça um recorte territorial e considere em separado a Amazônia,

5 - Tradução livre pelos autores de trecho da obra *Derecho Agrario, Desarrollo Sustentable y la Reforma Agraria*: “Assim, para ser abrangente, que é o modelo que se encaixa em uma economia aberta e globalizada, para que o setor agropecuário campesino resulte socialmente justo e economicamente viável, a reforma agrária deve ser integrada à educação rural, à assistência técnica, ao crédito agrícola, à pesquisa agropecuária, ao uso racional e sustentável dos recursos naturais, a uma política de preços, ao desenvolvimento do agroindustrial, a mecanismos comerciais, assim como protegida contra o processo de urbanização e ao processo de mineração e desenvolvimento industrial”.

observadas as peculiaridades e a complexidade da região. Os números confirmam que o desmatamento ainda é preocupante dentro dos assentamentos e que os principais responsáveis são as modalidades convencionais, incompatíveis com o manejo sustentável da floresta.

A criação do Projeto de Assentamento Extrativista, depois substituído pelo Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), e a Portaria MEPE n. 88/1999, que proibiu a desapropriação, a aquisição ou quaisquer outras formas de obtenção de terras na região, salvo para implantação de assentamentos agroextrativistas, e o assentamento de trabalhadores rurais em áreas que necessitem o corte raso das florestas primárias, direcionando a obtenção de terras para áreas já ocupadas, inauguraram uma nova perspectiva da Reforma Agrária no plano da regulamentação administrativa.

Os assentamentos ambientalmente diferenciados, como o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), o Projeto de Desenvolvimentos Sustentável (PDS) e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF), vieram consolidar essa orientação mais tarde, dotando-se a regulamentação do INCRA de novas modalidades de assentamento rural direcionadas às peculiaridades da região amazônica.

Desta feita, a Reforma Agrária na Amazônia cobra um modelo próprio, geopolítico e jurídico, com assentamentos rurais sustentáveis, atento às características da região, em que a política pública e a legislação contemple instrumentos, ações e programas aptos a combater o desmatamento dentro dos projetos.

Isso é condensado na noção de Reforma Agrária Integral, que tem em mira, além da distribuição de terras, outras políticas públicas relacionadas à questão, como a assistência técnica e a proteção ambiental.

Se a Reforma Agrária deve ser efetiva, ampla e integrada, ela precisa atentar-se às diferenças entre as regiões do país. A Reforma Agrária Integral considera as características naturais e a vocação produtiva da terra em sua definição e planejamento, estabelecendo-se a necessidade de uma política pública exclusiva àquela realidade.

Em igual sentido, concluem Pasquis *et al.* (2005, p. 94) que: “as bases para um novo modelo de reforma agrária, específico para a Amazônica, parecem estar estabelecidas. Sua concretização, entretanto, depende de meios políticos e financeiros a serem apresentados pelo governo”.

Do mesmo modo, ao discutir um novo Plano Nacional de Reforma Agrária, Cássio Pereira, diretor adjunto do Instituto de Pesquisa Ambiental da Ama-

zônia (IPAM) (apud HERRERO, 2015), confirma a importância de um modelo específico para Amazônia:

Será louvável se o INCRA adotar um recorte territorial no novo plano nacional de reforma agrária e assumir as diferenças sociais, econômicas e ambientais do Brasil. Assim, a Amazônia mereceria um tratamento diferenciado. A região é o foco da expansão dos assentamentos nacionais nas últimas décadas (concentra atualmente 81% da área) e tem capacidade para abrigar mais de 580 mil famílias de assentados.

É crucial que o novo plano seja debatido com a sociedade amazônica e trate da ampliação dos recursos destinados aos assentamentos. A aplicação dessa verba deve ser organizada em um programa coordenado pelo MDA e pelo INCRA. **Precisa, no entanto, incluir ações dos outros ministérios e órgãos federais e os seguintes temas:** governança institucional e organização social, ordenamento territorial incluindo a regularização fundiária e **ambiental**, fomento e gestão de atividades produtivas e infraestrutura e serviços sociais básicos (g. n.).

A própria complexidade e riqueza da região amazônica é dado capaz de justificar-lhe um modelo de desenvolvimento específico, diante da necessidade de conciliar diversos interesses e planejar estrategicamente as metas a serem alcançadas.

A grandeza da Reforma Agrária na Amazônia, que cobra medidas específicas e estruturais, não poderia levar a outra resposta a não ser a de um modelo próprio. Não é possível tratar a região amazônica de forma igual às outras no país, quando nela são encontrados os maiores números de área destinada a assentamentos rurais e de famílias assentadas.

A floresta amazônica tem riquezas naturais, associadas a conhecimentos de sua população local, que não podem ser nivelados com outros biomas. A singularidade da região amazônica deve ter como solução um modelo diferenciado, como modalidades de assentamento ambientalmente diferenciadas e programas específicos, a fim de encontrar o desenvolvimento sustentável requerido.

A necessidade de conceber um modelo sustentável e apropriado à região, o que passa pela análise da situação dos projetos de assentamento rural de Reforma Agrária, é unânime em todos os setores da sociedade, sobretudo dentro das universidades e centros de pesquisa a respeito do tema. Nesse sentido, acrescenta Barros (2010, p. 145) que:

Na Amazônia, essa consciência, longe do antropocentrismo clássico, é recorrente, e nas organizações sociais, nas universidades, nos centros de pesquisa e na política **é unívoca a ideia do combate à insustentabilidade social**, pela democratização da renda do acesso à terra, pela conservação dos recursos naturais e dos serviços públicos básicos de educação, saúde e saneamento (g. n.).

Nesse caminho, foram instituídos o Plano de Ação Ambiental 2008/2011 e do Programa Assentamentos Verdes (PAV), tendo este como objetivo a prevenção, o combate e a criação de alternativas ao desmatamento ilegal em assentamento da Reforma Agrária na Amazônia Legal, os quais justificam na prática um modelo particular de desenvolvimento sustentável para a região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma Agrária não pode ser resumida a uma política de mera destinação de lotes de terra. Deve ser ela integral, integrada a outros temas que circundam a questão agrária procurando uma solução efetiva à situação dos assentados e suas famílias. Um desses temas é a proteção do meio ambiente e a utilização sustentável dos recursos naturais.

A história de ocupação da Amazônia e os relatórios de monitoramento por dados georreferenciados das áreas desmatadas nos assentamentos rurais demonstram a difícil relação entre a Política Nacional de Reforma Agrária e a proteção do meio ambiente, a qual muitas vezes é postergada pelas necessidades sociais dos trabalhadores rurais e pelo discurso apaixonado que envolve o acesso à terra rural.

Esse conflito, porém, resolve-se pela prevalência do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, estando a Reforma Agrária a ele vinculado.

O Direito Agrário cobra hoje uma visão interdisciplinar e transversal que impõe a transformação de seus institutos. A atividade agrária deve exercer outras funções que não apenas a produção de alimentos, preocupando-se também com a utilização responsável dos recursos naturais, o que se chama multifuncionalidade da agricultura.

De igual modo, a função ambiental da propriedade rural e a noção de Reforma Agrária Integral fundamentam a vinculação da Reforma Agrária à proteção do meio ambiente.

O direito de propriedade não é absoluto, cabendo condicionar os poderes do proprietário aos interesses da sociedade, entre eles a tutela ambiental. Não é possível falar em uma verdadeira Reforma Agrária sem considerar a proteção do meio ambiente em que deve ser implementada, em um viés integrador e abrangente do desenvolvimento rural pretendido.

Tais premissas jurídicas, associadas ao exame da situação atual dos projetos de assentamento rural, confirmam a existência de um modelo próprio de Reforma Agrária para a Amazônia.

A criação dos assentamentos ambientalmente diferenciados - a saber, o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF) - demonstra a necessidade de dar tratamento diferenciado à questão agrária na região amazônica.

As especificidades da Amazônia, sua fragilidade, bioma e exuberância, evidenciadas nas análises da ordem jurídica e do cenário geopolítico, exigem um tratamento diferenciado, uma forma diferente de “fazer” a Reforma Agrária. Deve-se buscar esforços para maximizar resultados, realizando na Amazônia assentamentos rurais sustentáveis que considerem as complexidades regionais.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Ane, *et al.* **Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia. Histórico, Tendências e Oportunidades.** Brasília: Instituto De Pesquisa Ambiental Da Amazônia – IPAM, 2016. Disponível em: < <http://ipam.org.br/wp-content/uploads/2016/02/livro-ford-site.pdf>>. Acesso em: 16mar. 2016.

AVARENGA, Octavio Mello. **Direito Agrário e Meio Ambiente na Constituição de 1988.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 1992.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Agrário. Volume 1 – Doutrina, Jurisprudência e Exercícios.** 7. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Editora, 2012.

BRANDÃO JÚNIOR, Amintas, *et al.* **Situação do Desmatamento nos Assentamentos de Reforma Agrária no Estado do Pará.** Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), 2013.

_____. **Ofício IMAZON n. 45/2012. Referência: Inquérito Civil Público n. 1.23.000.002382/2011-17.** Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), 2012. Disponível em: <http://IMAZON.org.br/PDFIMAZON/Portugues/outros/Sugestoes%20IMAZON_MP%20458.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

BERGAMASCO, Sônia Maria; NOBER, Luiz Antônio Cabello. **O que são assentamentos rurais?** São Paulo: Brasiliense, 1996.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário.** 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.** Presidência da República, Rio de Janeiro, 1946.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Presidência da República, Brasília, 1967.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Presidência da República, Brasília, 1988.

_____. **Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Presidência da República, Brasília, 1964.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa INCRA n. 15, de 30 de março de 2004.** In: Coletânea de legislação para o Licenciamento Ambiental: Assentamentos de Reforma Agrária – volume 2. Brasília: MMA, 2006.

_____. _____. **Portaria MEPF n. 88, de 6 de outubro de 1999.** Diário Oficial da União de 7 de outubro de 1999. Em: Coletânea de legislação para o Licenciamento Ambiental: Assentamentos de Reforma Agrária – volume 2. Brasília: MMA, 2006.

CALADINO, Danielle, *et al.* **Contribuição dos assentamentos rurais no desmatamento da Amazônia: um olhar sobre o Estado do Pará.** In: Desenvolvimento e Meio Ambiente. v. 26, p. 1610170, jul.dez. 2012. Editora UFPR.

CORREDOR, Román J. Duque. **Derecho Agrario, Desarrollo Sustentable y la Reforma Agraria.** In: Revista de Direito Agrário. v. 17 e 18. Brasília: Associação Brasileira de Direito Agrário, 2001. Disponível em: <<http://www.abda.com.br/romanjdc.htm>>. Acesso em: out. 2016.

HERRERO, Thaís. **Como deve ser o novo plano de reforma agrária do Brasil?** *In*: Revista Época, 2015. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/amazonia/noticia/2015/07/como-deve-ser-o-novo-plano-de-reforma-agraria-do-brasil.html>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Assentamentos Verdes n. 01**. Brasília, dez. 2012.

_____. **Assentamentos Verdes n. 02**. Brasília, ago. 2013.

_____. **Assentamentos Verdes n. 03**. Brasília, ago. 2014.

_____. **Assentamentos**. Disponível em: <<http://www.INCRA.gov.br/assentamento>>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. **Plano de Ação Ambiental**. Brasília, dez. 2008. Disponível em: <http://www.INCRA.gov.br/sites/default/files/plano_acao_ambiental_v11dez2008.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2016.

_____. **Portaria INCRA/P/n. 627, de 30 de setembro de 1987**. Disponível em: <http://www.INCRA.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/portarias/portarias-de-1987/portaria_INCRA_p627_300787.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2016.

_____. **Portaria INCRA/P n. 477, de 4 de novembro de 1999**. Disponível em: <http://www.INCRA.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/portarias/portarias-de-1999/portaria_INCRA_p477_041199.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2016.

_____. **Portaria INCRA n. 215, de 6 de junho de 2006**. Diário Oficial da União n. 108, de 6 de junho de 2006, Seção I, pág. 70. Disponível em: <http://www.INCRA.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/portarias/portarias-de-2006/portarian215_070606_metodcriapaf.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2016.

LE TOURNEAU, François-Michel; BURSZTYN, Marcel. **Assentamentos Rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental**. *In*: Ambiente & Sociedade. v. XIII. n. 1. jan-jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n1/v13n1a08.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

MARCIAL, Alberto Ballarin. **Principios Generales de La Reforma Agraria**

Integral. Disponível em: <http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_reas%2Fr052_06.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2016.

MATTOS NETO, Antônio José de. **Estado de Direito Agroambiental Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2010.

MIGUEL NETO, Sulaiman. **Questão Agrária: doutrina, legislação e jurisprudência.** 1.ed. Campinas: Bookseller, 1997.

PASQUIS, Richard, *et al.* **“Reforma Agrária” na Amazônia: balanço e perspectivas.** In: Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 22, n. 1, jan./abr. 2005. Disponível em: <<https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8689>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental: Introdução, Fundamentos e Teoria Geral.** São Paulo: Saraiva, 2014a.

_____; _____. **Princípios do Direito Ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2014b.

SILVA, José Graziano da. **O que é questão agrária?** 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

TRENTINI, Flavia. **Teoria Geral do Direito Agrário Contemporâneo.** São Paulo: Editora Atlas, 2012.

ZELEDON, Ricardo Zeledón. **Derecho Agrario contemporáneo y Derecho Agrario AAA (agricultura, ambiente y alimentación).** In: X Congresso da União Mundial de Agraristas Universitários (UMAU), 2009. Disponível em: <http://www.pa.gob.mx/publica/rev_40/AN%C3%81LISIS/Ricardo%20Zeled%C3%B3n%20Zeled%C3%B3n.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2016.

OS TRINTA ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DIANTE DE UMA POLÍTICA AGRÁRIA “AGROTÓXICO-DEPENDENTE”

THE THIRTY YEARS OF THE FEDERAL CONSTITUTION BEFORE A “PESTICIDE- DEPENDENT” AGRARIAN POLICY

Gladstone Leonel Júnior¹
Pedro Helmold²

SUMÁRIO: Introdução; 1 O contexto histórico do debate agrário pré-Constituição de 1988; 2 Os 30 anos da Constituição Federal e os efeitos de uma política agrária inconstitucional: o avanço dos agrotóxicos; 2.1 O debate constitucional no bojo de uma política agrária “agrotóxico-dependente”; 2.2 Como se dá a atual regulação específica para o registro dos agrotóxicos?; 2.3 O que é o Projeto de Lei nº 6299/2002, o chamado “PL do Veneno”?; Considerações Finais: o que esperar dos próximos anos?; Referências.

RESUMO: No aniversário de 30 anos da Constituição Federal brasileira urge avaliar os avanços e os limites da política agrária no país. Dentro de um contexto

1 - Professor Adjunto da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense. Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília. Pós-Doutor em Direitos Humanos e Cidadania pelo PPGDH/UnB. Trabalhou na Relatoria Nacional de Direito à Terra, Território e Alimentação Adequada da Plataforma DHESCA-Brasil (2011). Autor do livro “*Direito à Agroecologia: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável*” pela editora Prismas.

2 - Graduando em Direito pela Universidade Federal Fluminense.

de ampliação democrática a partir da sua promulgação, na tentativa de implementação de direitos fundamentais, os pilares do latifúndio e da desigualdade social permaneceram. Ademais, na atualidade, os perigos causados por uma matriz agrícola dependente do agrotóxico preocupam pelas suas consequências econômicas, sociais e ambientais. O artigo problematiza o aumento do uso de pesticidas na realidade agrária brasileira, o avanço da flexibilização normativa nessa temática e procura refletir sobre o papel desta Constituição para os próximos anos.

ABSTRACT: On the 30th anniversary of the Brazilian Federal Constitution, it is urgent to evaluate the progress and limits of the country's agrarian policy. Within a context of democratic expansion since its enactment, in an attempt to implement fundamental rights, the pillars of latifundio and social inequality remained. In addition, nowadays, the known harm caused by a "pesticide-dependent" agricultural matrix concerns in the matter of its economic, social and environmental consequences. The article discusses the increase in the use of pesticides in the Brazilian agrarian reality, the advance of the normative flexibility in regards to pesticides and tries to reflect on the role of this Constitution for the next years.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição Federal; trinta anos; agrotóxico; política agrária.

KEYWORDS: Federal Constitution; thirty years; pesticide; agrarian policy.

INTRODUÇÃO

Neste ano de 2018, precisamente no dia 5 de outubro, completar-se-ão trinta anos da Constituição Federal (1988). A importante carta cidadã, como “luz redentora”, trouxe a esperança de um futuro democrático para todos os brasileiros após 21 anos de autoritarismo decorrente do regime civil-militar (1964 - 1985).

Em análise retrospectiva, é inegável que sua promulgação permitiu avanços materiais consideráveis a partir da garantia de direitos fundamentais e compromissos com uma diversidade de setores da sociedade civil. Por outro lado, ela por si, não teve força suficiente para dissolver as intrínsecas contradições que fundam o Brasil como um país de oligarquias, de desigualdades, de exploração do homem/mulher e da terra.

Nesse contexto, a questão agrária permanece estruturada nos pilares do latifúndio e, hoje, com uma alta incidência de utilização de agrotóxicos nos cultivos agrícolas, constituindo obstáculo latente à concretização de demandas fundamentais, como a redução da crescente disparidade social, o compromisso com a segurança e a soberania alimentar, e a preservação dos ecossistemas (em escala nacional, e internacional).

De todo modo, a promulgação da Constituição de 1988, ainda assim, inovava ao dar maior relevância normativa à temática agrário-ambiental, aos direitos humanos, dentre outros temas centrais. Passado 30 anos de sua vigência, onde chegamos na reestruturação de temáticas tão caras a um país, cujo agrotóxico ganha centralidade? O que se almeja para os próximos anos? Essas questões são objetos de reflexão deste trabalho.

1. O CONTEXTO HISTÓRICO DO DEBATE AGRÁRIO PRÉ-CONSTITUIÇÃO DE 1988

Para se compreender o espírito democrático da Constituição de 1988, ao realizar o debate agrário, é fundamental ressaltar episódios de um momento histórico anterior que contribuiu para essa construção. A importância da democratização do acesso à terra ganha força, quanto política de Estado, ao ser anunciada a reforma agrária como um dos pontos centrais das reformas de base do governo de João Goulart, então presidente da república no início de 1964. Fruto da mobilização popular das Ligas Camponesas e demais setores da so-

cidade civil, a proposta gerou reação imediata da oligarquia rural e classes militares no Brasil. Em articulação expressa, e mediante apoio intervencionista estadunidense, consolidou-se o golpe civil-militar de 1964.

O contexto da vida rural no Brasil de então se pautava em relações sociais fundiárias e de trabalho que impunham condições subumanas de vida à maior parte dessa população rural. Após o golpe, e como forma de amenizar os atritos crescentes no campo, vem à cena o Estatuto da Terra, (promulgado em 30 de novembro de 1964 por meio da Lei n. 4504) que pela primeira vez institucionalizou o dever do estado em garantir uma política fundiária e agrícola pautada, sobretudo, no desenvolvimento da agricultura e das empresas agrárias, porém sendo assertiva em relação ao cumprimento da função social, que anos mais tarde estaria expressamente prevista no texto constitucional (LARANJEIRA, 1999).

Mesmo com esses avanços, a reforma agrária não se traduziu do papel à realidade. Sendo mantida a concentração fundiária e suas decorrentes relações de poder e dominação, o desenvolvimento da agricultura ocorreu mediante a manutenção de incentivos voltados à produção monocultora de *commodities*, assim como ao implemento tecnológico de agrotóxicos e, posteriormente, de transgênicos, inseridos no modo de produção pautado em um capitalismo dependente e internacionalmente subalterno, voltado à atividade empresarial.

Parte dessa lógica se fortaleceu através da revolução verde, após os anos 60, período no qual houve grande esforço do capital externo em fomentar os países em desenvolvimento com insumos (maquinário, fertilizantes, agrotóxicos, mais recentemente, sementes transgênicas) em favor de um aumento na produção de *commodities*, garantindo a exportação de matéria-prima *in natura* e sem valor agregado, de forma a atender as demandas das economias centrais, reprimarizando a economia nacional (DELGADO, 2013). No Brasil isso fica evidenciado quando o governo militar cria o Sistema Nacional de Crédito Rural, o qual passa a vincular a obtenção de crédito agrícola atrelada à obrigatoriedade de aquisição do pacote tecnológico onde estavam inseridos os agrotóxicos.

Nesse contexto, tem início a prática do uso massivo de agrotóxicos na lógica da produção agrária brasileira. O exaltado agronegócio se traduz na forma moderna, contemporânea, de “mecanização” do setor agrário aliado ao capital financeiro internacional. Relevante ressaltar, que por mais que o discurso da revolução verde estivesse fundamentado na bandeira da erradicação da fome no mundo, hoje, muitas décadas depois, a fome permanece como um problema global,

relacionada à desigualdade social, e não à simples produção, segundo os dados das Nações Unidas (OECD/FAO/UNCDF, 2016).

2. OS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS EFEITOS DE UMA POLÍTICA AGRÁRIA INCONSTITUCIONAL: O AVANÇO DOS AGROTÓXICOS

Decorridos os 21 anos da ditadura, iniciou-se o processo de redemocratização, que por sua vez foi consolidado na Constituição Federal de 1988. A Carta Magna trouxe ao plano formal, importantes avanços no campo do debate agrário, dentre os quais consta o exercício do direito de propriedade sob a luz de sua função social³.

Sob a influência da Constituição recentemente promulgada, em 1989, é criada a lei 7.802, que dispõe sobre o uso, regulação e comercialização de agrotóxicos de uma forma ampla e geral. Até então, não havia norma relevante à respeito da questão, embora houvesse leis estaduais⁴ pontuais. Apesar da legislação reguladora, é perceptível que o uso de agrotóxicos (em quantidade e categoria) continua a aumentar consideravelmente. Segundo a Embrapa (SPADOTTO; GOMES, 1998), o uso de agrotóxicos nos últimos quarenta anos aumentou 700%, enquanto a área plantada teve um aumento de 78%. Essa crescente ocorre com o direcionamento dos governos em apostar nesse setor.

Em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que destinava parte do crédito rural ao incentivo da agricultura familiar. Mais adiante, durante a gestão de Lula, o Pronaf foi integrado ao Ministério da Agricultura. Tradicionalmente, o latifúndio beneficiava-se quase exclusivamente do crédito rural, e a partir da junção, uma iniciativa legítima do governo brasileiro acabou por criar uma dicotomia que aprofundou a polarização entre agricultura familiar e latifúndio, entre reforma agrária e *agronegócio*, entre acumulação e redistribuição de capital. De acordo com o Dossiê ABRASCO⁵, (CARNEIRO, 2015, p 98 apud DELGADO, 2013);

3 - Cf. Artigo 5º, incisos XXII e XXIII da Constituição Federal de 1988. Segundo a doutrina de Eros Roberto Grau (2008; 247), ex-ministro do STF, a função social é condição para justificar e legitimar o direito à propriedade. Já, para Fábio Konder Comparato (2013), trata-se de um poder-dever do proprietário, condicionando esse poder a uma finalidade.

4 - Cf. Lei Nº 7.747 de 22 de Dezembro de 1982 (Rio Grande do Sul), uma das primeiras leis específicas sobre agrotóxicos.

5 - Associação Brasileira de Saúde Coletiva.

“(…) está em curso uma especialização primária exportadora como projeto hegemônico de acumulação de capital, impondo limite ao desenvolvimento, e é nesse contexto que se deve enfrentar, como uma questão mais ampla, mais geral, a expansão do uso dos agrotóxicos ora em discussão.”

O Brasil respira, de certa forma, no início dos anos dois mil, a saída da longa crise da dívida externa devido, entre outras razões, ao posicionamento agroexportador primário, inserido na divisão internacional do trabalho e a consequente acumulação de divisas decorrente da valorização do preço das *commodities*. A saída conservadora, sem mudanças estruturais, fortaleceu o discurso do latifúndio como um dos pilares fundamentais da economia nacional. Encontram-se nessa realidade, porém, relevantes contradições no que tange, entre outras questões, às relações de trabalho, sustentabilidade ambiental e saúde pública, sobretudo com o avanço do uso e liberação de agrotóxicos.

Em 2002, Blairo Maggi (atual ministro da agricultura e um dos maiores produtores mundiais de soja) propôs a criação do projeto de lei nº 6299/2002 para revogar a lei 7.802/89 e *flexibilizar* o uso de agrotóxicos no país. Relevante pontuar que a lei nº 7.802/89 somente teve seu decreto regulamentador nº 4.074 publicado em 2002, mesmo ano de apresentação do PL. Ademais, observa-se o Brasil já dispõe de uma flexível política de agrotóxicos, uma vez que dos cinquenta agrotóxicos mais utilizados nas lavouras brasileiras, vinte e dois são proibidos na União Europeia, segundo o Dossiê da ABRASCO (CARNEIRO, 2015, p. 53).

Outro aspecto fundamental relativo à problemática agrícola e ao estímulo à utilização de agrotóxicos nos últimos anos foi a Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, atual lei de biossegurança, que veio a substituir a Lei nº 8.974, de 05 de Janeiro de 1995. Ambas relativas ao uso agrícola das técnicas de engenharia genética, ou seja, dispõe sobre o cultivo dos transgênicos. Esta lei concedeu poder vinculante às decisões da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) a respeito da liberação para uso de transgênicos, gerando situações preocupantes e contraditórias relativas à facilitação do uso de sementes transgênicas no Brasil.

Anteriormente, na lei que a precedeu, o parecer conclusivo da CTNBio necessitaria de ser reafirmado pelo Ibama e pela Anvisa, antes de tornar-se vinculante. A partir da nova lei, a liberação de transgênicos não necessitaria de um parecer técnico vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), embora os impactos ambientais relativos à introdução de espécies transgênicas sejam conhecidos e

irreversíveis, segundo o próprio MMA. Ou seja, a CTNBio acabara de receber o status de principal instância decisória para análise da biossegurança no país.

Não há como ignorar o fato de que se deve ter igualmente um olhar crítico-normativo sobre a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), em razão da importância estratégica dessa instância decisória e sua íntima relação com os temas em debate. Acima de tudo, há que se compreender: o seu desenho institucional; a correlação de forças ali existente; os interesses em disputa e a racionalidade que orienta o processo de tomada de decisões (MELGAREJO; BARCELOS; NODARI, 2017, p. 82).

“A trajetória que levou à imbricação entre transgênicos e agrotóxicos é o resultado do modelo tecnológico hegemônico que considera o agrotóxico o único caminho para aumentar a produtividade agrícola” (CARNEIRO, 2015, p. 113). Em relação aos transgênicos, organismos geneticamente modificados (OGM), há uma estreita relação com diversas questões, entre elas o aumento da utilização de agrotóxicos, a maior dependência econômica internacional para assegurar esses insumos, uma maior interferência cultural danosa e a insegurança alimentar.

Uma das principais promessas feitas pelos defensores dos OGM, com a aprovação da lei de biossegurança, era de que o cultivo dos mesmos, entre outros benefícios, traria a diminuição do uso de agrotóxicos, em função do desenvolvimento genético de plantas resistentes a pragas. Porém, isso não se traduziu para a realidade, de acordo com o dossiê ABRASCO (2015, p. 113). A venda de sementes transgênicas é casada com a dos agrotóxicos, uma vez que frequentemente são produzidos pelas mesmas empresas. A monocultura, aliada à utilização dos pesticidas acaba por realizar a seleção de pragas resistentes a esses venenos, o que estimula os produtores a aumentarem a quantidade de pesticida aplicado, assim como utilizar outros tipos de agrotóxicos em conjunto.

A aprovação da lei de Biossegurança levou à expansão no cultivo de lavouras transgênicas, tolerantes a herbicidas (tecnologia TH), resistentes a alguns insetos (Tecnologia Bt, contendo proteínas tóxicas recombinantes a partir de genes nativos de *Bacillus thuringiensis*) ou ambas (tecnologias HT+Bt). Esta situação levou ao surgimento de plantas e insetos tolerantes e resistentes, exigindo aplicações crescentes de agrotóxicos (MELGAREJO; BARCELOS; NODARI, 2017, p. 61).

Este é um ponto importante, uma vez que para fins de registro, estipula-se a periculosidade individual do agente químico, mesmo eles sendo comumente utilizados em conjunto. Embora a utilização de fertilizantes químicos, por hectare, tenha se mostrado relativamente estável, “ (...) nota-se que o consumo médio de agrotóxicos vem aumentando em relação à área plantada, ou seja, passou-se de 10,5 litros por hectare (l/ha) em 2002 para 12 l/ha em 2011” (CARNEIRO, 2015, p. 52).

Ademais, um importante fator ao aumento do uso de agrotóxicos advém da redução dos preços decorrente de isenção fiscal, ou seja, o estado brasileiro incentiva a prática do uso de pesticidas, em contramão ao posicionamento da comunidade internacional. Os produtos são isentos de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e há redução de 60% da alíquota de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), segundo o presidente do IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação) João Olenike em entrevista ao jornal El País (2016). Atenta-se, aqui, para a função social do imposto, a chamada *extra fiscalidade*, que serve ao desestímulo do uso de determinados produtos, tal como ocorre com os produtos derivados do tabaco e do álcool. Nesse sentido, esperava-se que o Brasil taxasse os agrotóxicos a fim de desestimular o seu uso, o que não se observa.

Não obstante, no ano de 2008, o Brasil tenha ultrapassado os Estados Unidos ao tornar-se o maior consumidor de agrotóxicos do mundo, o Projeto de Lei nº 6299/2002, retornou à pauta com maior força em 2018, como promessa do presidente Michel Temer aos setores do agronegócio.

Nota-se claramente que o foco do desenvolvimento agrário nacional, estimulado politicamente pelo agronegócio e uso de agrotóxicos, mesmo após a Constituição de 1988, é a manutenção do posicionamento agroexportador primário do Brasil e não a promoção da segurança alimentar pela garantia da produção de alimentos de qualidade, economicamente acessíveis no Brasil e demais países.

Não obstante o avanço constitucional, a política agrária ainda se mantém fundada nessa lógica, contrariando boa parte dos preceitos constitucionais reformistas, inclusivos e mais democráticos que de outrora. A base das políticas públicas direcionadas a questão agrária, não foram voltadas para o respeito aos objetivos elementares da Constituição e, conseqüentemente, acabam por violar as próprias normas que preveem um horizonte de maior soberania e sustentabilidade para as atuais e futuras gerações de cidadãos brasileiros.

2.1. O debate constitucional no bojo de uma política agrária “agrotóxico-dependente”

Uma Constituição promulgada que propicie a efetivação de direitos, como deve ser a brasileira, necessita fazer valer sua força normativa para a concretização destes dispositivos. Se a Constituição não se restringe ao texto que apresenta, e suas assertivas também emanam de determinações historicamente construídas pelo povo que ela há de representar, a integridade do sistema jurídico brasileiro depende, então, da coesão entre os princípios morais que fundam o texto constitucional e a sua aplicação sobre a realidade concreta.

Nesse sentido, cabe destacar alguns dispositivos constitucionais garantistas demonstrando a aceitação destas normas que asseguram a preservação ambiental frente às agressões geradas pelos agrotóxicos. Conseqüentemente, é visível, como uma política agrária dependente do uso do mesmo, ataca pontos constitucionais primordiais.

O artigo 225 da Constituição Federal é a referência legal máxima disposta no ordenamento jurídico nacional. Outras normas e, conseqüentemente, práticas devem ter o respaldo do mesmo.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

“A potência político-jurídica do art. 225 ainda não foi suficientemente explorada” (GOMES, T.; CARVALHO, C.; ARAÚJO, A., 2017, p.171). Ao trazer essa norma, nota-se que, sobretudo aos camponeses, a “Constituição remete a uma tarefa de especial relevância, incentivando que estes intervenham diretamente na preservação ambiental. Assim, aos agricultores/as, além de cultivar, cuidar e produzir alimentos caberá também, lutar” (LEONEL JÚNIOR, 2017, p. 151-152). Uma luta que permita a transição de uma agricultura convencional predatória pautada no agrotóxico para um modelo ambientalmente sustentável, conforme almeja o povo brasileiro e estabelece a Constituição Federal. Por se tratar de efeitos que impactam o meio ambiente e a saúde, a abordagem jurídica deve ir além do artigo 225 e se valer também do artigo 196, que trata do direito à saúde, segundo Flávia Londres (2011).

Ademais, é fundamental pressionar o Estado com o propósito de efetivar estes preceitos constitucionais, já que o próprio artigo 225 dispõe sobre, e com à coletividade, tratar de defender e preservar o ambiente ecologicamente equilibrado, além de controlar o uso de agrotóxicos. Dentre estes responsáveis devem ser cobrados os vários órgãos formadores do Estado e os co-responsáveis por esta luta ambiental, como o Poder Executivo, representado pelo Ministério do Meio Ambiente, como o Ministério Público Federal e Estadual entre outros entes e institutos que estão submetidos à mesma Constituição e possuem o dever de cumpri-la (LEONEL JÚNIOR, 2017, p. 152).

Outro dispositivo de fundamental importância, o qual garante a preservação e a utilização adequada dos recursos naturais existentes é o inciso II do artigo 186, que aborda a função socioambiental da propriedade rural. Há uma interligação do sistema natural e da produção garantido a biodiversidade e a alimentação saudável. O professor Carlos Frederico Marés vai além das normas constitucionais e ao tratar do tema, trabalha a noção de função social da terra.

Na realidade quem cumpre uma função social não é a propriedade, que é um conceito, uma abstração, mas a terra, mesmo quando não alterada antropicamente, e a ação humana ao intervir na terra, independentemente do título de propriedade que o Direito ou o Estado lhe outorgue. Por isso a função social é relativa ao bem e ao seu uso, não ao direito (MARÉS, 2003, p. 116).

Ao trazer essa noção de terra, ele atinge a essencialidade de algo fundamental para a reprodução da vida, extrapolando o que a ficção jurídica, denominada propriedade, poderia alcançar. De todo modo, mesmo levando essa análise do respeito à função social terra para a propriedade, a Constituição garante explicitamente o cumprimento desse preceito.

Em outras palavras, um imóvel rural cumprirá sua função social quando, ao ser explorado, observar a vocação natural da terra, o que significa plantar de acordo com a sua potencialidade, considerando-se a cultura que a terra pode receber e os períodos em que ela deve ser poupada para poder continuar produzindo. Além disso, o respeito ao meio ambiente também envolve a exploração racional. É a chamada agricultura de desenvolvimento sustentável (STEFANIAK, 2003, p.133).

A função ambiental da propriedade é, de acordo com Juliana Santilli (2005, p. 86), “muito mais do que uma releitura ambiental da função social da proprieda-

de. Pertence à estrutura da propriedade e encontra-se como princípio orientador do sistema constitucional”. Esse desenvolvimento sustentável almejado, jamais terá condições de se realizar com a utilização excessiva e desarrazoada de agrotóxicos.

Ainda, reforçando o preceito constitucional instituído no inciso II do artigo 186, estabelece o art. 9º § 2º e §3º da Lei nº 8.629/93 os conceitos legais de utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente.

Art.9º, § 2º – Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§3º – Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

“A preservação ambiental é parte do processo de produção sustentável. Não há uma preponderância de um ou de outro, seguindo exatamente a previsão do artigo 186, na íntegra, o qual estabelece o cumprimento simultâneo da função social” (LEONEL JÚNIOR, 2016, p. 102). Podemos dizer que a função social da propriedade rural trata de ser concretizada, uma vez que as suas três facetas (social, econômica e ecológica) são interdependentes.

Diante desse quadro constitucional, e da previsão do artigo 184, não seria nenhum absurdo considerar passível de desapropriação-sanção as propriedades que utilizam agrotóxicos em larga escala, para fazer cumprir um dever constitucional por desrespeito ao artigo 186, o qual visa garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa já se tornou medida defendida por outros juristas, conforme estudo de Hugo Belarmino de Moraes e Willian Bispo de Melo, senão vejamos:

Quer seja porque a utilização dos agrotóxicos não respeita a vocação natural da terra ou pelo óbvio impacto ambiental; quer seja pela perspectiva da saúde e bem-estar do trabalhador rural impactado pelo uso desses venenos nos monocultivos de soja, milho e cana-de-açúcar do agronegócio espalhado pelo Brasil (ou nas suas próprias lavouras de policultura também impactadas); quer seja pela relação diretamente proporcional entre a concentração de terras, ampliação das terras destinadas no

agronegócio e a utilização dos agrotóxicos. Em qualquer destes temas nos parece óbvia a violação ao princípio da função socioambiental da terra vinculada ao tema dos agrotóxicos e possibilidade de aplicação do art. 184 da CF/88 (2017, p. 198-199).

Todo esse debate deve ser realizado pautado, sobretudo, em um princípio basilar no direito ambiental, o qual deveria ser foco central no tema a respeito da liberação ou não de agrotóxicos, no caso, o princípio da precaução. Quando existe uma ação potencialmente causadora de dano ambiental é dever do Estado realizar estudos de impacto e dar publicidade aos mesmos.

“A precaução ensina a resistir à pressão da conjuntura imediata, podendo extrair-se da decisão do Conselho de Estado a seguinte mensagem: pode ser urgente esperar”. (MACHADO, 2010, p.77). Isso é o mínimo que deveria ser exigido na liberação dos agrotóxicos, se há alguma pretensão em respeitar a Constituição vigente.

A Constituição federal é necessária para resguardar a condição cidadã das pessoas, as quais devem ser respeitadas e não sofrerem eventuais danos na produção de alimentos. Não é aceitável que pessoas adoçam e sejam envenenadas em razão da larga utilização de agrotóxicos decorrente do modelo agrícola vigente na atualidade.

2.2. Como se dá a atual regulação específica para o registro dos agrotóxicos?

Os agrotóxicos assumiram uma centralidade na agricultura brasileira nas últimas décadas, movimentando 9,6 bilhões de dólares em 2015, segundo balanço do SINDIVEG⁶ (2016). Devido a importância estratégica dos insumos químicos na lógica produtivista do agronegócio, assim como o seu grau de toxicidade frente ao indivíduo e ao meio ambiente, existe todo um regimento legal destinado à regulação dos mesmos. Ademais, admite-se que o contrabando e a falsificação de agrotóxicos no Brasil é um problema real. De acordo com reportagem do Valor Econômico (2017), estima-se que tenham sido movimentados cerca de 3 bilhões de dólares em agrotóxicos contrabandeados, o equivalente a 30% de todo o consumo doméstico desses produtos no país, sobretudo inseticidas e fungicidas.

Diante desse quadro, a regulamentação e o controle tornam-se atividades

6 - Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal.

fundamentais. O referencial legal mais importante é a Lei nº 7802/89, como já salientado, a qual rege, entre diversos outros temas, o processo de registro de agrotóxico, regulamentada pelo Decreto nº 4074/02. Dessa forma, basta o registro do mesmo como condição legal para sua produção, exportação, comercialização e utilização. Esse registro será amparado de acordo com as disposições e exigências dos órgãos federais responsáveis pela saúde, meio ambiente e agricultura.

Cabe fazer a distinção entre duas categorias de agrotóxicos: os de uso agrícola e os de uso não-agrícola. Os de utilização agrícola são aqueles destinados aos setores de produção, beneficiamento e armazenamento de produtos, pastagens, e florestas plantadas. Seus registros são concedidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sendo necessário atender às exigências dos Ministérios da Saúde e Meio Ambiente. Diferenciam-se, assim, dos agrotóxicos não agrícolas. Estes são utilizados em florestas nativas, sistemas hídricos e outros ecossistemas. O registro é concedido pelo Ministério do Meio Ambiente/IBAMA, de acordo com exigências dos Ministérios da Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Saúde (LONDRES, 2011, p. 102).

Outro tipo seria os agrotóxicos não agrícolas de uso urbano-industrial (de uso domiciliar, tratamento de água...) possuem seu registro realizado pelo Ministério da Saúde/Anvisa, atendidas as diretrizes e exigências dos Ministérios da Agricultura e do Meio Ambiente.

“A não adoção da reavaliação periódica é uma enorme fragilidade do sistema normativo de agrotóxicos” (FOLGADO, 2017, p.33), pois esse registro tem prazo de validade indeterminado, o que gera alguma apreensão pelo impacto dos agrotóxicos. Caso venham a existir pesquisas que provem nocividade antes não conhecida, o registro deverá, em tese, ser reavaliado pelos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde e do Meio Ambiente, no âmbito de suas respectivas áreas de competência. No entanto, esse “caráter temporal indeterminado” do registro desses produtos é criticado, uma vez que o processo de reavaliação do mesmo tem-se mostrado demorado.

De acordo com os procedimentos médicos, a intoxicação decorrente do agrotóxico possui duas modalidades: aguda e crônica. Ambas são importantes para aferir a nocividade do produto, que por sua vez condiciona o seu registro, ou banimento. A aguda é de fácil observação, uma vez que decorre da exposição direta e imediata, produzindo efeitos colaterais observáveis que estabelecem facilmente um diagnóstico baseado em simples relação causal. Esta é principalmente experimentada pelos trabalhadores e trabalhadoras que fazem o manuseio desses insumos, e que por isso estão mais frequentemente expostos aos riscos. A modalidade crônica

é mais séria e problemática, posto que a sua identificação não é simples, visto que se trata dos efeitos à exposição lenta e prolongada, como no caso do consumidor de alimentos contaminados por agrotóxicos. Fica explícita essa dificuldade na determinação do nexo causal entre exposição e dano, na medida que no decorrer do tempo amostral existem inúmeros fatores a serem considerados, e que as próprias patologias resultantes da exposição aos agrotóxicos não são, na maioria dos casos, exclusivas aos mesmos.

A utilização em massa de agrotóxicos é prejudicial tanto ao homem/mulher quanto ao meio ambiente, causando a degradação e contaminação da terra, o que significa a esterilização de grande parte do solo brasileiro. Lowenfels e Lewis explicitam a mencionada degradação do solo ocasionada pelas técnicas da produção monocultora, principalmente.

*When chemically fed, plants bypass the microbial-assisted method of obtaining nutrients, and microbial populations adjust accordingly. Trouble is, you have to keep adding chemical fertilizers and using “-icides”, because the right mix and diversity - the very foundation of the soil food web - has been altered. (...) once bacteria, fungi, nematodes, and protozoa are gone, other members of the food web disappear as well. Earthworms, for example, lacking food and irritated by the synthetic nitrates. Since they are major shredders of organic material, their absence is a great loss. (...) Soil structure deteriorates, watering can become problematic, pathogens and pests establish themselves and, worst of all, gardening becomes a lot more work than it needs to be. (...) If the salt-based chemicals don't kill portions of the soil food web, rototilling will. (...) Any chain is as strong as its weakest link: if there is any gap in the soil food web, the system will break down and stop functioning properly.*⁷ (LOWENFELS; LEWIS; 2006, p 26-27)

Torna-se evidente que a legislação atual, mesmo que seja considerada im-

7 - “Quando alimentadas quimicamente, as plantas contornam a ajuda dos microrganismos na obtenção de alimento, e suas populações se ajustam conforme essa necessidade. O problema é que você terá que continuar a adicionar fertilizantes químicos e usando agrotóxicos, pois a correta diversidade e mistura de organismos - a própria fundação da cadeia alimentar do solo - foi alterada. (...) uma vez que as bactérias, fungos, nematóides e protozoários se vão, outros membros da cadeia alimentar do solo se vão também. Minhocas, por exemplo, sem comida e irritadas pelos nitratos sintéticos. Já que são as maiores “moedoras” de matéria orgânica, a sua ausência é uma grande perda. (...) A estrutura do solo se deteriora, a irrigação pode tornar-se problemática, patógenos e pestes se estabelecem e pior, a jardinagem se torna muito mais trabalhosa do que deveria ser. (...) Se os químicos a base de sais não matarem parte da cadeia alimentar do solo, a lavração da terra irá. (...) Qualquer corrente é tão forte quanto o seu elo mais fraco, se houver alguma lacuna na cadeia alimentar do solo, o sistema se quebra e para de funcionar como deve” (tradução livre) (LOWENFELS; LEWIS; 2006, p 26-27).

portante na conjuntura contemporânea, é extremamente permissiva na medida em que, dentre outras coisas, permite o registro e uso de agrotóxicos banidos em seus países de origem em território brasileiro. A falta da ação de fiscalização e controle rigorosos faz com que os problemas decorrentes do uso de agrotóxicos tomem grandes proporções e incida na seara da saúde pública e dos impactos ambientais.

2.3. O que é o Projeto de Lei nº 6299/2002, a chamada “PL do Veneno”?

Nesse projeto de lei, conforme dito, de autoria do ruralista e político Blairo Maggi, já foram pensadas diversas outras “PLs” ao longo de sua tramitação⁸. O objetivo do projeto de lei é alterar parte da Lei 7.802/89, que prevê a regulação atual de agrotóxicos. Em tramitação no Congresso Nacional desde 2002, a PL encontra-se atualmente “pronta para pauta no Plenário”, sendo fonte de preocupação para diversas organizações e movimentos sociais⁹. A entrada em vigência desse projeto acarretaria na facilitação do registro, utilização, armazenamento, transporte e divulgação do que passariam a chamar “defensivos fitossanitários” ou “pesticidas”, ao invés de agrotóxicos, com o intuito de mascarar sua nocividade. O projeto de lei dispõe sobre diversos itens a serem alterados na legislação vigente, entre eles, alguns se destacam pelo seu maior potencial de dano social.

Relevante à PL nº 6299/2002 está a criação de uma entidade semelhante à CTNBio, a CTNFito (Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários), que alocada ao MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), passa a incumbir-se da atribuição antes dada ao Ibama, Anvisa e ao próprio MAPA, como novo *super órgão* regulador. A comissão contará com 23 membros *designados* pelo MAPA, com a seguinte composição: 15 especialistas de notório saber científico e técnico, das áreas de química, biologia, produção agrícola, fitossanidade, controle ambiental, saúde humana e toxicologia. Além desses, completam a equipe representantes de cinco ministérios (Agricultura; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Meio Ambiente; Saúde e; Ciência, Tecnologia e Inovação) e representantes de órgão legalmente constituído de proteção à saúde do trabalhador; de órgão legalmente constituído representativo do produtor rural, e ainda um representante de associações legalmente constituídas de produtores de defensivos fitossanitários, ou seja, das empresas.

Como mencionado anteriormente, à respeito da criação da CTNBio, o ob-

8 - Cf. PL 3125/2000, PL 5852/2001, PL 5884/2005, PL 6189/2005, PL 2495/2000, PL 1567/2011; PL 4166/2012; PL 1779/2011, PL 3063/2011 e PL 1567/2011.

9 - Entre elas o INCA, a FIOCRUZ e a ABRASCO.

jetivo dessa PL é atribuir todas as funções regulatórias aos pareceres da nova comissão, o que facilitaria e agravaria todo o processo de manutenção da atual política agrária. Dessa forma, os pareceres dados pela comissão da CTNFitto, estarão vinculados com os demais órgãos supervisores, Ibama e Anvisa, que deverão necessariamente seguir o parecer técnico da nova comissão. Isso significa que o IBAMA, a Anvisa e o MAPA terão assento na CTNFitto, mas não terão poder de veto nas avaliações para liberação dos agrotóxicos.

Com o novo texto, a atuação dos estados e municípios fica limitada, visto que a competência para liberação e registro de agrotóxicos ficará na esfera federal, o que impede que a sociedade civil regionalmente organizada estimule a aprovação de medidas que restrinjam a liberação em regiões específicas.

Além disso, com o advento da nova PL, passa-se a admitir para efeito de registro um determinado grau aceitável de características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas¹⁰ dos agrotóxicos, o que contraria a atual disposição do artigo 3º, parágrafo 6º, da Lei 7.802/89.

§ 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins:

- a) para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública;
- b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil;
- c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica;
- d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica; (...)

A utilização em larga escala de agrotóxicos é notoriamente danosa à saúde do trabalhador, que nem sempre dispõe da instrução sobre o risco real, ou dos

10 - As características teratogênicas podem alterar, no útero, a formação estrutural normal do embrião; já as características carcinogênicas são capazes de provocar ou estimular o aparecimento de carcinomas ou câncer em um organismo; e as características mutagênicas são as que podem causar mutação, ou seja, um dano na molécula de DNA que não é reparado no momento da replicação celular, e é passado para as gerações seguintes. Via de regra, a mutação causada por agentes químicos é considerada cancerígena.

meios necessários para evitar a exposição aos insumos com o qual trabalha. Fora isso, há a possível exposição da vegetação anexa e comunidades próximas ao local de aplicação, principalmente em função do uso intensivo de aeronaves agrícolas para a pulverização dos venenos, um modo de aplicação que aumenta ainda mais a dispersão (deriva aérea) dos produtos para outras áreas, gerando impactos ambientais e sanitários que nem sempre são contabilizados.

O projeto é apresentado pelo setor ruralista como modernização, flexibilização, desburocratização de uma lei “atrasada” que impede o crescimento do setor. No entanto, dificilmente se enxergam os benefícios do projeto à sociedade civil¹¹, posto que a “flexibilização” acarretaria em estímulo à utilização de agrotóxicos, de maneira ainda menos responsável em termos ambientais e sociais, por um país que já é recordista em consumo de pesticidas. Cabe ressaltar o papel fundamental que as articulações em rede cumprem, como os sujeitos coletivos organizados em torno da Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida, os quais se postam na vanguarda da luta por um alimento sem a utilização de veneno.

Parte-se, portanto, de uma realidade já marcada pelo abuso, onde cada vez mais é possível notar que o discurso desenvolvimentista do agronegócio, estimulado pelo avanço do uso de agrotóxicos, desconsidera seus reais impactos sociais e ambientais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O QUE ESPERAR DOS PRÓXIMOS ANOS?

De acordo com o relatório de desenvolvimento humano das Nações Unidas (ONU) em 2013, a previsão para o ano de 2050 é do aumento da extrema pobreza, principalmente nos países periféricos, condicionada a uma catástrofe ambiental de nível global. Essa condição demográfica e social seria motivada pela, entre outros fatores, degradação do meio ambiente e redução dos meios de subsistência, como a agricultura e o acesso à água potável. Estima-se que na América do Sul e Caribe, serão pelo menos 155 milhões em situação de extrema pobreza. Este prognóstico pessimista é resultado dos reflexos do processo de extração e produção, travestido de desenvolvimento econômico, que insiste em ignorar seus impactos ambientais e sociais.

11 - Há um manifesto, contendo mais de 280 organizações da sociedade civil, contra o Projeto de Lei nº 6299/2002.

Segundo dados do IBGE (2015), de 2010 a 2012, a agricultura foi responsável por 68% das reduções de áreas florestais e por 65% da retração das áreas de pastagens naturais, ou seja, foi a maior responsável pelo desmatamento no Brasil. Ademais, com o contínuo aumento do uso de agrotóxicos, vislumbrado no horizonte com a possível aprovação da PL do Veneno, os problemas relacionados a soberania e segurança alimentar do país são agravados.

Nos próximos anos, para que seja possível uma melhora nesse cenário, muito há de ser feito para retardar esses danos, revertê-los, se possível. Nesse sentido, a mudança do modelo agrário exportador brasileiro é fundamental. Alternativas, que tratem de uma modificação estrutural da atual política agrária latifundiária, mais preocupadas com uma sustentabilidade cultural, social e ambiental, certamente trariam maior congruência aos preceitos da Constituição vigente. Um exemplo óbvio, que não pode ser ignorado, é a necessidade de realização de uma reforma agrária popular e o estímulo as práticas agroecológicas.

Uma transformação profunda da estruturação e ação dos agentes institucionais também é basilar para a reversão desse cenário pessimista. Estruturas como a da CTNBio, ou mesmo da CTNFito, caso aprovado a PL, não podem continuar a cumprir o papel de subserviência do Estado perante as transnacionais do setor do agronegócio em detrimento do povo brasileiro.

Um giro institucional deveria ocorrer para garantir que o Estado haja como promotor de políticas públicas asseguradoras de direitos do povo e estimuladora de projetos verdadeiramente nacionais.

A atual política agrária “agrotóxico-dependente”, além de destoar dos preceitos constitucionalmente previstos, não contribui para a construção de um país sustentável em todas as suas esferas e radicalmente democrático. Os próximos anos exigem organização e mobilização crescente para que o povo apresente alternativas emancipatórias e logre erguer uma política agrária popular sintonizada com a nossa Constituição Cidadã.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). I. Pinto, Antonio Luiz de Toledo. II. Windt, Márcia Cristina Vaz dos Santos. III. Céspedes, Livia. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2002;

_____. Lei n.º 4.504, de 30 novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra**, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7802.htm> . Acesso em 30 jun. 2018.

_____. Lei n.º 7802 de 1 de julho 1989. **Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins**, e dá outras providências, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em 30 jun. 2018.

_____. Lei n.º 8.629 de 25 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://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm>. Acesso em 30 jun. 2018.

_____. Lei n.º 11.105 de 24 de março 2005. **Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003**, e dá outras providências Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm>. Acesso em 30 jun. 2018.

_____. Congresso Nacional. Projeto de Lei n.º 6299, 13 de março de 2002. **Dispõe que o registro prévio do agrotóxico será o do princípio ativo; dá competência à União para legislar sobre destruição de embalagem do defensivo agrícola**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade-tramitacao?idProposicao=46249>>. Acesso em 30 jun. 2018.

CARNEIRO, Fernando Ferreira (Org.). **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde / Organização de Fernando Ferreira Carneiro, Lia Giraldo da Silva Augusto, Raquel Maria Rigotto, Karen Friedrich e André Campos Búrigo**. - Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder, “Função Social da Propriedade dos Bens de Produção”, **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, nº 63, julho/setembro de 1986, pp. 75-76.

DELGADO, Guilherme. Economia do Agronegócio (Anos 2000) como Pacto do Poder com os Donos da Terra. In: Agronegócio e Realidade Agrária no Brasil. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)**. Edição Especial. Jul. 2013.

FOLGADO, Cleber. Sistema Normativo de Agrotóxicos: Elementos de Contextualização Histórica e Reflexão Crítica. In: FOLGADO, Cleber (Org.). **Direito e Agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 05-54.

GOMES, T.; CARVALHO, C.; ARAÚJO, A. Função Social da Propriedade e Uso de Agrotóxicos: Caminhos Inconciliáveis. In: FOLGADO, Cleber (Org.). **Direito e Agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 157-176.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

IBGE, **Censo 2010**. Estudo inédito do IBGE mostra as mudanças na cobertura e uso da terra e aponta redução nas pastagens naturais e florestas, 2015. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?view=noticia&id=1&id-noticia=2996&busca=1&t=estudo-inedito-ibge-mostra-mudancas-cobertura-uso-terra-aponta-reducao-pastagens-naturais>. Acesso em: 29 jun. 2018.

LARANJEIRA, Raymundo. **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: LTR, 1999;

LEONEL JÚNIOR, Gladstone. **Direito à Agroecologia: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável**. Curitiba: Prismas, 2016.

_____. O Uso de Agrotóxicos Sob a Ótica Constitucional. In: FOLGADO, Cleber (Org.). **Direito e Agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 139-156.

LEWIS, Wayne; LOWENFELS, Jeff. **Teaming with Microbes: A Gardener's Guide to the Soil Food Web**. Timber Press, 2006.

LONDRES, Flávia. **Agrotóxico no Brasil: um guia para ação em defesa da vida.** Rio de Janeiro: AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 18. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

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

MELGAREJO, L; BARCELOS, J; NODARI, R. Agrotóxicos e Transgênicos: Um Olhar Crítico-Normativo Sobre a CTNBio. In: FOLGADO, Cleber (Org.). **Direito e Agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 55-86.

MORAIS, H. B.; MELLO, W. B. O Princípio da Função Socioambiental da Terra em Matéria de Agrotóxicos e Suas Consequências Jurídicas. In: FOLGADO, Cleber (Org.). **Direito e Agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 177-202.

NAVARRO, K; BARROS, B. Contrabando de defensivos foi recorde no país. **Valor Econômico.** São Paulo, 2017; Disponível em: <http://www.valor.com.br/agro/4830990/contrabando-de-defensivos-foi-recorde-no-pais>. Acesso em 23 jun. 2018.

OECD/FAO/UNCDF. Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy, **OECD Publishing;** Paris, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264257108-en>; Acesso em 21 jun. 2018;

ONU, **Relatório de Desenvolvimento Humano 2013.** A Ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado. Nova Iorque, 2013. Disponível em:

hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_portuguese.pdf. Acesso em 23 jun. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. (Estado). Lei Estadual nº 7747, **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, nº 7597, publicada em 22 de Dezembro de 1982.

ROSSI, Marina. Agrotóxicos: o veneno que o Brasil ainda te incentiva a consumir. **El País.** São Paulo, 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil>

sil/2016/03/03/politica/1457029491_740118.html. Acesso em 23 jun. 2018;

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2005;

SAUER, Sérgio. **Terra e modernidade: a reinvenção do campo brasileiro**. São Paulo: Expressão Popular, 2010;

SINDIVEG, **Balanco de 2015**. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://dados.contraosagrotoxicos.org/dataset/balanco-de-vendas-de-agrotoxicos-2015>. Acesso em: acesso em 23 jun. 2018.

SPADOTTO; GOMES. Agrotóxicos no Brasil. **Embrapa**. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/agricultura_e_meio_ambiente/arvore/CONTAG01_40_210200792814.html. Acesso em 30 jun. 2018.

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

.....

A INEFICÁCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 81/2014 E A DESCONSTRUÇÃO DOS FUNDAMENTOS DO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO

.....

THE INEFFECTIVENESS OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT NUMBER 81/2014 AND THE DECONSTRUCTION OF THE FOUNDATIONS OF CONTEMPORARY SLAVE LABOR

Herena Neves Maués Corrêa de Melo¹

SUMÁRIO: Introdução; 1 Trabalho escravo contemporâneo e função social da propriedade; 2 A Emenda à Constituição nº81/2014 em prol da erradicação do trabalho escravo contemporâneo; 3 O percurso para a aprovação da EC nº 81/2014 e as modificações percebidas nos discursos e ações parlamentares; Referências bibliográficas; Considerações finais; Referências.

RESUMO: O presente ensaio de cunho teórico e documental tem como objetivo principal analisar parte dos dados que envolveram o trâmite para aprovação da Emenda Constitucional nº 81, a qual inseriu no art. 243 da Constituição Federal a desapropriação sanção em decorrência do trabalho escravo contemporâneo por descumprimento da função social da propriedade. A presente emenda, para sua

1 - Promotora de Justiça Agrária do Ministério Público do Estado do Pará – Titular da V Região Agrária; Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Umido – NAEA/UFPA; Mestra em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-Graduação em Direito-UFPA.

aplicabilidade, traz como necessidade a regulamentação, conforme se aduz da expressão “na forma da lei”, ocorre que tal expressão reaviva a discussão acerca do conceito de trabalho escravo contemporâneo, já regulamentado nos termos do Art. 149 do Código Penal, possibilitando o esvaziamento do conceito e retrocedendo ao entendimento de anos dessa prática aviltante, conforme se infere do Projeto de Lei nº 432 de 2013. Primeiramente, apresentamos as categorias do trabalho escravo contemporâneo e função social da propriedade, em seguida contextualizamos a Proposta de Emenda à Constituição de 1988, aprovada em maio de 2014 como EC nº81 e por fim referenciamos os textos dos regramentos da emenda constitucional e do projeto de lei citados tomando por base a metodologia da análise crítica do discurso.

PALAVRAS CHAVE: trabalho escravo, função social da propriedade, emenda constitucional, análise crítica do discurso.

ABSTRACT: The present test of theoretical and documentary nature has as its main objective analyse partial information from the approval of the constitutional Amendment No. 81, which it inserted in art. 243 of the Federal constitution the expropriation of the sanction as a result of the contemporary slave labor by failure to fulfil the social function of the property. This amendment, for its applicability, brings as necessity the regulation, as adds of the expression “in the form of the law”, it occurs that this expression revives the discussion about the concept of contemporary slave labor, already regulated in terms of the Art. 149 of the Penal Code, enabling the concept to be emptied and receding the understanding of years of this demeaning practice, as it is inferred from the bill N° 432 of 2013. First, we present the categories of contemporary slave labor and social function of the property, then contextualizing the proposed amendment to the Constitution of 1988, approved in May 2014 as EC No. 81 and finally we refer to the texts of Rulers of the constitutional amendment and the bill cited based the methodology of critical analysis of the speech.

KEY WORDS: Slave labor, social property function, constitutional amendment, critical speech analysis.

INTRODUÇÃO

Os escravos de hoje são vítimas das desigualdades pungentes na distribuição de renda e terras deste país, mesmo que haja uma política nacional de combate ao trabalho escravo contemporâneo, observa-se a resistência à evolução legislativa, que culminaria com modificação do Art. 243 do texto constitucional, visando dar maior efetividade à prevenção e repressão da prática escravagista que perversamente perdura no país. Assim, para além da indignação, percebe-se certa aceitabilidade por parte da sociedade e dos seus representantes, o que através da revisão bibliográfica e documental sob a égide da análise crítica do discurso se obtempera na seguinte pergunta de pesquisa: em que medida houve o esvaziamento dos fundamentos do trabalho escravo contemporâneo, no valor conceitual ou prático de combate à erradicação, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº81/2014?

A escravidão persiste em escala global na forma de relações indecentes de trabalho, fundadas na exploração econômica. Incontáveis formas de coerção caracterizam relações de trabalho no mercado formado por empresas globais, locais e suas cadeias de fornecedores, alijando trabalhadores de sua dignidade, ferindo seus direitos humanos.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2009), a escravidão contemporânea é parte da economia mundial e sustenta a produção de uma gama de produtos. A problemática revela aspectos nefastos da globalização da produção e do consumo. Isso porque, por um lado, poucas empresas, governos ou organizações não governamentais se engajam ou reconhecem a problemática do trabalho escravo contemporâneo como uma situação central, admitindo-a apenas como um atributo periférico, sintomático, ou mesmo entendido como metáfora (BALES, 2004; SAKAMOTO, 2008).

Ainda com dados da OIT (2017),

O trabalho forçado é um fenômeno global e dinâmico, que pode assumir diversas formas, incluindo a servidão por dívidas, o tráfico de pessoas e outras formas de escravidão moderna.

Ele está presente em todas as regiões do mundo e em todos os tipos de economia, até mesmo nas de países desenvolvidos e em cadeias produtivas de grandes e modernas empresas atuantes no mercado internacional.

Acabar com o problema exige não só o comprometimento das

autoridades dos governos, como também um engajamento multifacetado de trabalhadores, empregadores, organismos internacionais e sociedade civil.

O trabalho escravo contemporâneo está inserido nas relações de mercado entre organizações globais e seus fornecedores, e abrange práticas de gestão de pessoas que fustigam a dignidade humana e os direitos humanos, com o cerceamento da liberdade, a violência física e psicológica, as condições degradantes de trabalho e as jornadas exaustivas de trabalho.

O presente artigo, apresenta o possível esvaziamento do conceito de trabalho escravo contemporâneo a partir da inclusão da expressão “na forma da lei” aprovada no bojo da Emenda Constitucional nº81, a qual modificou o art.243 da Constituição Federal de 1988 para inserir a possibilidade de expropriação das propriedades urbanas e rurais onde sejam encontrados trabalhadores reduzidos à condição análoga à de escravo. A percepção através da metodologia da análise crítica do discurso foi selecionada por esta ser uma abordagem transdisciplinar ao estudo dos textos, que considera a “linguagem como uma forma de prática social” (Fairclough 1989, p. 20) e que pretende “desvelar os fundamentos ideológicos do discurso que se têm feito tão naturais ao longo do tempo que começamos a tratá-los como comuns, aceitáveis e traços naturais do discurso” (Teo, 2000).

Em que pese a aprovação ter sido por anos almejada pela sociedade civil organizada em movimentos sociais ou corresponder ao compromisso do Brasil assumido em âmbito internacional, entre o tempo da primeira proposição e sua aprovação final decorreram 19 anos, verifica-se, portanto, a partir da leitura do texto aprovado, que a virada epistemológica que se buscava com a modificação constitucional foi desconstruída, a eficácia esperada para coibir a reprodução da escravidão contemporânea foi barrada em manobra legislativa com a finalidade de reativar a discussão acerca do conceito de trabalho escravo contemporâneo, o qual até o momento acreditava-se superado ante à definição do Art. 149 do Código Penal.

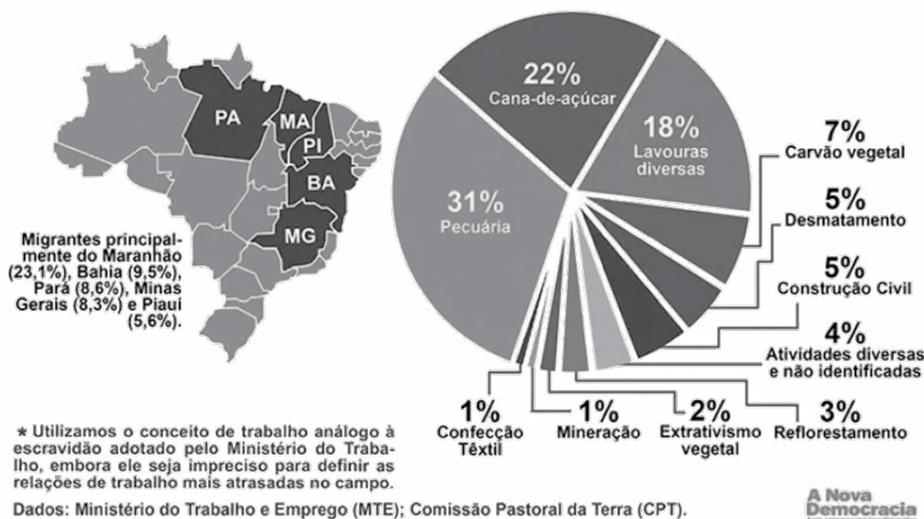
Neste sentido, enquadra-se o objetivo de incluir a expressão “na forma da lei”, demonstrando o interesse da bancada ruralista no Congresso Nacional em desarticular a eficácia das consequências previstas pela alteração constitucional.

1. TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Sobre o trabalho escravo contemporâneo no meio rural, este pode ser qualificado como o resultado de disparidades socio-econômicas existente entre as regiões do Brasil, por exemplo, os estados do Maranhão e Piauí, são fornecedores de mão-de-obra escrava, e regiões no sul e sudeste do Pará e norte do Mato Grosso, onde os proprietários de terra são pragmáticos e práticos o suficiente para adotarem, ainda hoje, formas pré-capitalistas de produção, como se pode verificar no gráfico abaixo, formatado com dados da Comissão Pastoral da Terra e Ministério do Trabalho e Emprego (Figura 1), que demonstra onde se deram os resgates de trabalhadores escravos e a naturalidade destes trabalhadores.

Figura 1 - Migrações e Resgates de Trabalhadores Escravos Contemporâneos

MAIS DE 52 MIL CAMPONESES E TRABALHADORES RURAIS EM CONDIÇÃO DE ESCRAVIDÃO* (ENTRE 1995 E 2016)



Fonte: CPT, 2017.

O fato é que no limiar do século XXI, 120 anos depois da abolição formal da escravidão, as denúncias da prática do Trabalho Escravo Contemporâneo

continuam a ocupar as manchetes dos meios de comunicação social. A chaga do trabalho escravo contemporâneo precisa ter visibilidade para que a sociedade, conhecendo a realidade chocante que ainda impera nos rincões do Brasil e em porções das grandes cidades, possa exigir das autoridades e órgãos públicos ação integrada e de grande monta capaz de erradicar esta prática.

Neste sentido, a desconstituição do direito de propriedade sobre terras onde trabalhadores sejam reduzidos à condição análoga a de escravo, foi apresentada pela primeira vez em 1995, como sanção capaz de erradicar a prática. Durante longos 19 anos a PEC foi abafada, com inúmeros adiamentos em suas votações, conforme se depreende dos relatórios das casas legislativas nacionais.

Durante o tempo de tramitação da PEC, no que toca ao instrumental jurídico, o trabalho escravo contemporâneo foi tipificado como fato delituoso, previsto no Artigo 149 do Código Penal Brasileiro, demonstrando que a prática escravagista moderna, viola o *status dignitatis* do ser humano, isto é, para além do aspecto liberdade de ir, estar, permanecer, capturando de forma extremada a subjetividade humana.

De acordo com a lei vigente (art. 149 do CPB), são elementos que determinam trabalho escravo: condições degradantes de trabalho (aquelas que excluem o trabalhador de sua dignidade), jornada exaustiva (que impede o trabalhador de se recuperar fisicamente e ter uma vida social), um exemplo são as mais de duas dezenas de pessoas que morreram de tanto cortar cana no interior de São Paulo nos últimos anos), trabalho forçado, que significa manter a pessoa no serviço através de fraudes, isolamento geográfico, retenção de documentos, ameaças físicas e psicológicas, espancamentos exemplares e até assassinatos e servidão por dívida, qual seja, fazer o trabalhador contrair ilegalmente um débito e prendê-lo a ele.

Neste sentido, retira-se do ser humano reduzido à condição análoga à de escravo, a mínima consciência da sua condição de homem livre, de ser pensante, de idealizador de seu futuro a partir do trabalho, isto é o contrário do que Lukács (2013, p.103-104) enfatiza sobre o homem que trabalha, veja-se:

A linha pela qual se tem tal processo de mudança é dada de *per se* com a posição teleológica e com sua realização prática. Como vimos, o ponto central do remodelamento do interior do homem consiste em alcançar um domínio consciente sobre si mesmo. [...] o homem que trabalha, se no trabalho desejar obter aquilo que é concretamente o melhor possível, deve planificar antecipadamente todos os seus movimentos e, sempre, controlar criticamente, conscientemente, a realização do seu plano [...].

Segundo Aníbal Bruno, a prática escravagista contemporânea “atinge esse bem jurídico integralmente, destruindo o pressuposto da própria dignidade do homem, que se opõe a que ele se veja sujeito ao poder incontestável de outro homem, e, enfim, anulando a sua personalidade e reduzindo-o praticamente à condição de coisa” (*apud*, DELMANTO, 2001, p.369), e exatamente aí, no que concerne à submissão total de um ser humano a outro ser humano, é que reside a essência deste delito, estabelecendo relação de sujeito ativo e sujeito passivo análoga à da escravidão.

Na realidade, deve ser tratada com cautela a essência da liberdade, pois não é “a liberdade de ir e vir” o fundamento maior violado. Segundo BRITO FILHO (2004, p. 675),

o legislador infraconstitucional visou proteger a dignidade da pessoa humana, esta sim, verdadeiramente fustigada, tanto no trabalho forçado, como no trabalho em condições degradantes, pois o que se faz, é negar ao homem seus direitos básicos.

A título de esclarecimento, classificamos a categoria jurídica “trabalho escravo” como gênero, cujas espécies são trabalho forçado e trabalho degradante.

Podemos compreender o trabalho forçado como espécie de trabalho escravo que por qualquer ação ou omissão reduza a liberdade de ir e vir do empregado, impedindo-o de deixar o local de trabalho, como por exemplo, devido o difícil acesso a meios de transporte ou porque supostamente contraiu dívidas, as quais devem ser pagas com a força de trabalho.

À respeito do trabalho degradante, consideramos a espécie de trabalho escravo que atinge diretamente o *status dignitatis* que todo ser humano deve ter observado.

Em termos práticos, o trabalho degradante é constatado através das humilhações, as quais são os trabalhadores submetidos pelas condições de subsistência, em termos gerais e em termos específicos, pela situação da água, geralmente proveniente de rios, igarapés; alojamento, os quais são montados com madeira e lona pelo próprio trabalhador; do tipo de comida que é servida, até restos dos animais; pelas jornadas exaustivas de podem durar mais de 20 horas, que já levaram inclusive à morte por esgotamento físico, bastante comum entre os cortadores de cana de açúcar, que devem cortar uma grande quantidade para receberem uma remuneração que lhes garanta a alimentação.

O Trabalho Escravo Típico, seria a conduta descrita no *caput* do Art. 149, enquanto que o Trabalho Escravo por Equiparação seriam as condutas previstas no §1º do mesmo artigo.

Nessa condição, o trabalhador teria a “liberdade” de escolher se come ou se morre de fome, se dorme embaixo da lona, ou fica ao relento, se bebe a água, ou morre de sede.

No caso em exame se trata de reduzir “a condição semelhante a”, isto é, parecida, equivalente à de escravo, pois o status *libertatis*, como *direito*, permanece íntegro, sendo, *efetivamente*, suprimido.

Sento-Sé (2000, p.42) chama atenção para a triste sina que envolve o homem do campo, nordestinos em sua maioria, que coloca toda a sua esperança na lavoura, apostando seus anseios na atividade agropecuária, mas que se vê no desamparo, em face das intempéries da natureza e dificuldades trazidas pela seca. Tal agricultor fica sem perspectivas para sua subsistência e de sua família.

É nesse momento que, envolto no desespero decorrente da precária situação, passa a ser compelido a aceitar qualquer oferta que possa proporcionar-lhe, pelo menos, a chance de mudar o seu destino. Daí é um passo para ser convencido a ir trabalhar em uma fazenda ou propriedade rural, bem distante da sua cidade natal, iludido de que receberá um salário razoável.

O recrutamento dos trabalhadores rurais é feito pelos prepostos dos proprietários, geralmente conhecidos como “gatos”. Estes são os responsáveis por aliciar com propostas irreais as futuras vítimas.

O “gato” normalmente adianta determinada quantia em dinheiro, a fim de que atenda às necessidades mais urgentes de seus familiares por determinado período, antes do início de suas atividades, ou antes da viagem ao local onde prestará o serviço. Dessa forma, o trabalhador já inicia o labor contraindo débitos perante o futuro empregador.

Como afiança José de Souza Martins (*apud* SENTO-SÉ 2000:43):

[...] especialmente aos jovens e solteiros, são oferecidas condições de trabalho melhores que as locais: assistência médica, contrato, bom salário, transporte. Promessas que não serão cumpridas. Um adiantamento é deixado para a subsistência da família. É o início do débito que reduzirá à escravidão. Quando chegam ao local de trabalho, após muitos dias de viagem, já estão devendo muito. E o débito crescerá sempre: tudo que

consumirem custará no barracão da fazenda três vezes mais do que custa normalmente. E o salário prometido se reduzirá a dois terços ou metade. Ou menos. O débito é o principal instrumento da escravização: justifica a violenta repressão contra esses trabalhadores.

Quanto aos direitos trabalhistas, além dos obreiros não terem ciência dos direitos oriundos da relação laboral, o arremetedor não se preocupa em verificar a existência de documentos de identificação e muito menos de Carteira de Trabalho e Previdência Social. Quando possuem tal documento, este é retido pelo preposto do patrão, com o objetivo do rurícola ter mais um vínculo que restrinja o ir e vir para com o suposto empregado.

É bom observar que outra estratégia para o recrutamento dos trabalhadores é a quitação das dívidas nas pensões onde eles se hospedam nos períodos de entressafra, ou seja, quando são vítimas do desemprego. Diante do pagamento deste débito, os camponeses são obrigados a trabalhar nas respectivas fazendas.

A relação das dívidas com os vínculos que geram a submissão, que culminarão na efetiva prática delituosa, não termina no já relatado, pois ao chegar ao local de trabalho para o início das atividades são necessários instrumentos, bem como alguns objetos essenciais à sobrevivência: rede, mantimentos, lonas para barracas; é bom ressaltar que dificilmente haverá local apropriado para o alojamento dos novos trabalhadores.

Obviamente, com o passar do tempo, a situação gera profunda insatisfação nos trabalhadores; assim, esses decidem deixar o “emprego”. Neste momento, há duas formas principais de manter o trabalhador explorado vinculado ao patrão, quais sejam, a utilização da boa-fé do trabalhador que se prontifica a trabalhar até pagar todas as suas dívidas por honestidade, o que fatalmente não ocorre, pois durante o tempo que trabalha continua necessitando de alimentação e outros utensílios básicos a sua subsistência, ou seja, será quase impossível ele se “libertar” daquele “contrato de trabalho”.

A outra alternativa utilizada para subjugar os trabalhadores são os maus tratos, que ocorrem quando o obreiro tenta por meio da fuga deixar a localidade laboral, Sento-Sé (2000, p.57) afirma “o argumento para as surras é de que o camponês não pagou completamente o débito contraído perante o barracão, o dono da terra impõe a ele as mais degradantes punições, tanto de natureza física quanto moral”.

Não se cogita que a existência de normas penais dispendo sobre a maté-

ria será capaz de levar automaticamente à erradicação do trabalho escravo, no entanto, a redação do Art. 149 abarca o trabalho forçado e o degradante, privilegiando o trabalho decente, na conceituação da OIT em ampla vertente, estando o PLS nº432 de 2013, que propõe a modificação da conceituação para fins de regulamentação da Emenda Constitucional nº81/2014, em total desacordo com a evolução jurídica que se estabeleceu no decorrer do tempo.

Após a explanação e contextualização do trabalho escravo contemporâneo, passa-se à análise da função social da propriedade, a qual é concebida como estrutural ao direito de propriedade, isto é, o direito de propriedade existe para cumprir uma função necessária à sociedade, a inobservância desta sócio-funcionalidade leva à própria extinção do direito em questão, fato este que na prática retira do Estado a obrigação de proteger a condição de proprietário do descumpridor.

Neste diapasão, o trabalho escravo contemporâneo é visto como fator de descumprimento da função social da propriedade, caracterizando sua existência no Brasil como uma das maiores fragilidades à concretização da proteção jurisdicional aos direitos humanos.

Desta feita, como forma de internalizar valores sociais de proteção ao ser humano, quando a PEC foi originariamente proposta em 1995, sugeria-se que a sociedade não deveria tolerar a violação de direitos em razão do aumento do lucro, intentando-se uma modificação estrutural no direito de propriedade.

Neste ponto, como principal sanção aos agentes que reduzem trabalhadores à condição análoga à de escravo, recomendou-se a retirada das terras onde fossem caracterizadas as práticas deste crime, pois a mesma é a derradeira consequência de um total desrespeito ao Princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil e, o que leva à própria desconstituição dos atributos que conformam o direito de propriedade. Este é o fundamento da existência da Emenda Constitucional nº 81/2014

O art. 186 da Constituição Federal traz os requisitos a serem observados para o efetivo cumprimento da função social da propriedade rural, quais sejam, aproveitamento racional e adequado da terra; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Assim, com a aprovação da EC nº 81 em 2014, entendeu-se como revelados os fundamentos para a retirada da propriedade rural das mãos de proprietários que descumpram a função social da propriedade agrária, sem o pagamento de

indenizações, porque juridicamente se trata da dissolução do direito de propriedade, haja vista o malferimento de um dos seus fundamentos principais, qual seja a dignidade da pessoa humana. Porém, da forma como se pode inferir dos elementos discutidos entre os representantes legislativos federais, houve a transubstanciação dos critérios fundantes com vistas à erradicação do trabalho escravo contemporâneo.

2. A EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº81/2014 EM PROL DA ERRADI- CAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO

O Congresso Nacional aprovou a emenda constitucional nº81/2014, a qual prevê o confisco de propriedades em que a prática do trabalho escravo contemporâneo for constatado, com a consequente destinação das propriedades à reforma agrária ou a programas de habitação urbanos. Por se tratar de Emenda a Constituição, ela não precisou de sanção presidencial, haja vista que passa por um processo legislativo mais dificultoso, qual seja, deve ser votado em dois turnos em cada uma das casas, que compõem o Congresso Nacional, passando a valer imediatamente após sua promulgação.

Não obstante a ocorrência da alteração constitucional, a qual tramitou por 19 anos no Congresso Nacional, uma subemenda de redação também foi aprovada, acrescentando ao texto a seguinte expressão: “na forma da lei” à proposta. O que traz a baila a questão do esvaziamento da conceituação do trabalho escravo contemporâneo e por conseguinte da eficácia da legislação, que passa a ter uma condicionante para sua efetividade.

Cabível ressaltar, que a maior parte dos senadores que aprovaram a PEC, durante anos, trabalharam nos bastidores para inviabilizar a votação e a aprovação, o que remete a questão, porque agora mudaram de idéia? Tal questionamento serve como ponto de partida para a análise documental que envolveu a aprovação da Emenda Constitucional.

2.1. Características da metodologia da análise crítica do discurso na aprovação da Emenda Constitucional nº81/2014

O cotejo da categoria construída pela legislação penal no art. 149 (BRASIL, 2018) a qual define a prática de reduzir pessoas à condição análoga a de

escravo com a redação da Emenda Constitucional nº 81/2014 que alterou o Art. 243 da Constituição Federal de 1998 (BRASIL, 2015), auxilia na compreensão de que se está diante de uma realidade permeada de contradições, que podem agregar uma plêiade de visões sobre a prática escravagista contemporânea, inclusive opiniões políticas que objetivam transformar as situações indignas de trabalho exaustivo, degradante e por dívidas em violação exclusiva da legislação trabalhista, as quais concluem-se com punições mais brandas.

Neste íterim, a metodologia da análise crítica do discurso se mostra como ferramenta de análise do próprio discurso enquanto elementar fundante da produção ideológica das práticas sociais e nesse caso, das práticas da atividade legislativa, quer pela utilização das práticas discursivas na mediação social, quer pela formulação da retórica a fim de cumprir as formalidades institucionais.

Como exemplo, tem-se o voto do Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, publicada no Diário do Senado Federal em 25 de março de 2014 (p.85-86), através do Parecer nº180/2014, que fundamenta a rejeição da Emenda nº1, proveniente do Plenário do Senado Federal, a qual reformulava o texto original da PEC com vistas a inserir a aposição da expressão “na forma da lei”, todavia o mesmo ator político, reformula seu voto sem qualquer explicação pública, o que leva à aprovação da Emenda Constitucional, com as modificações propostas pela bancada ruralista, esvaziando a conceituação de Trabalho Escravo Contemporâneo.

Com a leitura do parecer nº 38 de 2014, o qual apresenta emendas ao Projeto de lei do Senado Federal nº432/2013, observamos a necessidade dos parlamentares, desviarem do que se entende legalmente por trabalho escravo contemporâneo, a partir de outro texto legislativo, qual seja, o art. 149 do Código Penal, acima mencionado.

Ao analisarmos o Projeto de Lei, em seu art1º, §1º, este traz apenas trabalho escravo como fruto da restrição da liberdade de locomoção, excluindo o trabalho em condições degradantes, inclusive no §2º do Projeto de lei, ele é claro em avençar que o descumprimento da legislação trabalhista, não se enquadra como trabalho escravo, o que não pode ser acatado, haja vista que dependendo do grau das ações que descumpram questões trabalhistas, estas podem sim ser enquadradas como trabalho escravo contemporâneo, conforme se depreende das proposições do Art. 149 do CPB.

Outra situação de retrocesso, é o §7º do mesmo PL, o qual aduz que é vedada a inscrição, em cadastro público, de pessoas físicas e jurídicas que sejam parte em processo que envolva a exploração de trabalho escravo anteriormente ao

transito em julgado de sentença condenatória, haja vista a intenção de extinguir as listas consolidadas de proprietários infratores de órgãos como o MTE e CPT, os quais durante muitos anos foram as principais fornecedoras de informações, em razão das regulares fiscalizações.

A mudança da conceituação defendida pelo parecer em apreço, é analisada de forma crítica pela análise do discurso, enquanto metodologia, considerando que a atividade legislativa e seu planejamento versam sobre sistemas e práticas, sociedade e cenários, campos nos quais o discurso atua dinamicamente como aparato ideológico. Os produtos desta breve investigação anunciam que o discurso é um instrumento considerável de estruturação ideológica nas práticas sociais.

O que o partido no governo faz, então, é buscar votos, e não o bem-estar da população (este é o meio para atingir aquele fim); com isso, Downs submete a atividade governamental ao mesmo uso que a microeconomia faz da empresa oligopolista: “a política governamental visa a maioria, e investe até que a taxa marginal de retorno não compense mais o investimento” (DOWNS, p.71-72 e p.74). Mas, ao contrário do que parece, este modelo é mais complicado quando se considera o papel da incerteza e o custo da informação.

No mundo de desorientação, a informação torna-se uma ferramenta de conquista de votos pela persuasão através do discurso empreendido: esse papel é exercido pelas lideranças políticas, pela descentralização do Estado e pelas ideologias partidárias (Ibid, p 108-109 e p. 119-120).

O modelo do discurso analisado, ratifica que os comportamentos dos governantes e o dos governados são interdependentes, e a racionalidade é garantida pela premissa de que ambos seguem o axioma do auto-interesse, e que, além disso, ambos orientam suas ações com base nos padrões de comportamento que uns vêem nos outros.

Sopesando que a percepção que se obtém a partir dos dados coletados está à serviço da compreensão dos fenômenos sociais, assume que o comportamento humano pode, em várias medidas, ser estudado, ou modelado, através do pressuposto da racionalidade.

Diante desta singela apreciação, compreende-se alguns pontos estratégicos dos fatos em tela, quais sejam, após 19 anos o Congresso Nacional aprova uma Emenda Constitucional com forte apelo social, pois a sociedade brasileira em grande parte se demonstra contrária à prática da escravidão contemporânea por ser visceralmente atingida, considerando o contexto histórico brasileiro.

Parlamentares não podem se expor contrários aos interesses do eleitorado, pois dependem dos votos para ascensão e manutenção do poder. Por outro lado, jamais tomarão medidas de cunho político sem viabilizar o auto-interesse, razão de ser de suas candidaturas e representação de eleitores, setor ruralista e demais empreendedores descompromissados com os fundamentos da temática em apreço.

Neste sentido, presenciamos discursos e votações em favor da democracia e dignidade humana, mas sem eficácia perante aos fatos, quando analisamos as propostas de lei, que visam regulamentar um ponto anteriormente regulamentado no art. 149 do Código Penal, também ato legislativo.

3. O PERCURSO PARA A APROVAÇÃO DA EC Nº81/2014 E AS MODIFICAÇÕES PERCEBIDAS NOS DISCURSOS E AÇÕES PARLAMENTARES

A primeira vez em que uma proposta de confisco de propriedades flagradas com trabalho análogo ao de escravo foi apresentada no Congresso Nacional ocorreu em 1995, mesmo ano em que o governo brasileiro reconheceu diante das Nações Unidas a persistência de formas contemporâneas de escravidão no país e da criação do sistema público de combate a esse crime.

Desde então, mais de 52 mil (CPT, 2016) pessoas foram resgatadas do trabalho escravo por agentes estatais em fazendas, carvoarias, oficinas de costura, canteiros de obra, entre outros empreendimentos.

A Emenda Constitucional nº 81/2014, acresceu ao artigo 243 da Constituição, que já contemplava o confisco de áreas em que são encontradas lavouras de psicotrópicos, a designada desapropriação sanção das propriedades onde sejam encontrados trabalhadores reduzidos à condição análoga a de escravo.

Como anteriormente referido, a redação entrou em trâmite no Congresso Nacional no ano de 1995, quando a primeira versão do texto foi apresentada pelo deputado Paulo Rocha (PT-PA), mas não conseguiu avançar. Então, uma proposta semelhante, criada pelo então senador Ademir Andrade (PSB-PA), foi aprovada em 2003 e remetida para a Câmara, onde o projeto de 1995 foi apensado.

Devido à comoção popular gerada pelo assassinato de três auditores fiscais e um motorista do Ministério do Trabalho e Emprego durante uma fiscalização rural de rotina em 28 de janeiro de 2004, no que ficou conhecido como a “Chaci-

na de Unai”, no Noroeste de Minas Gerais, a proposta foi aprovada em primeiro turno na Câmara em agosto daquele ano.

Desde sua proposição, a então PEC ingressou e saiu diversas vezes da pauta. Cruzes foram plantadas no gramado do Congresso e por volta de mil pessoas abraçaram o prédio em março de 2008, para protestar contra a lentidão na aprovação da proposta.

Dois anos depois, um abaixo-assinado com mais de 280 mil assinaturas foi entregue ao então presidente da Câmara e hoje Presidente da República, Michel Temer. Em janeiro de 2012, a então Presidenta Dilma Rouseff colocou a PEC como prioridade legislativa para o governo federal neste ano.

No dia 08 de maio de 2012, houve um ato no auditório Nereu Ramos, da Câmara, reunindo centenas de pessoas, entre trabalhadores rurais, movimentos sociais, centrais sindicais, artistas e intelectuais, pedindo a aprovação da PEC. Um outro abaixo-assinado por volta cerca de 60 mil peticionários foi entregue ao então presidente da Câmara.

Vendo a mobilização social crescer em torno do tema, o que levaria, mais cedo ou mais tarde, à aprovação da proposta, ruralistas mudaram de tática e adotaram como estratégia tentar alterar o conceito de trabalho escravo. Neste diapasão, a aprovação da PEC 438 se tornaria uma janela de oportunidade para descaracterizar o que é a escravidão contemporânea.

Em 22 de maio de 2012, a “PEC do Trabalho Escravo”, que tramitou na Câmara dos Deputados sob numeração 438/2001, foi aprovada em segundo turno. Foram 360 votos a favor, 29 contrários e 25 abstenções, totalizando 414 votos. Em 2004, haviam sido 326 votos a favor, 10 contrários e 8 abstenções. Com isso, a matéria foi remetida de volta ao Senado, sua casa de origem, por conta da inclusão, pela Câmara, da previsão de expropriação de imóveis urbanos.

Nos últimos meses, parlamentares contrários à PEC do Trabalho Escravo pressionaram para que a pauta só fosse ao plenário caso uma regulamentação com discussão conceitual pudesse ser aprovada antes.

O senador Romero Jucá (PMDB-RR), relator do projeto de lei para a regulamentação da PEC do Trabalho Escravo, resolveu adotar um conceito parcial de trabalho escravo, mais restrito do que aquele que está no artigo 149 do Código Penal. Definição alinhada com a bancada ruralista, que exclui condições degradantes e jornada exaustiva da conceituação, conforme antes relatado.

A legislação brasileira é considerada pela relatoria das Nações Unidas para

formas contemporâneas de escravidão como de vanguarda, pois considera a liberdade com um dos vetores essenciais à plena dignidade. Ou seja, quando um trabalhador mantém sua liberdade, mas é excluído de condições mínimas de dignidade, temos também caracterizado o trabalho escravo.

A senadora e presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA) Kátia Abreu, reforçou em seu discurso durante a sessão que aprovou a PEC, que o conceito de trabalho escravo se resume ao trabalho forçado e à servidão por dívida, ignorando os outros elementos ligados à dignidade do trabalhador, os quais foram reconhecidos por lei no percurso histórico de reconhecimento de que ainda existe escravidão contemporânea no Brasil.

A bancada ruralista propõe uma desregulamentação da conceituação a partir do Art. 149 do CPB não apenas para amortizar a eficácia da emenda constitucional, mas para possibilitar uma rediscussão do próprio artigo referenciado.

O artigo que traz o conceito de trabalho escravo é de 1940, reformado em 2003 para deixar sua caracterização mais clara. Varas, tribunais e cortes superiores utilizam a sua definição. Processos por trabalho escravo contra parlamentares foram abertos no Supremo Tribunal Federal também com base no Art. 149.

Sobre isso, os favoráveis à PEC afirmam que não há necessidade de rediscussão conceitual e que o conceito de trabalho escravo já é claro no artigo 149 do Código Penal, defendendo a aprovação de legislação infraconstitucional apenas para regulamentar a expropriação, garantindo que ela ocorra.

No campo, a maior incidência de trabalho escravo contemporâneo está na criação de bovinos, produção de carvão vegetal para siderurgia, produção de pinus, cana-de-açúcar, erva-mate, café, frutas, algodão, grãos, cebola, batata, na extração de recursos minerais e na extração de madeira nativa e látex. Nas cidades, a ocorrência é maior em oficinas de costura, no comércio, hotéis, bordéis e em serviços domésticos.

Por mais que a proporção de empregadores que utilizam trabalho escravo contemporâneo seja pequena diante do universo de produtores rurais, esses representantes políticos foram historicamente contrários à proposta, como exposto acima, a concordância deles com a aprovação está mais relacionada a uma mudança na estratégia de ação do que a aceitação da matéria. Pois, para eles, o que está em jogo é a propriedade da terra, considerada inviolável por parte dos seus representados, os proprietários rurais.

Segundo os ruralistas, sua manutenção e concentração é condição fundamental para possibilitar o negócio agropecuário, pois, além de ser capital, é o locus onde se produz riqueza através do trabalho.

A PEC do Trabalho Escravo era, pelo ponto de vista de membros da classe ruralista, um risco à sua própria existência e, portanto, lutar contra a sua aprovação representou mais do que manutenção da exploração de formas não-contratuais de trabalho.

O antagonismo à PEC colocou, lado a lado, empresários que atuam dentro da lei e os que cometem crimes, os que pagam impostos e os que os sonegam, os que cumprem contratos de trabalho e aqueles que nem os têm.

A quem interessa proteger quem promove a concorrência desleal, cortando custos ilegalmente para ganhar competitividade através da exploração de seres humanos? É a reflexão a ser difundida na sociedade brasileira, a fim de que a internalização dos valores constitucionais sobre dignidade humana e valor social do trabalho seja concretizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um longo caminho de 19 anos, foi supostamente findado de forma vitoriosa pela sociedade brasileira com a promulgação da EC nº81/2014. Todavia, outro percurso tortuoso se inicia, que é o envide de esforços para garantir a essência do conceito de trabalho análogo ao de escravo para o mundo jurídico-institucional, fundamento inarredável ao combate a esse crime. Neste sentido, a permanência da concepção de trabalho escravo contemporâneo nos termos do Art. 149 é necessária enquanto fator de resistência ao esvaziamento do itinerário evolutivo que se pretendeu.

O ensaio em tela, vem relacionar através da metodologia da análise crítica do discurso, a dificuldade de efetivação das normas legais e constitucionais, quando desprovida dos valores sociais fundantes, bem como da vulnerabilidade da concepção de democracia diante dos interesses de atores políticos, responsáveis pelos regramentos e regulamentos. Demonstrando, ainda que com fragilidades, por se tratar de um estudo puramente teórico e documental, como as regras jurídicas, que podem determinar comportamentos sociais e efetivar direitos humanos, desintegram soluções construídas paulatinamente com as modificações exaradas a partir de estratégias pensadas no jogo político, inviabilizando a consecução do que estabelecido como garantia constitucional.

REFERÊNCIAS

BALES, K. **Disposable People: New Slavery in the Global Economy**. University of California Press, 2004

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. RT Legislação.

BRITO FILHO, J. C. M. de. **Trabalho com redução do Homen à Condição Análoga à de Escravo e Dignidade da pessoa Humana**. Revista Gênese, Curitiba, nº 137, p. 673/682, abr. 2004.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Entre idas e vindas: novas dinâmicas de migração para o trabalho escravo / [coordenação] Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán - CDVDH/CB; -- 1. ed. -- São Paulo: Urutu-Branco, 2017.**

DELMANTO, Celso. **Código Penal Comentado**. São Paulo: Renovar, 2001.

DEPUTADOS. Camara. **Acompanhamento da PEC 438/2001**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=36162>> acesso em 01.set.20015.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

FAIRCLOUGH, Norman. 1989. **Language and Power**. Harlow: Longman Group UK Limited. FAIRCLOUGH, Norman. 1995. **Critical Discourse Analysis**. Harlow: Longman Group UK Limited.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. **Pisando Fora da Própria Sombra: A escravidão por dívida no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

HIGGINS, Silvio Salej. **Fundamentos Teóricos do Capital Social**. Chapecó, Editora Argos, 2005.

NACIONAL. Congresso. **Parecer nº38, de 2014 às Emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº432, de 2013**. Disponível em:< <http://www.senadofederal.gov.br> >. Acesso em: 15 de mai. 2015.

SAKAMOTO, Leonardo. **Os entraves políticos no combate ao trabalho escravo, 2008** <http://reporterbrasil.org.br/2008/09/os-entraves-politicos-no-combate-ao-trabalho-escravo/> acesso 07.06.2018.

Sento-Sé, Jairo Lins de Albuquerque. Trabalho Escravo no Brasil, São Paulo: Ltr, 2000.

SÜSSEKIND, Arnaldo. Convenções da OIT, São Paulo: Ltr, 1994.

SUTTON, Alison. **Trabalho Escravo: Um elo na cadeia da modernização do Brasil de hoje.** São Paulo:CPT, 1992.

.....

DIREITO CONSTITUCIONAL QUILOMBOLA À TERRA: ASPECTOS JURÍDICOS DE LUTAS SECULARES E O DIREITO HUMANO À DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO

.....

QUILOMBOLA CONSTITUTIONAL RIGHT TO THE LAND: LEGAL ASPECTS OF SECULAR STRUGGLES AND THE HUMAN RIGHT TO REASONABLE LENGTH OF PROCESS

Fernando G. V. Prioste¹

SUMÁRIO: Introdução; 1 Da abolição formal e inconclusa da escravidão ao direito quilombola à terra; 2 O direito constitucional quilombola à terra; 3 Contestações ao direito quilombola e a ação direta de inconstitucionalidade 3239; 4 A inconstitucional não efetivação do direito quilombola à terra; Conclusões; Referências.

RESUMO: A sociedade e o Estado brasileiro são racistas. É nesse contexto que as comunidades quilombolas lutam há séculos pela conquista do acesso à terra que lhes garanta condições de vida dignas. Foi apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que reconheceu-se às comunidades quilombolas um direito à terra que pode contribuir de forma decisiva para a luta secular quilombola por terra, liberdade e pela superação o racismo. Entretanto, as disputas judiciais sobre o conteúdo e o alcance do direito positivado ainda são desafios a

1 - Fernando G. V. Prioste. Advogado popular na organização de direitos humanos Terra de Direitos. Graduado em direito pela UNESP e mestre em direito socioambiental e sustentabilidade pela PUC/PR

serem superados, muito embora o Supremo Tribunal Federal tenha julgado improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239. Ademais, as comunidades quilombolas e a parcela da sociedade comprometida com a superação do racismo também precisam atuar para superar a falta de orçamento e estrutura de Estado para implementação material da política pública constitucional. Diante de tal contexto é possível afirmar que o Estado incorre em inconstitucionalidade por omissão, pois a extrema morosidade na tramitação dos processos administrativos de titulação de territórios quilombolas viola o art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988, impondo ao Estado que implemente um plano nacional de titulação das terras das comunidades quilombolas. A inação do Estado autorizaria o Poder Judiciário a determinar ao Poder Executivo Federal a realização de tal planejamento.

PALAVRAS-CHAVE: Quilombo; Terra; Direito; Racismo;

ABSTRACT: Society and the Brazilian state are racist. It's in the context that quilombola communities have been fighting for centuries to gain access to land that guarantees decent living conditions. It was only with the promulgation of the 1988 Federal Constitution that the quilombola communities were recognized as having a land right that could contribute decisively to the secular quilombola struggle for land, freedom and overcoming racism. However, judicial disputes over the content and scope of the positive law are still challenges to overcome, even though the Federal Supreme Court dismissed Direct Action of Unconstitutionality No. 3239. In addition, quilombola communities and the portion of the society committed to the overcoming of racism also have to act to overcome the lack of budget and state structure for material implementation of the quilombola constitutional public policy. Faced with such a context, it is possible to affirm that the State incurs unconstitutionality through omission, since the extreme slowness in the administrative procedures for the titling of quilombolas territories violates art. 5, LXXVIII of the Federal Constitution of 1988, imposing to the State the implementation of a national plan for titling the lands of the quilombola communities. The inaction of the State would authorize the Judiciary to determine the Federal Executive Power to carry out such planning.

KEYWORDS: Quilombo, Land, Rights, Racism

INTRODUÇÃO

Qualquer abordagem crítica sobre o direito constitucional quilombola à terra, positivado no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, deve levar em conta que o Estado e a sociedade brasileira foram erigidos com fundamento em um padrão de dominação racista. Ou seja, a sociedade e o Estado são racistas em suas essências, e essa é uma potente ferramenta de opressão.

Sem levar em conta tal premissa, quaisquer estudos sobre o direito constitucional quilombola de acesso à terra estarão severamente prejudicados. Pois, conforme Frantz Fanon (2008, p.85), “uma sociedade é racista ou não o é. Enquanto não compreendermos essa evidência, deixaremos de lado muitos problemas”.

Diante dessa premissa é indispensável assinalar que, como demonstra Maria Beatriz Nascimento (2008), o estudo da questão negra no Brasil se dá através da perspectiva racista do colonizador branco. Isto, uma vez que os estudos ainda hegemônicos sobre a questão negra nas Américas, em especial no Brasil, têm como ponto central de referência a escravidão. Contudo, para Maria Beatriz Nascimento (2008) essa perspectiva de abordagem metodológica da questão negra deve ser refutada e abandonada, pois se baseia na perspectiva branca e colonial.

A escravidão negra é uma formação social essencialmente branca, constructo racista do colonizador, com o objetivo de justificar e viabilizar um determinado padrão de dominação e opressão, conforme aponta Quijano:

y en la medida en que las relaciones sociales que estaban configurándose eran relaciones de dominación, tales identidades fueron asociadas a las jerarquías, lugares y roles sociales correspondientes, como constitutivas de ellas y, en consecuencia, al patrón de dominación colonial que se imponía. En otros términos, raza e identidad racial fueron establecidas como instrumentos de clasificación social básica de la población (2000, p. 202).

Se a escravidão é um construto social de dominação do branco colonizador, o quilombo é sua contradição. Onde houve escravidão o quilombo se fez presente como negação da opressão através da construção de formas sociais de vida livres, com acesso à terra e essencialmente negras, como afirma Clóvis Moura:

(...)a marronagem nos outros países e a quilombagem no Brasil eram frutos das contradições estruturais do sistema escravista e

refletiam, na sua dinâmica, em nível de conflito social, a negação desse sistema por parte dos oprimidos (1981, p. 13)

Logo, o quilombo colonial “não foi manifestação esporádica de pequenos grupos de escravos marginais, desprovidos de consciência social, mas um movimento que atuou no centro do sistema nacional, e permanentemente” (MOURA, 1988, p. 31).

Tais reflexões amparam-se, também, no que Jacob Gorender (1980) definiu como escravismo colonial. Segundo tal concepção, durante o período colonial viveu no Brasil uma forma específica de ordenação da estrutura social para produção de riqueza baseada, entre outros fatores, na mão de obra escrava e na concentração da terra. Tal sistema

representou uma tendência dominante, durou séculos, avassalou enormes extensões territoriais, mobilizou dezenas de milhões de seres humanos e serviu de base à organização de formações sociais estáveis e inconfundíveis (GORENDER, 1980, p. 56).

É nesse contexto que Maria Beatriz Nascimento (2008) aponta o quilombo como paradigma de referência para abordagem das formações sociais essencialmente negras nas Américas, propondo, assim, uma inversão metodológica no estudo da questão.

Se a escravidão é o paradigma do colonizador branco, o quilombo é o contínuo cultural, social, econômico e político essencialmente construído por pessoas negras nas lutas por memória, justiça, verdade, terra e liberdade.

Essas breves reflexões introdutórias são essenciais para posicionar a abordagem do tema neste trabalho. Sem tais referências de abordagem seria possível conceber os quilombos como reminiscências históricas. Ignorar ou negar as questões acima expostas pode levar à equivocada conclusão de que a Constituição estabeleceu apenas um direito para reparar, no que fosse possível, uma situação de opressão passada, que já não mais existiria atualmente. Como se o racismo e a concentração fundiária não mais existisse, e o quilombo fosse algo do passado, que tivesse acabado com a abolição formal e inconclusa da escravidão em 1888.

Os quilombos são, ainda hoje e nas suas mais variadas formas de existir, formações sociais de combate ao racismo e à concentração fundiária, ou seja, às estruturas de dominação social de tipo colonial que não desapareceram com a independência declarada pelas elites econômicas e políticas brasileiras em 1822, nem com a abolição formal e inconclusa da escravidão em 1888.

1. DA ABOLIÇÃO FORMAL E INCONCLUSA DA ESCRAVIDÃO AO DIREITO QUILOMBOLA À TERRA

O quilombo, como contradição do modo de produção do escravismo colonial, viabilizava a negros e negras a liberdade do corpo e o acesso à terra para o trabalho livre. Mas, às comunidades quilombolas, a liberdade do corpo e o acesso à terra no período escravocrata se davam, na grande maioria das vezes, em violação ao direito positivo vigente.

Essa situação de opressão não se alterou de forma significativa com a abolição formal e inconclusa da escravidão em 1888. De um lado a terra continuou extremamente concentrada e, via de regra, indisponível a quilombolas. De outro lado, a abolição formal e inconclusa da escravidão pôs fim ao cativo negro institucionalizado, mas não se deu como instrumento para superação das opressões baseadas no racismo.

Assim, para compreender o fenômeno quilombola presente é relevante expor como a abolição se deu sem enfrentar o racismo e, ao mesmo tempo, compreender como o acesso à terra sempre foi juridicamente negado a quilombolas.

Quanto ao acesso à terra observa-se que do início do projeto colonial português ao ano de 1822 vigorou o regime jurídico sesmarial como paradigma normativo de acesso à terra, onde todas as terras da América portuguesa pertenciam à coroa, pois foram divididas entre espanhóis e portugueses com o Tratado de Tordesilhas.

A coroa portuguesa cederia acesso à terra na colônia a quem tivessem capacidade econômica de explorá-la no interesse e nas formas determinadas pela colônia (PORTO, [s.d]). Fora dessas situações era impossível ter acesso à terra no Brasil por meios legais. Como aponta Carlos Frederico Marés de Souza Filho o regime de sesmarias:

teria o sentido de limitar a ocupação das terras concentrando a produção, segundo o interesse e a possibilidade do capital mercantil, e obrigar os trabalhadores a manter-se em seus postos de trabalho, como escravos (2003, p. 61).

Assim, é possível e necessário afirmar que durante o regime de sesmarias foi praticamente impossível a quilombolas, e mesmo a pessoas negras formalmente libertas da escravidão, ter acesso à terra para reprodução de um modo de vida alternativo ao do escravismo colonial.

O fim do regime sesmarial no Brasil, em 1822, se deu em um contexto de “contradições entre o senhorio rural da colônia e a metrópole em torno da questão da apropriação territorial, e contribuíram significativamente para a ruptura definitiva dos vínculos com a colônia” (SILVA, 1996, p. 85).

Aqueles que não cumpriam com as obrigações impostas pela metrópole para continuarem com as sesmarias, e pessoas da classe dominante que se opunham de terras sem concessão legal, se opunham às intenções portuguesas em reordenar a estrutura fundiária caótica conforme seus interesses. Tal situação acabou por criar “um campo de interesses comum entre uma parcela dos colonos sesmeiros e os colonos posseiros. Interesse comum que desafiava a autoridade da metrópole” (SILVA, 1996, p. 80).

A declaração de independência do Brasil em 1822 se deu como um projeto político das elites econômicas e no interesse destas. Nada de significativo nos cenários político, econômico e jurídico apontavam para a possibilidade de pessoas que não integrassem a classe dominante pudessem ter acesso à terra pelos meios legais, como assinala Clóvis Moura

o Brasil fez a independência sem abolir o trabalho escravo e fez a abolição sem acabar com o latifúndio. Isto determinou que a dinâmica social do Brasil fosse praticamente estrangulada, e o reflexo especialmente da segunda mudança até hoje traumatize o seu desenvolvimento (1988, p. 7).

No momento histórico posterior à declaração de independência a pressão pela abolição da escravidão se intensificou. De um lado a luta de negros e negras se fortalecia e gerava prejuízos aos escravocratas, de outro a pressão inglesa pela abolição também crescia.

Como tentativa de a um só tempo burlar as pressões internas e externas pela abolição aprovaram-se legislações que, na aparência, pareciam beneficiar as pessoas negras, mas na prática tinham sentido oposto. A Lei Feijó, de 1831, proibia o tráfico negreiro, a Lei do Ventre Livre, de 1871, libertaria crianças negras nascidas após tal data. A Lei Eusébio de Queiroz, de 1850, mais uma vez proibiu o tráfico negreiro e em 1871 a Lei dos Sexagenários colocaria em liberdade pessoas negras escravizadas que tivessem mais de sessenta anos de idade. Apesar de a aprovação de tais leis serem, na aparência descontextualizada, um contínuo gradativo para a abolição de 1888, observa-se que

O objetivo estratégico consistiu na máxima sobrevivência possível do regime de trabalho escravo. Embora pareça paradoxal,

este objetivo requeria uma concessão gravíssima, porém inevitável nas circunstâncias nacionais e internacionais da época: a de aceitar a não-perpetuidade da escravidão, a de reconhecê-la como regime transitório, uma vez que se estancava a única fonte de subsistência de sua renovação - o nascimento de filhos de mulheres escravas. Mas o término concreto do escravismo se postergava para data indeterminada. Nos termos da lei, o regime poderia subsistir seguramente por mais duas gerações. Haveria tempo para preparar sua substituição por novas formas de trabalho compulsório, protegidos os interesses dos fazendeiros pelas emancipações indenizadas. Nada há no texto da lei, nem no comportamento dos políticos profissionais do império, que permita acreditar nalgum projeto de organização do trabalho livre. Bem ao contrário, a própria Lei Rio Branco estatuiu, no parágrafo 6º do artigo 5º que todos os escravos libertos por efeito dela ficavam sob inspeção do governo durante cinco anos, obrigados a contratar seus serviços, sob pena e trabalho forçado nos estabelecimentos públicos. (GORENDER, 1990, p. 151).

Da mesma forma que postergou-se a abolição da escravidão com leis que aparentemente beneficiariam pessoas em situação de escravidão, a independência do Brasil em 1822 não significou que brasileiros e brasileiras poderiam ter acesso à terra no Estado que nascia, muito menos quilombolas.

A Constituição Imperial de 1824 não tratou da questão da terra, que só foi regulada através de Lei 601/50, chamada de Lei de Terras de 1850. O interregno de 26 anos sem regulação sobre a propriedade da terra teve como fundamento discordâncias entre a classe dominante e o Estado (SILVA, 2008, p. 93). Mas entre o Estado e a classe dominante, essencialmente a escravocrata rural, não havia discordância quanto à necessidade de manter as estruturas de poder, sem alterar a concentração fundiária e a escravidão negra.

A Lei de Terras de 1850 acabou por transformar as sesmarias concedidas em propriedades privadas, conforme art. 3º §2º. Ao mesmo tempo, sob certas condições, também transformou o apossamento irregular de terras pela elite econômica e política em propriedades privadas, conforme disposto no art. 3º, §4º. Por sua vez, as terras que não estivessem sob domínio particular integraram o patrimônio do Estado, na forma do art. 1º, e só poderiam ser passadas para o domínio particular através da compra.

Com tal modalidade de reconhecimento e legitimação da propriedade da terra buscou-se manter a concentração fundiária, impedindo que pessoas que não integrassem as elites econômica e política do país tivessem acesso à terra, em pessoas negras.

O bloqueio racista e de classe social no acesso à terra está bem exposto na Lei de Terras de 1850. A venda de terras públicas tinha um preço estipulado em patamar mínimo que não impedisse a compra pelas elites nacionais, ou por imigrantes europeus que tivessem capital para investir no Brasil. E os recursos arrecadados com a compra de terras deveriam ser destinados à importação e mão-de-obra europeia para substituir o trabalho escravo negro pelo trabalho assalariado branco europeu, numa nítida política racista de embranquecimento, que remonta ao início do século XIX, com o tratado de Nova Friburgo em 1818, fortalecendo-se na metade do século, como afirma Seyferth:

Desde então, a imigração passou a ser representada como um amplo processo civilizatório e forma mais racional de ocupação das terras devolutas. O pressuposto da superioridade branca, enquanto argumento justificativo para um modelo de colonização com pequena propriedade familiar baseado na vinda de imigrantes europeus - portanto distinto da grande propriedade escravista - foi construído mais objetivamente a partir de meados do século XIX (2011, p. 1).

Assim, no período das sesmarias e no momento histórico de vigência da Lei de Terras de 1850 foi praticamente impossível viabilizar a quilombolas acesso à terra. Exceções existiram, fruto das lutas quilombolas, sendo que em algumas situações, mesmo durante o período escravocrata, comunidades quilombolas conquistaram acesso à terra através de doações, testamento e compra (ALMEIDA, 1989). Mas as conquistas quilombolas não contavam com o apoio de políticas de Estado, ao contrário, enfrentavam políticas racistas que desafiavam tais conquistas.

Para além das normativas relacionadas à terra que negaram aos quilombolas possibilidades de acesso à terra, a abolição formal e inconclusa da escravidão também não enfrentou as estruturas sociais de opressão baseadas em raça.

A Lei nº 3.553, de 13 de maio de 1888, dispôs em seu artigo primeiro que “É declarada extinta desde a data d’esta Lei a escravidão no Brasil”. Em seu artigo segundo se lê: “Revogam-se as disposições em contrário”. Não há na Lei Área, ou em qualquer outro dispositivo normativo daquele momento histórico, referência à necessidade de enfrentar e superar o racismo, nem mesmo quanto à superação da ignóbil condição socioeconômica da população negra que fora formalmente liberta do cativo em 1888.

A abolição formal e inconclusa da escravidão se deu pela inviabilidade política, social e econômica do modo de produção do escravismo colonial. As

inúmeras revoltas negras que impunham severos prejuízos aos escravocratas, somadas com as pressões internacionais que advinham, principalmente da Inglaterra a partir da lei Bill Aberdeen em 1845, foram fatores essenciais da abolição da escravidão (MOURA, 1981). Assim, apesar da abolição da escravidão ser fruto da luta de pessoas negras como Luiz Gama, Luiza Marrin, Dandara e Acotinere, entre tantas outras, foi pela mão branca e colonial que ela se impôs como norma jurídica válida.

O racismo incutido na Lei Áurea está explícito nas declarações que a Princesa Isabel proferiu quando dos debates para aprovação parlamentar da citada lei:

A extinção do elemento servil, pelo influxo do sentimento nacional e das liberalidades particulares, em honra do Brasil, adiantou-se pacificamente de tal modo que é hoje aspiração aclamada por todas as classes, com admiráveis exemplos de abnegação da parte dos proprietários. Quando o próprio interesse privado vem espontaneamente colaborar para que o Brasil se desfaça da infeliz herança que as necessidades da lavoura haviam mantido, confio que não hesitareis em apagar do direito pátrio a única exceção que nele figura em antagonismo com o espírito cristão e liberal das nossas instituições (BRASIL, 2012, p. 453).

No trecho acima observa-se que não há qualquer menção à abolição legal da escravidão como elemento necessário para superação da condição precária de vida sob a perspectiva das pessoas negras. A Princesa Isabel justificou a necessidade de abolir a escravidão por ser esta aspiração da classe social branca, católica e proprietária. A aprovação da Lei Áurea poderia apagar o passado escravocrata brasileiro, fazer avançar a forma de produzir e gerar riqueza. Ademias, a escravidão negra estaria, supostamente, em desacordo com o catolicismo e o liberalismo econômico.

O racismo incrustado nas expressões da Princesa Isabel tornam-se evidentes ante a mínimas confrontações com a realidade material, pois o cristianismo teve papel central na manutenção e estruturação escravidão negra (VASCONCELOS, 2005).

Mas o racismo que conduziu a abolição formal e inconclusa da escravidão pelas mãos brancas não se resume no aspecto religioso. Também é expressão latente da opressão racial afirmar, como o fez a Princesa Isabel, que a escravidão negra foi um mal necessário de um determinado período histórico, e que sua superação se daria pelas necessidades dos ideários econômicos liberais. Entretanto, o liberalismo econômico conviveu e ainda convive, sem grandes embaraços, com a escravidão, a saber:

Desde el punto de vista eurocéntrico, reciprocidad, esclavitud, servidumbre y producción mercantil independiente, son todas percibidas como una secuencia histórica previa a la mercantilización de la fuerza de trabajo. Son pre-capital. Y son consideradas no sólo como diferentes sino como radicalmente incompatibles con el capital. El hecho es, sin embargo, que en América ellas no emergieron en una secuencia histórica unilineal; ninguna de ellas fue una mera extensión de antiguas formas precapitalistas, ni fueron tampoco incompatibles con el capital (QUIJANO, 2011, p. 219).

A economia liberal e o capitalismo, sobretudo na América Latina, convivem de forma harmônica com o trabalho escravo, ainda hoje existente no Brasil. Assim, não foi o espírito liberal de liberdade que conduziu a abolição formal e inconclusa da escravidão em 1888. Mesmo porque, quando do advento da Lei Áurea o racismo já se impunha para a manutenção do padrão de dominação até então existente, que não necessitava mais da institucionalização da escravidão para justificar as diferenças sociais, políticas e econômicas entre negras e brancos, pois:

quando a escravidão foi abolida, já tínhamos iluminação a gás, cabo submarino, estradas de ferro escoando para os portos de embarque o produto conseguido com o trabalho escravo, telefone, transporte coletivo com tração animal, bancos estrangeiros, pequenas fábricas de trabalho livre, organizações operárias, mas as instituições continuavam arcaicas e congeladas, pois representavam a ordenação ideológica, jurídica e costumeira dos interesses daquelas classes que detinham o poder e simbolizavam a elite dominante, articuladas através de uma série de mecanismos para preservar o tipo de propriedade fundamental da época (MOURA, 1988, p. 5).

Mas mesmo a abolição da escravidão tendo sido realizada em tal contexto, não faltou oposição à sua realização. Se o trabalho escravo já não se explorava com o mesmo aproveitamento econômico de momentos anteriores, seria necessário evitar, a qualquer custo, que pessoas negras pudessem ter acesso à terra. Foi sob esse pretexto que o Barão de Cotegipe assim se manifestou no parlamento sobre a possibilidade de aprovação da Lei Áurea:

Sabeis quais as consequências? Não é segredo: daqui a pouco se pedirá a divisão das terras, do que há exemplo em diversas nações, desses *latifundia*, seja de graça ou por preço mínimo, e

o Estado poderá decretar a expropriação sem indenização! E, senhores, dada a diferença entre o homem e a coisa, vê-se que a propriedade sobre a terra também não é de direito natural. Não é aquela propriedade natural de que fala o jurisconsulto Cardoso (BRASIL, 2012A, P. 490).

O alarme racista do Barão de Cotegipe não tinha fundamento, pois a história mostrou que em pleno século XXI as comunidades quilombolas ainda estão a lutar pelo acesso à terra que lhes garanta condições minimamente dignas de vida, desafiando o racismo como instrumento de dominação social. Da mesma forma, enfrenta estruturas sociais e jurídicas permeadas pelo racismo que desde o início do projeto colonial dificultam, quando não impedem, o acesso à terra pelas comunidades quilombolas.

Foi apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que reconheceu-se um direito à terra específico para comunidades quilombolas. Contudo, passados trinta anos de vigência da Constituição Federal o direito ainda não foi efetivado.

2. O DIREITO CONSTITUCIONAL QUILOMBOLA À TERRA

Antes da abolição formal e inconclusa da escravidão alguns projetos de lei previam possibilidades de acesso à terra para pessoas negras libertas, como o projeto de José Bonifácio para a assembleia constituinte de 1823, a proposta da Sociedade Contra o Tráfico de Africanos e Promotora da Colonização e Civilização dos Indígenas de 1852 e o projeto de lei do deputado Perdigão Malheiros em 1870. Contudo, nenhum projeto contemplava a perspectiva quilombola de resistência à opressão escravocrata (PRIOSTE, 2017).

Foram necessários mais de cem anos para que quilombolas e o movimento negro conquistassem o reconhecimento formal de um direito à terra para comunidades quilombolas. Foi o Movimento Negro Nacional que, através da Sugestão nº 2.886, após amplas consultas populares por todo o país, aportou à assembleia nacional constituinte a proposta legislativa que, por não ter conseguido o número mínimo de assinaturas para ser recebido oficialmente no processo constituinte, foi encaminhada formalmente pela deputada constituinte Benedita da Silva, através Sugestão nº 9.015 (PRIOSTE, 2017).

A proposta do Movimento Negro não passou despercebida no processo

constituente, e durante sua tramitação sofreu tentativas de supressão ou alteração significativa do texto. Uma das mais emblemáticas, pela sua conotação racista, foi a proposta de emenda nº 1P07170-4, do Deputado Eliel Rodrigues, do PMDB-PA, com o seguinte teor:

Ao estabelecer que “Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”, o texto do projeto constitucional está enveredando por um caminho discriminatório, criando verdadeiros guetos e praticando apartheid no Brasil. O importante no país é a integração das diversas etnias que compõe o seu povo, sem discriminação da raça, cor, religião, posição social, e tudo mais que caracteriza os direitos e garantias individuais. Dividir o país em terras de índios, terras de negros, terras de brancos e etc. é fragmentar os aspectos políticos e físicos da nacionalidade brasileira, daí a razão da nossa proposta de emenda supressiva, visando a garantia da conservação da nossa estrutura e identidade social (PRIOSTE, 2017, p. 85)

Chama a atenção que o deputado constituinte tenha utilizado como fundamento para tentar impedir a positivação do direito quilombola o regime do apartheid, imposto por brancos racistas, e que naquele momento histórico oprimia negros e negras na África do Sul.

Sob o pretexto de uma suposta integração nacional, que às pessoas negras sempre foi negado, inclusive no momento da abolição formal e inconclusa da escravidão, o Constituinte tentou impedir que quilombolas tivessem um direito que, se realizado, em muito contribuiria para a dignidade quilombola e a superação do racismo. Mas a vitória negra com a aprovação do texto do art. 68 do ADCT da Constituição Federal não significou a efetivação do direito na prática, pois

as elites brasileiras – proprietários, intelectuais e classes médias – representam diariamente o compromisso (comédia, farsa?) entre exploração selvagem e boa consciência. Elas podem se orgulhar de possuir a constituição e a legislação mais progressista e igualitária do planeta, pois as leis permanecem, no mais das vezes, inoperantes (GUIMARÃES, 2009, p. 60).

Assim que com a positivação do direito na Constituição apresentaram-se outros desafios, como a necessidade de regulamentar sua aplicação.

A Portaria nº 25 da Fundação Cultural Palmares (FCP) foi o primeiro ins-

trumento normativo a regulamentar o direito. Apesar de prever a possibilidade desapropriação para titular às comunidades quantidade de terras necessárias para uma sobrevivência digna, para além da terra que efetivamente pudessem estar ocupando, a FCP não tinha força política, estrutura e recursos para tanto. Assim que os trabalhos da FCP baseados na Portaria nº 25 redundavam em títulos que, em geral, não podiam ser registrados em cartório (TRECCANI, 2006).

O INCRA, através da Portaria nº 307/95, também regulamentou, de forma concorrente, a aplicação do direito constitucional quilombola à terra. Pela normativa do INCRA as titulações poderiam ser feitas pelo órgão apenas quando as terras quilombolas incidissem em terras públicas federais. Assim, aos quilombolas não seriam tituladas terras necessárias à reprodução física, social e cultural de cada comunidade.

Diante do cenário de regulamentações concorrentes, embora compatíveis entre si, Medida Provisória nº 1911-11 alterou a Lei no 9.649/1998 conferindo, em caráter de exclusividade, ao Ministério da Cultura a competência para a titulação. Essa competência foi delegada à FCP por meio da Portaria do Ministério da Cultura de nº 447/1999.

Por sua vez, a FCP editou a Portaria nº 40/2000, com regramento que não previa, expressamente, possibilidades de desapropriação propriedades privadas de terceiros incidentes em territórios quilombolas. Contudo, a interpretação dos arts. 3º, e 5º da referida portaria sugeriam que as titulações deveriam contemplar as necessidades socioeconômicas das comunidades, para além da titulação das terras que estivessem efetivamente a ocupar.

Diante do contexto que possibilitava, ainda que de forma débil, a titulação de terras que suprissem as necessidades e anseios quilombolas, o Presidente Fernando Henrique Cardoso editou o Decreto Federal nº 3.912/2001, que estipulou regras que seriam praticamente impossíveis de serem cumpridas pelas comunidades.

Segundo o art. 1º do Decreto Federal nº 3.912/2001 teriam direito à titulação os indivíduos que provassem estar ocupando determinada porção de terras de 1888 a 1988. Referida exigência tornava quase impossível a titulação quilombola, e mesmo quando viável, a titulação se daria nas terras que tivessem sido ocupadas por mais de cem anos, e não naquelas necessárias à reprodução física social e cultural de cada comunidade.

Foi apenas em 2003 que o movimento quilombola conseguiu alterar referido marco normativo, quando o Presidente Luís Inácio Lula da Silva editou o

Decreto Federal nº 4887/03, quando a titulação passou a ser de competência do INCAR, sem se restringir às áreas efetivamente ocupadas por quilombolas, mas às terras necessárias à garantia de reprodução física, social, econômica e cultural de cada comunidade, conforme art. 2º do referido decreto.

Finalmente as comunidades quilombolas lograram conquistar um direito que, ao menos na abstração da norma, cumpria minimamente com as expectativa de titulação para garantir vida digna no campo. Entretanto, as comunidades quilombolas ainda se deparam com grandes desafios para a efetivação do direito.

3. CONTESTAÇÕES AO DIREITO QUILOMBOLA E A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3239

Em junho de 2004 o Partido da Frente Liberal, atual Democratas, ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade em face do Decreto Federal nº 4887. O Democratas pretendia, no essencial, que o Supremo Tribunal Federal afirmasse que haveria necessidade de lei em sentido formal para regulamentar o dispositivo constitucional, que não seria auto-aplicável. Ademais, pretendia que as titulações deveriam ser realizadas aos indivíduos, limitadas aos espaços efetivamente ocupados por quilombolas entre 1888 e 1988, impedindo que se desapropriassem terras de terceiros não quilombolas (ARAUJO; PRIOSTE, 2015).

A referida ação judicial foi a julgamento pela primeira vez em 18 de abril de 2012, quando o relator, Ministro Cesar Peluso, votou pela inconstitucionalidade formal e material do decreto. Relevante notar que apesar do Ministro reconhecer que o Decreto Federal nº 4887/03 busca fazer justiça ao povo quilombola, tal não poderia se dar em detrimento da garantia do direito de propriedade, a saber:

(...) não posso, todavia, furtar-me a sopesar, com igual atenção, o crescimento dos conflitos agrários e o incitamento à revolta que a usurpação de direitos dele decorrente pode trazer, se já a não trouxe. É que o nobre pretexto de realizar justiça social, quando posto ao largo da Constituição, tem como consequência inevitável a desestabilização da paz social, o que o Estado de Direito não pode nem deve tolerar. Antes, deve afastar (PELUSO, 2012, p. 20-21).

Após o voto do Ministro Cesar Peluso o julgamento foi interrompido por pedido de vistas da Ministra Rosa Weber, que apresentou seu voto vistas pela

constitucionalidade do decreto quando o caso foi novamente pautado, em 25 de abril de 2015.

No intervalo de três anos entre os votos do Ministro Cesar Peluso e da Ministra Rosa Weber houve intensa pressão contra as comunidades quilombolas e o Estado. Foram diversas as ações judiciais que, no controle difuso de constitucionalidade, tentavam impedir que o INCRA prosseguisse com os processos administrativos de titulação. Em 2013 o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) suscitou e julgou a primeira arguição de inconstitucionalidade do decreto quilombola, no caso do quilombo Paiol de Telha, do Paraná.

A Cooperativa Agrária, que é acusada pelos quilombolas do Paiol de Telha de ter tomado à força as terras que foram destinadas à comunidade, ainda no ano de 1860, pela escravocrata Balbina de Siqueira (HARTUNG, 2004), ajuizou ação buscando declarar inconstitucional o Decreto Federal nº 4887/03.

No julgamento da arguição nº 5005067-52.2013.404.0000/TRF pelo Órgão Especial do TRF4 declarou-se o decreto constitucional, por doze votos a três. Além de viabilizar a continuidade da tramitação do processo de titulação do Paiol de Telha, e de todas as demais comunidades quilombolas da área de abrangência territorial do TRF4, contribuiu para o julgamento da Adin 3239, bem como para refrear os ânimos políticos contrários ao direito constitucional quilombola, pois o precedente se apresentava como forte contraposição ao voto do Ministro Peluso.

No STF, quando proferiu seu voto, a Ministra Rosa Weber declarou constitucional o decreto, mas deixava aberta a possibilidade de restringir-se a titulação às terras ocupadas em 1988, conforme trecho do voto abaixo transcrito:

4.4.4. A efetiva posse das terras em 05 de outubro de 1988 é requisito essencial à proteção do art. 68 do ADCT, porquanto consta expressamente do texto constitucional quando identifica seus destinatários. Tal emerge tanto da topologia da norma – situada no ADCT, vale dizer, voltada a situação temporalmente definida e que se pretende logo superada – quanto da flexão verbal – “estejam ocupando”, a assinalar o momento da promulgação da Constituição como o marco definidor de sua incidência (WEBER, 2015, p. 44)

Logo após o voto da Ministra, o Ministro Dias Toffoli pediu vistas, retornando o caso a julgamento na data de 9 de novembro de 2017, oportunidade em que apresentou voto pela parcial procedência da ação afirmado que

Não foram estabelecidos limites máximos ou mínimos para a titulação, mas a locução verbal ‘estejam ocupando suas terras’, contida no texto constitucional, acaba por delimitar o aspecto temporal do direito, reconhecendo uma ocupação presente, não passada, e, como veremos a seguir, nem futura (TOFFOLI, 2017, p.22)

O Ministro pretendia ver aplicada à titulação quilombola a tese do marco temporal, afirmando só haver possibilidade de titular às comunidades as terras efetivamente ocupadas em 1988. É evidente que tal via de interpretação limitaria o direito à quase ineficácia, pois em sua grande maioria as comunidades não detinham em 1988, e não detém até o presente momento, terras suficientes para reprodução de sua formas tradicionais de vida.

Logo após o voto do Ministro Dias Toffoli, foi a vez do Ministro Edson Fachin pedir vistas, apresentando seu voto na sessão de julgamento do dia 8 de fevereiro de 2018, quando opinou pela improcedência total da ação, afastando de forma explícita a aplicação da tese do marco temporal. Nessa data o STF, por maioria de seus membros, excluindo os votos dos Ministros Cesar Peluso, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, julgou constitucional o decreto quilombola, excluindo, de forma explícita, inclusive por manifestação da Ministra Rosa Weber, a possibilidade de aplicação do marco temporal.

Importante mencionar que o desde o ajuizamento da Adin nº 3239 comunidades e movimentos quilombolas, bem como diversas organizações de direitos humanos pleitearam e foram habilitadas na ação na qualidade de *amicus curiae*². A atuação dos mesmos apresentando petições, estudos, memoriais, realizando debates públicos sobre o tema e diversos despachos de memoriais foi decisiva para o resultado do julgamento. A participação popular trouxe ao caso dimensões políticas e jurídicas que, talvez, não teriam sido alcançadas sem tais intervenções.

Se a vitória quilombola no julgamento da Adin nº 3239 de fato contribuiu para que não ocorressem retrocessos no marco normativo da política de titulação, de outro lado não garantiu a efetivação das titulações na prática.

2 - Advogando em favor da constitucionalidade do decreto habilitaram-se: Instituto Pro Bono; Conectas Direitos Humanos; Sociedade Brasileira de Direito Público; Centro Pelo Direito à Moradia Contra Despejos; Justiça Global; Instituto Socioambiental, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, Terra de Direitos, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará, Estado do Pará, Centro e Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola, Koinonia Presença Ecumênica e Serviço, Associação dos Quilombos Unidos do Barro Preto e Indaia, Associação de Moradores Quilombolas de Santana, Coordenação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas de Mato Grosso do Sul, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Estado do Paraná, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Instituto de Advocacia Racial e Ambiental e Clube Palmares de Volta Redonda.

4. A INCONSTITUCIONAL NÃO EFETIVAÇÃO DO DIREITO QUILOMBOLA À TERRA

Segundo dados do INCRA³, atualizados até março de 2018, a autarquia agrária conseguiu emitir apenas 116 títulos de terras a comunidades quilombolas, concluiu a elaboração de apenas 259 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID) e emitiu 141 portarias de reconhecimento de territórios quilombolas. Foram, ainda, assinados 82 decretos de desapropriação pela Presidência da República.

Esses resultados se dão em um universo de 1.715 processos administrativos de titulação abertos junto ao INCRA, e da existência, segundo a Fundação Cultural Palmares, de 3051⁴ comunidades quilombolas já certificadas, havendo outras por certificar. Ainda segundo a FCP, muitas das comunidades quilombolas certificadas ainda não requereram a abertura do processo de titulação de suas terras tradicionais junto ao INCRA.

A partir dos dados acima é possível afirmar que o INCRA caminha a passos muito lentos na política de titulação das terras quilombolas. Já se passaram quase quinze anos desde a publicação do Decreto Federal nº 4887/03 e o INCRA não conseguiu atender nem a 10% do total de demanda existente. Ademais, os dados que indicam ter havido 116 titulações pelo INCRA devem ser interpretados com restrições, pois há muitas titulações parciais, onde apenas uma porção das terras quilombolas foi titulada em favor da associação. Além disso, é relevante apontar a evidente possibilidade de aumento demanda por titulação, eis que a quantidade de comunidades autorreconhecidas como quilombolas tende a aumentar.

RECONHECIMENTO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS ⁵		
2010-2018		
Exercício	Dotação Inicial (R\$)	Limite Autorizado (R\$)
2010	10.000.000,00	6.238.754,20
2011	6.000.000,00	5.995.072,00

3 - Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-andamentoprocessos-quilombolas_quadrogeral.pdf

4 - Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/QUADRO-GERAL-29-01-2018.pdf>

5 - As informações constantes nas tabelas foram fornecidas pelo INCRA ao autor através da lei de acesso à informação.

2012	6.000.000,00	4.735.641,90
2013	5.500.000,00	5.071.550,00
2014	5.500.000,00	5.389.649,48
2015	4.500.000,00	4.270.482,06
2016	3.003.248,00	3.003.248,00
2017	568.935,00	1.388.935,00
2018	1.388.935,00	

Os dados acima são referentes ao orçamento destinado ao INCRA para as atividades meio relativas à titulação dos territórios quilombolas, ou seja, para custear despesas com publicação de editais, contratação de terceiros para realização de RTIDs, entre outras atividades.

As informações dão conta que o orçamento destinado a essas despesas decresce paulatinamente desde 2010, até chegar ao patamar irrisório no ano de 2017, com pouco mais de um milhão e trezentos mil reais para atender uma demanda nacional crescente por titulação. A diminuição do orçamento evidencia que o ritmo das titulações deve diminuir, pois o Estado não tem condições de incrementar o desempenho nessa política pública sem ter como custear despesas.

Mas não é apenas o orçamento para as atividades meio que diminuiu, pois a principal retração orçamentária se deu quanto aos valores disponibilizados para pagamento de indenizações decorrentes da obtenção de imóveis de terceiros incidentes em territórios quilombolas para fins de titulação às comunidades, a saber:

INDENIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS		
2010-2018		
Exercício	Dotação Inicial (R\$)	Limite Autorizado (R\$)
2010	54.200.000,00	25.879.611,00
2011	24.221.628,00	24.221.628,00
2012	50.000.000,00	46.956.432,00

2013	25.000.000,00	42.600.000,00
2014	25.000.000,00	24.860.340,00
2015	25.000.000,00	14.382.238,00
2016	5.000.000,00	5.000.000,00
2017	3.531.065,00	3.531.065,00
2018	956.304,00	

Da tabela acima é possível observar que o orçamento autorizado ao INCRA para obtenção de terras para fins de titulação se manteve, nos dois primeiros anos, em patamares próximos aos vinte e cinco milhões de reais, com aumento significativo no ano de 2012, chegando ao patamar e quase quarenta e sete milhões. Todavia, a partir de 2013 o orçamento diminuiu gradativamente até chegar a um patamar de menos de um milhão de reais em 2018, valor absolutamente insuficiente para a demanda quilombola represada junto à autarquia agrária.

A diminuição orçamentária tem relevante efeito para as titulações quilombolas, o que é notório. Sobretudo dado o fato de que existem processos de doze comunidades quilombolas aguardando apenas a destinação orçamentária para que o INCRA obtenha os imóveis, por compra ou desapropriação. Atualmente o INCRA necessitaria de R\$ 26.068.874 (vinte e seis milhões, sessenta e oito mil, oitocentos e setenta e quatro reais) para obter vinte e seis imóveis em processos que aguardam apenas destinação orçamentária, conforme nota técnica N° 45/2017/DFQ/DF/SEDE/INCRA.

Além do represamento do trabalho do INCRA em função de ausência de orçamento, há também represamento político das titulações. No mês de abril de 2018 havia 30 procedimentos para assinaturas de decreto de desapropriação paralisados na Casa Civil da Presidência da República. Desses, 3 estão paralisados desde 2015, 13 desde 2016, outros 13 paralisados desde 2017, e 1 um procedimento chegou a essa fase no ano de 2018⁶.

Somam-se às dificuldades orçamentárias problemas com a estrutura do INCRA. A própria autarquia afirma, por meio da Nota Técnica N° 45/2017/DFQ/DF/SEDE/INCRA, que é necessária a “reestruturação do INCRA para aprimoramento da execução das ações de regularização fundiária de quilombos e acesso

6 - As informações constantes do parágrafo foram fornecidas pelo INCRA ao autor através da lei de acesso à informação.

as políticas do PNRA”, uma vez que “a situação de defasagem de servidores é constante” (INCRA, 2017, p. 6).

O cenário exposto tende a piorar em função da Emenda Constitucional nº 95, que impôs um teto de gastos ao Governo Federal, por vinte anos, tendo por referência as despesas efetuadas no ano de 2016. Sem a revogação da citada emenda só será possível o aumento da despesa pública conforme a oscilação da inflação. Assim, para que seja incrementado o orçamento da política de titulação e o INCRA seja reestruturado seria necessário retirar recursos de outras rubricas, o que parece quase impossível.

Esse cenário pode e deve ser visto como inconstitucional, pois a Constituição Federal, no art. 5º, LXXVIII, reconhece a duração razoável do processo como direito fundamental. Assim, reconheceu-se um direito subjetivo público que impõe um dever jurídico ao Estado, cuja realização tem autonomia frente ao direito material ou pretensão deduzida no processo, e deve ser realizado através de prestações positivas pelo Estado. Ou seja, a Constituição garantiu a todos que o Estado tem a obrigação de viabilizar a tramitação de processos, sejam administrativos ou jurisdicionais, em um prazo razoável, independente do conteúdo material da pretensão deduzida em juízo ou nas vias administrativas.

Diante do quadro já delineado quanto à tramitação dos processos administrativos de titulação dos territórios quilombolas junto ao INCRA, seria possível afirmar a existência de violação do direito fundamental à duração razoável do processo? Para averiguar a possível violação do direito é necessário cotejar os elementos da realidade dos processos com os elementos que constituem a natureza jurídica do instituto.

Para tanto, cumpre salientar que o termo razoável “está ligado à aferição de situações concretas e historicamente se refere ao controle jurisdicional das atividades do Estado” (NICOLITT, 2006, P. 25). Nesse sentido, Nicolitt (2006), Tucci (1997) e Borges (2012) sustentam, a partir da jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, que a aferição das circunstâncias concretas de cada caso deve levar em conta: a) complexidade do processo, referente, por exemplo, ao número de incidentes e recursos; b) o comportamento dos interessados no processo, especialmente quanto a eventuais abusividades protelatórias; c) atuação do agente público na condução do processo, especialmente quanto à prática dos atos tendentes à sua finalização.

No caso em estudo não há como considerar que os processos administrativos de titulação sejam simples, mas a demora excessiva, pela total ausência de previsão de prazo que o INCRA dê respostas aos mais de mil e setecentos proces-

sos que tramitam na autarquia deve ser reconhecida. A demora tem justificativas fora da legalidade, diretamente ligadas ao racismo e à concentração de terras que permeiam a estrutura do Estado e da sociedade. Dessa forma, seria exigível que o INCRA realizasse um plano nacional para a titulação de todas as comunidades quilombolas, que contenha metas, prazos, estimativas orçamentárias, inclusive para recomposição das estruturas e do quadro de servidoras do INCRA.

Destaque-se que a morosidade na efetivação de direitos fundamentais por parte do Poder Executivo não pode ser completamente afastada das atribuições constitucionais do Poder Judiciário. A atuação do Poder Judiciário deve estar comprometida com a duração razoável dos processos administrativos de titulação quilombola, pois:

De fato, direito e o sistema judiciário têm também que se transformar no processo paradigmático que envolve as instituições sociais e os sistemas de poderes, ao passo que cabe ao Poder Judiciário uma tarefa ainda mais intensa de revisão dos seus fundamentos políticos e democráticos, do seu papel e fundamentação social no Estado democrático brasileiro (ESCRIVÃO, 2015, p. 20).

Logo, se o Poder Executivo não se organizar para a realização do direito constitucional quilombola em prazo razoável, seria exigível, através do Poder Judiciário, que se adotasse tal plano para titulações.

CONCLUSÕES

A sociedade e o Estado brasileiros ainda têm muito a fazer para superar o racismo e a concentração fundiária extremada. Com esse objetivo as comunidades quilombolas tem atuado há séculos, e obtido conquistas significativas, mas ainda há muito por fazer.

A conquista do direito constitucional quilombola no art. 68 do ADCT, assim como o julgamento pela improcedência da ADIn nº 3239 são vitórias importantes nessa caminhada. Contudo, a falta de orçamento e de estrutura do INCRA ainda são desafios a serem vencidos.

O Estado tem por obrigação realizar um plano nacional para titulação das comunidades quilombolas, de modo que a demanda por titulação possa, enfim, ter um tratamento digno pelo Estado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de Almeida. Terras de preto, terras de santo, terras de índio - uso comum e conflito. Belém: NAEA/UFPA, 1989.

ARAÚJO, Eduardo Fernandes de. PRIOSTE, Fernando G. V. **Direito Constitucional Quilombola: Análises sobre a ação direta de inconstitucionalidade nº 3239.** Lumen juris: Rio de Janeiro. 2015

BRASIL. **A abolição no parlamento: 65 anos de luta (1823-1888).** 2ª Ed. Brasília:Volume II. Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações: Brasília, 2012.

ESCRIVÃO, Antonio Sergio. **Do acesso ao controle social: os movimentos sociais e a luta pelos direitos humanos em face da expansão política da justiça.** In: PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. et. al. Justiça e direitos humanos: perspectivas para a democratização da justiça. Volume 2, Terra de Direitos. Curitiba, 2015.

FANON, Frantz. **Pele negra máscaras brancas.** EDUFBA: Salvador. 2008.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Racismo e Antirracismo no Brasil.** 3.ed. Editora 34: São Paulo, 2012

GORENDER, Jacob. **O escravismo colonial.** 3ª Ed. Ática: São Paulo, 1980.

HARTUNG, Miriam Furtado. **O sangue e o espírito dos antepassados: escravidão, herança e expropriação no grupo negro Invernada Paiol de Telha – PR.** Florianópolis:NUER, 2004.

MOURA, Clóvis. **Rebeliões da Senzala.** 3ª ed., São Paulo: Lech, 1981.

MOURA, Clóvis. **Cem anos e abolição do escravismo no Brasil.** In Revista Princípios, nº 15, Juruzx, São Paulo, p. 3-8. 1988.

NICOLITT, André Luiz. **A duração Razoável do Processo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006.

PELUSO, Cesar. **Voto na ação direta de inconstitucionalidade 3239**. Supremo Tribunal Federal. Brasília, 2012.

PORTO, Costa. **O sistema Sesmarial no Brasil**. Universidade de Brasília: Brasília, [s.d.]

PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. **Terras fora do mercado: a construção insurgente do direito quilombola**. Dissertação de mestrado. PUC/PR. 2017

QUIJANO, Anibal. **La colonialidad del Poder**. In LANDER, Edgardo (compilador). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: Clacso. 2011;

SEYFERTH, GIRALDA. **Colonização, imigração e a questão racial no Brasil**. paper do 25º encontro Anual da ANPOCS. 2011. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/25-encontro-anual-da-anpocs/st-4/st10-3/4610-gseyferth-colonizacao/file>

SILVA, Lígia Osório. **Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da lei de 1850**. Unicamp: 2008.

SOUZA FILHO, C.F.M de. **A função social a terra**. 1ª Ed. Sergio Antonio Fabris: Porto Alegre, 2003

TOFFOLI, Dias. **Voto na ação direta de inconstitucionalidade 3239**. Supremo Tribunal Federal. Brasília, 2017.

VASCONCELOS, Sergio Sezino Douets. **Tópicos sobre o papel da Igreja em relação à escravidão e religião negra no Brasil**. Revista de Teologia e Ciências da Religião. Ano IV, nº 4. 2005.

WEBER, Rosa. **Voto na ação direta de inconstitucionalidade 3239**. Supremo Tribunal Federal. Brasília, 2015.

.....

O PAPEL DO JUDICIÁRIO NO PROCESSO DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS NO CONE SUL DO MATO GROSSO DO SUL: PASSOS LENTOS NA EFETIVAÇÃO DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS.

.....

THE ROLE OF THE JUDICIARY IN THE PROCESS OF INDIGENOUS LAND DEMARKATION IN THE SOUTHERN CONE OF MATO GROSSO DO SUL: SLOW STEPS IN THE EFFECT OF THE CONSTITUCIONAL GUARANTEES.

Erika Macedo Moreira¹

SUMÁRIO: Introdução; 1 Transição Histórica: O Constitucionalismo Latino-Americano e os Direitos Indígenas; 2 A questão agrária e a usurpação do território indígena do Cone Sul do Mato Grosso do Sul; 3 Judicialização da Política de demarcação das terras indígenas: Passos lentos na efetivação da Constituição Federal; Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo busca refletir, a partir dos marcos do constitucionalismo latinoamericano, a interpretação dos direitos indígenas no judiciário brasileiro, com especial ênfase na judicialização da política de demarcação de

1 - Doutora em Direito. Defendeu a tese ONHEMOIRÕ: O judiciário frente aos direitos indígenas, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito na UnB, em 2014. Servidora Pública Federal em regime de dedicação exclusiva, da Universidade Federal de Goiás, onde atua no Observatório Fundiário Goiano/ OFUNGO e coordena a 2ª Turma de Direito para Beneficiários da Reforma Agrária e Agricultores Familiares.

terras indígenas dos Guarani-Kaowá e Guarani-Ñandeva no cone sul do Estado do Mato Grosso do Sul. Baseia-se nos dados e conclusões elaboradas de pesquisa empírica, que teve como metodologia o levantamento bibliográfico, a análise de decisões no STF, TRF1, TJ/ MS, entrevistas com atores processuais e visita de campo, com observação in loco (MOREIRA:2014). Parte num primeiro momento das transformações paradigmáticas trazidas pelo constitucionalismo latino-americano, para então mergulhar da materialidade concreta que marca o processo histórico da questão agrária e da usurpação das terras indígenas, na região em análise. A proposta é compreender como se dão os processos de demarcação de terras indígenas, dando ênfase aos sentidos e disputas estabelecidas no judiciário, entre as forças políticas em atuação.

PALAVRA CHAVE: Constitucionalismo. Território Indígena. Judiciário Brasileiro.

ABSTRACT: The present article seeks to reflect, from the framework of Latin American constitutionalism, the interpretation of indigenous rights in the Brazilian judiciary, with special emphasis on the judicialization of the policy of demarcation of Guarani-Kaowá and Guarani-Ñandeva indigenous lands in the southern cone of the State of Mato Grosso do Sul. It is based on the data and conclusions drawn from empirical research, which had as a methodology the bibliographical survey, the analysis of decisions in STF, TRF1, TJ / MS, interviews with procedural actors and field visit, with in loco observation (MOREIRA: 2014). It starts at a first moment of the paradigmatic transformations brought by Latin American constitutionalism, and then delves into the concrete materiality that marks the historical process of the agrarian question and the usurpation of indigenous lands in the region under analysis. The proposal is to understand how the processes of demarcation of indigenous lands occur, emphasizing the senses and disputes established in the judiciary, among the political forces in action.

KEYWORDS: Constitutionalism. Indigenous Territory. Brazilian Judiciary.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca refletir, a partir dos marcos do constitucionalismo latinoamericano, a interpretação dos direitos indígenas no judiciário brasileiro, com especial ênfase na judicialização da política de demarcação de terras indígenas dos Guarani-Kaowá e Guarani-Ñandeva no cone sul do Estado do Mato Grosso do Sul.

Está baseado nos dados e conclusões elaboradas em trabalho de conclusão de tese (MOREIRA:2014), que buscou refletir sobre os sentidos e as práticas do judiciário brasileiro frente aos direitos indígenas, especialmente considerando a mudança de paradigma da tutela-incapacidade/inferioridade para tutela-proteção que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) inaugurou. Ou seja, a partir de 1988, a Constituição estabeleceu um novo marco na relação entre Estado e Povos Indígenas e superou, ao menos do ponto de vista técnico-normativo, os paradigmas da inferioridade étnica, do assimilacismo e do monismo jurídico - que vigoraram desde os primeiros contatos da invasão/ colonização.

Dentro dos novos marcos na relação entre Estado e Povos Indígenas, o artigo 231 da CF/88 reconheceu aos índios o direito de ser índios, com organização social própria e direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam, impondo à União o dever de proteger e fazer garantir seus direitos territoriais, sociais e culturais. Além disso, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), incorporada ao nosso ordenamento jurídico, via Decreto Legislativo nº143 de 2002, do Congresso Nacional, apontou o paradigma da interculturalidade e da autodeterminação, como caminho para estabelecer a relação entre Estado e Povos Indígenas, destinando uma série de medidas a serem tomadas na execução das políticas públicas específicas, fortalecendo o Estado e a democracia (SOUSA SANTOS, 2010, CITTADINO, 2000), a partir do reconhecimento da diversidade cultural e da superação do racismo institucional.

Para Walsh (2006), o paradigma da interculturalidade deve ser entendido a partir da *práxis* política dos grupos sociais que buscam superar a estrutura de dominação imposta aos povos indígenas desde a colonização. Surge do acúmulo teórico-prático dos estudos culturais, entre os séculos 20/ 21, com a preocupação inicial de descrever, analisar e criticar a cultura popular, através de duas categorias-chave: classe e nação.

O direito à autodeterminação, implica a livre determinação de sua condição política. O direito de determinar e elaborar suas prioridades e estratégias para o exercício do seu direito ao desenvolvimento econômico, social e cultural (C.

169/ OIT, artigo 3º, 23 e 32), especialmente em relação a suas terras, territórios e recursos. Além do direito, que os povos e as pessoas têm de pertencerem a uma comunidade ou nação indígena, em conformidade com as tradições e costumes da comunidade ou nação em questão, não sendo permitida qualquer discriminação resultante do exercício desse direito (C. 169/ OIT, artigo 9º).

Nesse sentido, os direitos indígenas passaram a estar relacionados a uma tripla dimensão: aqueles que são diretamente produzidos pelos povos indígenas enquanto expressão das suas organizações sociais, políticas e culturais, aqueles que estão reconhecidos pelo Estado, no âmbito de sua sistemática jurídica, e aqueles que aparecem como produto do contato/ interação/ confronto entre os dois primeiros (SOUSA SANTOS, 1988).

No entanto, o reconhecimento legal das especificidades culturais, no momento da efetivação, através das políticas públicas, acaba evidenciando o alcance, a eficácia e a legitimidade das normas que o Estado Nacional produz e busca efetivar (BOBBIO, 1992). De um lado, os povos indígenas, organizados na luta por reconhecimento de suas especificidades culturais, obrigam o Judiciário a se posicionar e construir uma nova concepção de justiça, que passa pelo exercício do reconhecimento de identidades diferenciadas (CITTADINO, 2005) e redistribuição dos sentidos do bem comum, da igualdade, da liberdade, dos direitos individuais e coletivos (FRASER, 2008), de outro, proprietários privados, e às vezes o próprio Estado, reivindicam a universalidade dos direitos fundamentais e manutenção do modelo conservador de interpretação expresso no paradigma da inferioridade e da aculturação, na busca pela supremacia da propriedade privada e da exploração das fontes naturais.

Passados quase 30 anos da promulgação da CF/88, a efetivação dos direitos coletivos, territoriais e culturais, expressos nos modos próprios de vida de cada povo, esbarra na forma como o Estado atua, através do Poder Judiciário, enquanto intérprete direto da Constituição, especialmente diante dos conflitos culturais.

Apesar das decisões envolvendo indígenas estarem majoritariamente relacionadas aos conflitos de direitos coletivos territoriais, a pesquisa demonstrou que há um significativo uso de instrumentos processuais demandando um posicionamento sobre a extensão e limites dos direitos indígenas, sejam eles sociais, econômicos, culturais e/ou territoriais, fazendo do Judiciário Brasileiro campo privilegiado para as pesquisas empíricas sobre os sentidos da justiça e a efetivação dos direitos dos povos indígenas (MOREIRA, 2014).

Nesse artigo, vamos destinar nosso olhar a questão indígena e aos conflitos territoriais do cone Sul do Mato Grosso do Sul, partindo num primeiro momento

das transformações paradigmáticas trazidas pelo constitucionalismo latino-americano, na forma de ver e entender o “o outro”, culturalmente diferenciado, para então mergulhar da materialidade concreta que marca o processo histórico da questão agrária e da usurpação das terras indígenas, no cone sul da região em análise. A partir daí a proposta é compreender como se dão os processos de demarcação de terras indígenas, dando ênfase aos sentidos e disputas estabelecidas no judiciário, entre as forças políticas em atuação.

A análise do conjunto das decisões aponta para a manutenção de um modelo conservador de interpretação e impõe a necessária constituição de outro modelo de acesso à justiça e ao judiciário às comunidades indígenas, especialmente considerando que o acesso aos direitos territoriais são o carro chefe para a garantia da reprodução dos modos de vida dos povos indígenas.

1. TRANSIÇÃO HISTÓRICA: O CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO E OS DIREITOS INDÍGENAS

Nas últimas décadas, países latinoamericanos tem passado por profundas transformações políticas e constitucionais, impulsionadas, entre outros grupos sociais, pelo movimento indígena. Na busca pela garantia dos direitos étnicos e efetivação das políticas interculturais, diante do histórico conflito com o Estado, os Povos Indígenas acabam por recolocar em debate questões estruturantes, como democracia, governo e direito (Sousa Santos, 2010).

Neste contexto, as reformas constitucionais do Brasil (1988), Colômbia (1991), Peru (1993), Equador (1998 e 2008), Venezuela (1999) e Bolívia (2009) são festejadas por colocar ao Estado a necessidade de criar conceitos e instituições capazes de materializar políticas públicas de garantia da diversidade cultural, especialmente para os povos indígenas. No campo do Acesso à Justiça, inovam p.e., com questões relacionadas a administração da justiça, como autogoverno e jurisdição própria, onde as autoridades indígenas passam a ter o direito expressamente reconhecido.

No caso da Colômbia, a Corte Constitucional, tendo em vista o reconhecimento da jurisdição indígena pela Constituição de 1991 e os conflitos com o sistema jurídico ordinário, ao longo dos anos, construiu uma significativa jurisprudência, onde a dimensão e os limites da autonomia política reconhecida às comunidades indígenas foram definidos, funcionando como instância fundamental para a resolução de conflitos derivados da pluralidade normativa reconhecida

pelo Estado e para a redefinição da aplicabilidade de alguns direitos fundamentais em face da diversidade cultural do país (Botero, 2010). A partir deste acúmulo, hoje estabeleceu mínimos fundamentais para lidar com a garantia da diversidade cultural: “não matar, não torturar, não escravizar (diferente de castigo físico) e previsibilidade do castigo” (Botero, 2012).

Vale destacar que ao longo do processo histórico, outros dispositivos, fruto do processo da luta dos povos indígenas, também reconheceram os direitos indígenas. No entanto, protegia-se para integrar, em supostas condições de igualdade. Ao contrário, a CF/88 reconhece aos índios o direito de ser índio, e manter-se como índio, rompendo com toda a legislação indigenista anterior de caráter eminentemente integracionista e atribuindo ao Estado, a União o dever de proteger e fazer respeitar todos os bens indígenas. Rosane Lacerda (2007) analisa o desenvolvimento histórico das relações inter-étnicas no Brasil Colonial, República e Constituinte, a partir da letra da lei, para demonstrar a transição do modelo de eliminação do ‘Bárbaro’ ou salvação do ‘bom selvagem’ para o protagonismo do Estado Pluriétnico, com a Constituição de 1988.

Mas esta não é uma peculiaridade brasileira! Segundo Beatriz Eugenia Sanchez (2001), analisando a realidade da Colômbia, é possível identificar dois grandes momentos: de 1500 à 1990, um período de grande invisibilidade e manutenção do paradigma da inferioridade e de 1990 aos dias de hoje, como um período de grande visibilidade das relações inter-étnicas a luz da Constituição.

Com isso, percebemos que o panorama da realidade latino-americana, no âmbito do reconhecimento e das garantias constitucionais às minorias étnicas (em especial no que se refere aos povos indígenas), é pautado pelas mesmas estratégias: negar o reconhecimento, buscando o desaparecimento, inserção da diversidade numa totalidade, buscando a homogeneização, a incorporação por meio da subjugação (idéia de inferioridade), e, por fim, o contexto mais atual de valorização da diferença enquanto mecanismo de fortalecimento do Estado (Barié, 2003).

O conjunto dos dispositivos constitucionais que a CF/88 inaugura está relacionado a uma nova dimensão do Estado e do direito, onde a garantia constitucional de reconhecimento da existência de povos indígenas com organização social própria faz com que a legitimidade das ações estatais passe pela aceitação e criação de mecanismos de reconhecimento e fortalecimento da diversidade cultural, expressos nos modos de vida, cultura, costumes e sistemas normativos plurais. Em contraposição a noção de sujeito individual de direitos, temos o reconhecimento dos direitos coletivos, em oposição a idéia da propriedade individual da terra, temos o usufruto do território, contra o monismo estatal, o reconheci-

mento dos usos, costumes e tradições (o que abre caminho para pensarmos no pluralismo jurídico e na jurisdição indígena).

Na busca pela garantia dos direitos étnicos e efetivação das políticas interculturais, o histórico conflito entre Estado e Povos Indígenas, recolocou questões da filosofia política, como democracia, governo e direito, fazendo do constitucionalismo latino-americano campo teórico-prático da teoria do direito que inova ao surgir no cenário acadêmico como teoria democrática da constituição.

A Constituição de 1988 ao inserir os direitos territoriais, culturais e coletivos, impôs o desafio de repensar as políticas públicas (também de Acesso à Justiça) e a estrutura do Estado para garantir a efetivação da democracia intercultural e superar definitivamente a concepção monolítica e centralizadora do poder do Estado, diante das distintas ordens constitucionais historicamente constituídas. Estes desafios podem ser classificados em 03 dimensões da mudança de paradigma: da tutela-proteção, da diversidade de modos de vida, da identidade e autodeterminação.

Mais do que evitar a reprodução das dicotomias que sustentaram a manutenção do Estado moderno, o desafio está em reconhecer a processualidade do tempo histórico presente, onde a transição do modelo de Estado se materializa a partir da ação dos movimentos sociais e das disputas estabelecidas e expressas na própria estrutura do Estado, seja no Judiciário, Executivo ou Legislativo. Nesse sentido, países da América Latina, como Bolívia e Equador, vem demonstrando, na prática que, criar algo novo, além de implicar na superação da herança colonialista, pressupõe reconhecer no desenho atual, a capacidade das instituições de se reconstituir, a partir do paradigma da democracia intercultural. E que esta transformação da estrutura do Estado vem acompanhada de intensa luta política e social que permitem a constituição de uma nova base material e simbólica capaz de construir uma nova hegemonia (Souza Santos, 2010).

No Brasil, a prática jurídica processual atual apresenta uma aproximação muito tênue à essa forma de olhar e entender a Constituição Federal, a partir dos marcos da interculturalidade e da autodeterminação. “Cuida-se dos direitos indígenas, portanto, somente quando relacionados à realidade sócio-cultural e não às questões de natureza político-territorial (MOREIRA, 2014:238)”.

A incorporação dos instrumentos processuais da garantia de diversidade cultural necessita do reconhecimento do racismo institucionalizado, para que se possa avançar na democratização da estrutura do judiciário brasileiro como caminho para a efetiva implementação dos instrumentos de tradução cultural, como a perícia antropológica e os peritos tradutores.

Mas antes de avançarmos, importa trazer o processo de constituição do território do Estado do Mato Grosso do Sul para situar o lugar instituído aos povos indígenas e seus territórios.

2. A QUESTÃO AGRÁRIA E A USURPAÇÃO DO TERRITÓRIO INDÍGENA DO CONE SUL DO MATO GROSSO DO SUL:

O povo Guarani é um povo milenar que habita a América do Sul, em regiões onde atualmente se localizam Bolívia, Paraguai e Brasil. Costumava-se dizer que o Paraguai era a pátria dos Guarani. Mas a palavra Paraguai, no século 16, designava toda a bacia dos três grandes rios que convergem para o estuário da Prata (Lugon, 2010:21).

Os Espanhóis penetraram a primeira vez no Paraguai, a pátria dos Guaranis, em 1516. Nesta região, a colonização também avançou em função da ação dos jesuítas, que nos primeiros anos, buscavam construir cidades-paróquias autônomas, onde inicialmente, “organizaram escolas para os filhos dos colonizadores, seminários, asilos para idosos (LUGON: 2010: 27)”. Para Lugon, a presença das missões conseguiu segurar o ímpeto dos colonizadores rumo à Província do Guairá, funcionando como “um Estado tampão na fronteira do Brasil português (LUGON, 2010:27)”.

Segundo os estudos de Brand (1997), Pereira (2004) e Landa (2005), a maior parte dos Kaiowá, no território brasileiro, estavam situados nas bacias dos rios Dourados, Amambáí, Iguatemi, Brilhante e outros rios de menor porte, no extremo sul do Estado de Mato Grosso do Sul, que são diretamente impactados pela Lei de Terras de 1850, que inicia processo de regularização fundiária do Império, através de título de compra e venda. Transforma as terras indígenas, imemorais, em terras devolutas e concedidas/ vendidas pelo Estado.

Em meados do século XIX, o governo brasileiro, ainda calcado no princípio de *uti possedetis*, define novas estratégias para a ocupação dos Campos de Vacaria, instalando fortificações e núcleos de povoamento: o forte de São José de Monte Alegre (1855), à margem do rio Brilhante; a Colônia Militar de Dourados (1861), à margem direita do maior dos três braços que formam o rio Dourados¹⁷ (Almeida 1951, apud Esselin 2003: 203); a Colônia Militar de Miranda, na cabeceira do rio Miranda (1860) (Guimarães 1999: 113). Eles se beneficiam e são beneficiados pelas fazendas instaladas na região desde o final do sécu-

lo XVIII. O foco de atração para estes e outros fazendeiros é a existência de rebanhos de gado bovino semi-selvagem, oriundo das frustradas tentativas de ocupação espanhola através da cidade de Santiago de Xerez e das Missões Jesuíticas do Itatim (século XVI e XVII) (Esselin op. cit: 12-15). Medidas semelhantes são tomadas do outro lado da margem do rio Paraguai. O medo da expansão brasileira, associado aos ataques dos índios Guai-kuru, desde fins do século XVIII levam à fundação de pequenos fortes e ao estímulo permanente à ocupação paraguaia desta região (ESSELIN, op. cit: 203-205, *apud* VIETTA, 2007: 31.

O princípio de *uti possedetis* foi instituído pelo Tratado de Madrid em 1750, como resultado das negociações territoriais entre Portugal e Espanha, e teve impactos junto aos territórios das missões jesuítas e ao território Guarani. O marco legal estabelecia que as terras pertenciam a quem de fato ocupava a terra e acabou como pretexto para incitar os índios contra os Espanhóis e gerar a expulsão dos Jesuítas na região, abrindo caminho para os colonizadores (LUGON, 2010:194). Apesar da anulação do tratado em 1761, tal princípio seguiu sendo mencionado em negociações posteriores. (Corrêa 1999: 180, *apud* Vietta, 2007:30).

Deflagrada a guerra entre o Brasil e o Paraguai, conhecida como a Guerra do Paraguai (1864-1870), a mobilização das tropas trouxe consequências determinantes para a sobrevivência de diversos grupos indígenas localizados. Muitos povos tiveram seus contingentes populacionais reduzidos em função da participação direta na guerra.

A participação dos índios Guarani/ Kaiowá na guerra, segunda Vietta (2007: 43) é pouco retratada, destacando Moreira Neto (1971), Amoroso (1998). Segundo Moreira Neto (1971:159/160), havia o interesse do governo brasileiro no aliciamento dos índios, tanto no *front* direto das batalhas, como pela possibilidade de neutralização. Outro impacto indireto sobre os aldeamentos está relacionado ao crescimento populacional diante dos grupos desertores do exército paraguaio, que se deslocavam rumo aos aldeamentos do Paraná, buscando refúgio da guerra.

Desta forma, percebemos que, primeiro com os aldeamentos e, depois com as guerras, as dinâmicas territoriais dos Guarani e dos Kaiowá foram substancialmente alteradas. Ademais, vale lembrar que os aldeamentos, considerados extintos, abandonados, passavam a ser consideradas terras devolutas e doadas aos colonos, especialmente os imigrantes do início do século XX.

Com o fim da Guerra, entre os anos de 1872 e 1874, inicia o processo de demarcação da fronteira entre o Império Brasileiro e a República Paraguaia.

Delimitados os territórios inicia-se o processo de ocupação e colonização. Em 1882, Thomaz Laranjeira, antigo responsável pela definição dos limites da fronteira, obtêm concessão imperial para explorar a extração de ervais, nas “terras devolutas” mato grossenses, consolidando a Cia. Matte Laranjeira e iniciando o processo de abuso do poder e violência na exploração das terras e das gentes (PACHECO, 2004:31).

A Cia. Matte Laranjeira monopolizou extensos territórios. “Embora a Companhia Matte Laranjeiras não fosse proprietária da terra, exerceu uma exploração predatória da erva mate em territórios indígena, desarticulando inúmeras aldeias, interferindo de forma incisiva no cotidiano indígena (PACHECO, 2004:32)”.

Em 1910 com a criação do SPI, temos a concentração da população indígena, através da expansão dos aldeamentos e das reservas, enquanto as terras indígenas eram transformadas em terras devolutas. A cadeia dominial das Terras Indígenas era constituída a partir do reconhecimento de área como terra devoluta, depois, requeridas e transformadas em terras particulares. Nesse sentido, para Carneiro da Cunha (1992:23), “cada passo é uma burla, e o produto final é a expropriação total do território indígena”.

Podemos observar que o Estado agiu através de duas premissas: por um lado, tentou ignorar a presença dos indígenas na região. São poucos os registros de escritores que comentam sobre essa presença. A maioria dos relatos nem sequer mencionam a ocupação indígena. Falam em povoamento da região, apontando para uma invisibilidade no que se refere aos indígenas. Por outro lado, através da política de aldeamento, percebemos que o Estado não desconsiderou simplesmente a existência indígena nesta região, uma vez que, realizou uma política que naturalizou que eles não necessitavam de terras e que os Postos Indígenas, seriam suficientes para abrigar a todos. Propositadamente, procurou demonstrar que estas terras eram desabitadas e, portanto, devolutas, podendo ser concedidas a particulares para a exploração econômica e “desenvolvimento” do Estado. Esta atitude servia para legitimar a ocupação de terras. Já seria uma tentativa, conforme nos orienta Oliveira (1999) da *legalização do ilegal*, servindo como elemento estrutural que ira, momento posterior, respaldar a ordem jurídica brasileira (Pacheco, 2004:56/57).

Para Pacheco (2004:60), as indefinições na legislação sobre o regime de terras dos índios, permaneceram dúbias até a aprovação do Estatuto do Índio em 1973, através da Lei nº 6.001. O Decreto nº 736/1936, remetia a categoria *terra dos índios*, estabelecendo variações entre terras habitadas, as necessárias para

ao meio de vida e as que já foram reservadas. O Estatuto do Índio definiu três tipos de terra indígena: as de posse, as de domínio e as de particular. Ratificando o sentido do Alvará de 1º de Abril de 1680, de apenas reconhecer, declarar uma situação de fato já configurada: o domínio dos índios de suas terras por tempos imemoriais.

No entanto, vale destacar, que apenas a partir da Constituição de 1934, teremos o reconhecimento constitucional dos direitos indígenas sobre as terras ocupadas. O que põe fim, em tese, a consideração das terras ocupadas por silvícolas como terras devolutas.

No Mato Grosso, depois, Mato Grosso do Sul, a política de terras estava regulamentada pela Lei de Terras nº 20/1892. O Decreto do Estado nº 39/1893, que tratava da venda de terras públicas. A partir de 1940, com a política do Estado de Colonização mais agressiva é instituído pela Lei Estadual nº 366/1949, o Código de Terras do Estado. Em 1959 é instituído o Código de Terras e Leis Complementares.

o método da maioria das vezes utilizado pelos fazendeiros para expropriarem os índios de suas terras tradicionais foi praticamente o mesmo em toda a região. Primeiro, eram feitas advertências. Depois ameaças e por fim, ocorria a expulsão. Os índios eram deixados nas margens das rodovias, próximo às reservas já demarcadas. Imediatamente, os fazendeiros queimavam as casas da aldeia e passavam o arado na terra para eliminar os vestígios da ocupação tradicional indígena (...) Muitos desses procedimentos estão documentados em ofícios e memorandos do SPI e da FUNAI e descrevem a resistência dos índios em abandonar seus *tekoha*. Os índios fogem, se escondem num resto de mata, são usados como mão de obra barata na expansão, deslocam-se para os fundos das fazendas, etc, enquanto as cidades vão se surgindo e se formando, com agências bancárias, casas de comércio, empresas agropecuárias, etc, nas terras do antigo *Tekoha* dos Kaiowá e Nandeva. Na década de 1950 e 1960 salto da população de Dourados foi superior a 600%, seguido por Amambaí, 161%, Iguatemi, 156%, Mundo Novo, 222%, Eldorado, 143%. Entre 1970 e 1980, quando os índios já não mais interessavam as frentes de expansão e com as perspectivas dos índios se organizarem em frentes de re-ocupação, uma nova leva de expulsões. (Vietta: 2007, 80)

Desta forma, temos que a política de concentração de terras em Mato Grosso do Sul foi estimulada e desenvolvida como política de Estado, causando inúmeros e incontáveis prejuízos ao Povo Guarani Kaiowá. Desde a colonização

até os dias de hoje, o que vemos são inúmeros instrumentos jurídicos que promoveram a expropriação territorial das terras ocupadas pelos povos originários. Portanto, estamos tratando da história de grupos sociais que sofreram uma ação institucionalizada na supressão de seus direitos (territoriais, culturais, políticos, sociais), seja pela construção da letra da lei, seja pelo processo de interpretação da mesma. Conforme veremos adiante, será na arena do poder judiciário que os sentidos sobre as normas intensificarão os debates sobre o acesso e as concepções de justiça.

3. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS: PASSOS LENTOS NA EFETIVAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A judicialização da política é um fenômeno recente nas democracias contemporâneas. É está relacionado ao protagonismo, social e político, atribuído ao poder judiciário, como espaço de disputa de grupos sociais, “em contraposição ao modelo consolidado na cultura jurídica hegemônica de que o judiciário não está impregnado pelas condições sociais, econômicas e culturais difusas na sociedade (MOREIRA, 2014:103)”. Portanto, conforme veremos adiante, em todos os níveis do poder judiciário – das varas da justiça comum à Corte Constitucional, intensos debates serão travados para buscar a concepção de justiça que deverá prevalecer entre o reconhecimento das terras/ territórios indígenas ou a propriedade privada.

A CF/88 no §1º do art.231, ao definir o que sejam as *terras que os índios tradicionalmente ocupam*, estabelece que o conceito envolve quatro pressupostos complementares: 1) que a terra seja habitada pelos índios em caráter permanente, 2) que os índios utilizem a terra para atividade produtiva, 3) que a terra seja necessária para a manutenção dos recursos indispensáveis ao bem-estar dos índios, 4) que a terra seja necessária à reprodução física e cultural. Portanto, o uso do termo tradicional, está relacionado a uma necessária harmonia entre os pressupostos e seus usos, costumes e tradições, em que o direito necessita do diálogo com outros campos para realizar a tradução da dimensão cultural envolvida na organização do espaço que envolve a vida da comunidade indígena.

No entanto, a regularização fundiária das terras indígenas caminha em passos lentos desde a promulgação da CF/88. Passados quase 10 anos da sua promulgação, o Decreto n° 1.775 de 08.01.1996, irá dispor sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas, enquanto a portaria n° 14/96

do Ministério da Justiça, estabelecerá as regras sobre a elaboração do Relatório de Identificação e Delimitação de Terras Indígenas.

Atualmente existem 1.046 Terras Indígenas, destas, apenas 363 estão regularizadas; 335 terras estão em alguma fase do procedimento de demarcação e 348 são reivindicadas por povos indígenas no Brasil (MOREIRA, 2014:77).

Com julgamento da Ação Popular (PET) nº 3388/RR, caso conhecido como Raposa Serra do Sol, o STF reconheceu os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, nos termos do indigenato, como também definiu, entre outros pontos polêmicos, a data da promulgação da CF/ 88, como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico de uma ou outra etnia. Ainda que reconhecida a ausência de força vinculante (ou seja, os fundamentos da decisão da Corte Constitucional no caso Raposa Serra do Sol não se estendem a outros casos, conforme ED PET 3388, Min. Luis Barroso, DJ 23/10/2013), a decisão acabou por influenciar decisões judiciais posteriores, em todas as instâncias processuais, até mesmo com aplicação obrigatória pelos órgãos e entidades federais, como define a Portaria nº 303 de 16.07.2012 da Advocacia Geral da União (AGU), que dispõe *sobre as salvaguardas institucionais às terras indígenas conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, na Petição 3.388 RR.*

Ou seja, com base nas condicionantes estabelecidas na ação judicial que tratou do caso Raposa Serra do Sol, o Advogado Geral da União limita o procedimento demarcatório, fazendo da especificidade do Caso Raposa Serra do Sol, de repercussão geral. Diante do tamanho absurdo jurídico, dada a incompetência absoluta do Advogado Geral da União para estabelecer a regulamentação do procedimento demarcatório, através de portaria (nº 303/2012), interna ao órgão da Advocacia Geral da União (AGU), a mesma ficou suspensa (mas já está novamente em vigor) e ficou conhecida como o *AI5 das Terras Indígenas*².

No entanto, importa destacar que o a tese do marco temporal encontra-se superada, por força da decisão produzida no âmbito da Ação Direta de Constitucionalidade (ADIN) nº 3239. Primeiro pelo voto divergente do Min. Dias Toffoli, que reconheceu a prática de atos ilícitos como justificadores da perda da posse, e, portanto, quebra das condições para efetiva posse na data definida como marco

2 - A portaria está disponível em <http://www.episp.org.br/indios/html/legislacao/202/portaria-n-303-de-16-de-julho-de-2012.aspx>, visitada em 15 de Agosto de 2012. A FUNAI contestou a portaria através de nota técnica: entendemos que a medida restringe o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, especialmente os direitos territoriais, consagrados pela Constituição Federal, ao adotar como parâmetro decisão não definitiva do Supremo Tribunal Federal para uniformizar a atuação das unidades da Advocacia-Geral da União, disponível em <http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=3624>.

temporal. Depois, a maioria do plenário do STF reconheceu, a ausência de qualquer delimitação temporal para reconhecimento do território coletivo:

Entender-se que a constituição solidificou a questão ao eleger um marco temporal objetivo para a atribuição do direito fundamental a esse grupo étnico significa fechar uma porta de força constitucional para o exercício completo e digno de direitos inerentes à cidadania assegurados pela Constituição (Fachin, *apud* CIMI, 2018).

Em que pese os avanços produzidos pela jurisprudência, vale destacar que a tese do renitente esbulho ainda tem sido utilizada para mitigar os direitos originários sobre seus territórios, uma vez que, no entendimento majoritário, exige a configuração da lide processual entorno da posse/ propriedade da área em questão, na data da promulgação da CF/88.

No caso de Mato Grosso do Sul, de 1984 para cá, a União homologou 32 áreas como Terras Indígenas³, totalizando 629.505 hectares. No entanto, muitas áreas continuam sendo reivindicadas, e constantemente, a política acaba sendo alvo de ações judiciais. Em 2011, segundo a FAMASUL, indígenas disputam terras em 47 fazendas de 17 Cidades de MS. Todas as fases do procedimento de demarcação são questionadas na justiça.

De acordo com a análise das ações judiciais em andamento, as ações dos proprietários de terras são pautadas a partir de 03 estratégias jurídicas: 1) ações possessórias - reintegração de posse/ cautelar, no âmbito da justiça estadual, para conseguir liminar e ordenar o despejo, quando ocorrem ações de retomada de terras, 2) ações ordinárias ou declaratórias de domínio, cumulados com pedidos indenizatórios, para declarar a validade dos títulos registrados em cartório, 3) intervenções nas ações de demarcação/ pedidos de suspensão do processo de vis-à-vis, com base em alguma nulidade processual. Muito embora a utilização não seja excludente do uso da outra, sendo que, no geral, cada uma dessas ações não tem menos de 10 volumes, com muitos documentos repetitivos.

Pela análise das ações, fica clara a ação conjugada entre proprietários de terras e entidades representativas – sindicatos rurais, federação dos sindicatos rurais, Municípios e o próprio governo do Estado de Mato Grosso do Sul – na

3 - Importante destacar que o procedimento demarcatório está regulamentado pela Lei 1.775/1996 e compreende 06 fases: Identificação/ Delimitação, Declaração, Demarcação, Homologação, Registro e Extrusão de Não Índios. A Portaria nº 14/1996 estabelece o conteúdo dos relatórios de identificação e delimitação.

busca pela limitação dos direitos indígenas, especialmente na sua dimensão territorial. Uma esquizofrenia de ações judiciais e partes interessadas que impedem o executivo e o judiciário, uma ação mais coordenada na busca por soluções do conflito agrário.

Nesse sentido, a partir do seminário sobre questões fundiárias em Douros, o Fórum de Assuntos Agrários do Conselho Nacional de Justiça/ CNJ, estabeleceu uma Comissão sobre a Questão Indígena em Mato Grosso do Sul, para realizar “medidas concretas e ações coordenadas, com vistas ao combate da violência no campo e nas cidades, à regularização fundiária, à pacificação social, à garantia do direito de propriedade e de posse, e ao respeito ao Estado de Direito (CNJ/ Portaria nº 60 de 30 de junho de 2011)”. Esta portaria foi revogada pela Portaria de nº 53 de 8 de Abril de 2013, tendo em vista as dificuldades de composição e funcionamento da primeira comissão. Interessante observar que entre seus membros não havia representação da Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Indígenas da OAB de Mato Grosso do Sul e nem de entidades representativas dos Povos Indígenas. Ao contrário, além dos representantes das instituições da justiça – CNJ, TJ/MS, TRF/3ª região, TRT/24ª região, MPF, AGU, FUNAI, CDDPH/ SeDH, haviam dois advogados de proprietários rurais, indicados pela FAMASUL e mais dois estudiosos “de reconhecida competência sobre a questão indígena em Mato Grosso do Sul”: Maucir Pauletti, advogado e professor e Gilson Rodolfo Martins, doutor em arqueologia.

A comissão publicou em 24 de julho de 2013, o relatório de atividades e sugestões da Comissão “para resolver os conflitos fundiários”, decorrentes das cinco reuniões: três ordinárias e duas extraordinárias. Estas, em função dos conflitos surgidos com os mandatos proibitórios e uma liminar de reintegração de posse em cinco fazendas no município de Sindrolândia/ MS, em 31 de maio e primeiro de junho de 2013. Enquanto as reuniões ordinárias objetivaram discutir estratégias jurídicas para “fundamentar a solução dos conflitos por terras no Mato Grosso do Sul”.

Pelos relatos, vê-se que as atividades realizadas limitaram-se ao espaço do universo jurídico, previamente estruturado, com definição clara da concepção de justiça, e, desconectado das áreas de conflito, sem visita *in loco*. Por outro lado, a continuidade do conflito com a re-ocupação de áreas, colocou para a comissão a necessidade de buscar uma ação concreta na busca por alternativas de resolução do conflito estabelecido, com a participação efetiva dos representantes do executivo, judiciário, proprietários de terras e indígenas. Ao final das negociações e uma série de proposições, o documento apresenta o impasse:

As lideranças indígenas aceitaram apenas não mais realizar novas ocupações no prazo de 15 (quinze) dias, mantendo-se na “Fazenda Buriti” (Sidrolândia – MS) e na parte ocupada na “Fazenda Esperança” (Miranda – MS); as entidades representativas dos proprietários rurais (FAMASUL e ACRISUL) não concordaram com o posicionamento das lideranças indígenas quanto à manutenção das ocupações de terras (CNJ, 2013, p.10).

Entre as medidas para resolver o conflito fundiário, a indenização dos proprietários rurais apareceu como principal estratégia. No registro da fala do Ministro da Justiça, em reunião do fórum na sede do CNJ, destaca: “O estudo de alternativas judiciais para a solução dos problemas, abordando inclusive, a possibilidade de indenização dos proprietários rurais, ainda que com títulos das dívidas indígenas a serem criados (CNJ, 2013, p.12)”.

Considerando o grau de conflito, segurança, litigiosidade e o interesse dos envolvidos, a Comissão estabeleceu estratégias de solução para nove áreas elencadas como grau 1 de prioridade pelo CNJ, das vinte e uma áreas reivindicadas pelos indígenas; que passam especialmente pela desapropriação por interesse social e indenização da terra nua (CNJ, 2013, p. 17 e 18). O relatório de atividades lista os processos judiciais envolvendo demarcação de áreas indígenas no Estado do Mato Grosso do Sul, em trâmite no Supremo Tribunal Federal e os processos em trâmite na Justiça Federal envolvendo conflitos indígenas no Mato Grosso do Sul e demonstra a intensidade da temática indígena e dos conflitos de terra na pauta de ações do judiciário. Como principal medida para solucionar os conflitos fundiários, o relatório propõe uma série de medidas para cada fase recursal das ações, desde o pagamento de indenização pelo Estado aos particulares, por ter estimulado ação de ocupação do território, a partir da doação e colonização das terras, até a aquisição das terras por utilidade ou mesmo interesse público para fins de reforma agrária: por compra direta ou desapropriação. O fator legitimador da reparação/ indenização, segundo o relatório, é a segurança jurídica e o princípio da confiança legítima, em defesa da propriedade privada frente aos indígenas “invasores” e ao poder arbitrário do Estado.

A questão também foi submetida à apreciação do Ministério da Justiça, que em parecer nº 136/2010/CEP/GLEG/CONJUR/ MJ, entendeu ser possível o pagamento de indenização, no valor da terra nua, desde que atendidos dois requisitos: terra supostamente dominical tenha sido transferida pela União, a título gratuito ou oneroso, e que a propriedade alienada seja demarcada e homologada pelo Presidente da República.

No entanto, a história da expropriação das terras brasileiras, como sabe-

mos, é pautada pela insegurança jurídica, haja vista que poucas ações demarcatórias das terras devolutas foram desenvolvidas. Além dos conflitos entre registros de imóveis, haveria de se comprovar caso a caso, como se deu a regularidade do processo de doação, lembrando que terras de “aldeamentos extintos” passaram a ser doadas pelo Estado. É preciso que este componente histórico seja considerado na base de valoração do magistrado. No caso do relatório das atividades da Comissão, temos uma prevalência de argumentos favoráveis aos proprietários de terra e do poder político local, com suas entidades representativas, municípios e Estado, e uma ausência da proteção aos direitos indígenas.

Desta forma é possível perceber os limites interpretativos que têm sido construídos sobre os direitos indígenas, em especial no tocante aos direitos territoriais, fazendo do judiciário campo privilegiado para pensar as disputas sobre os sentidos do direito e da democratização do acesso à justiça.

CONCLUSÃO

No caso de Mato Grosso do Sul, o judiciário local e as instâncias superiores da Justiça não tem conseguido produzir uma resposta garantidora dos direitos territoriais indígenas. A prática jurídica tradicional fica majoritariamente preenchida por uma leitura de mundo que reproduz o estranhamento e o paradigma da inferioridade, sem alcançar os valores do “outro”, das situações reais e concretas que mantêm os Povos Indígenas em uma situação desprivilegiada na estrutura econômica, material e simbólica. Limita-se, portanto, à negação e não produz a interação.

Retira do judiciário a responsabilidade de contribuir com o Estado no cumprimento de seu dever em garantir aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Apesar do conservadorismo hegemônico, é importante considerar que muitas decisões estão se pautando pelo reconhecimento dos contextos sócio-culturais dos Povos Indígenas e que entendem os direitos indígenas a partir de uma concepção mais ampla abarcando tudo que é inerente a vida e cultura indígena. Colocando o judiciário e todos os seus atores jurídicos no campo da disputa pela Constituição e legitimidade de uma concepção de justiça e bem viver, que se orienta pelo interesse público de garantir a diversidade cultural.

Só tem sentido pensar o crescente processo de judicialização, através do aumento expressivo das ações judiciais, quando este fortalece a democratização

do judiciário, garantido com ampla participação dos atores jurídicos e sociais (magistrados, defensores, promotores e partes envolvidas) e imposição de limites às reformas de mercado do judiciário (que busca concentrar o poder nas mãos do juiz espectador, não participativo da ação, pautado na produtividade, na padronização de decisões e imposição de acordos, como se fosse mediação de conflito). “Nada” significa o aumento de ações judiciais quando estas em sua maioria são julgadas improcedentes em função de algum requisito formal, ou mesmo permanecem sem discussão e julgamento. Quando observamos a estrutura de funcionamento, especialmente das varas da justiça estadual, percebemos o distanciamento entre a vigência e a efetividade do conjunto de normas e princípios da CF/88 e do direito internacional, como a Convenção 169/ OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos Povos Indígenas.

Os problemas dos Povos Indígenas acabam diluídos na estrutura do judiciário local do cone sul do Mato Grosso do Sul, que lida com todo tipo de ação, e não desenvolve um tratamento diferenciado aos indígenas e suas demandas por justiça. Na questão da terra/ território, especialmente nas ações e recursos de liminares de manutenção de posse ou reintegração de propriedade, ou nas ações de interdito proibitório, há um alinhamento da magistratura no sentido de reconhecer a propriedade privada, em desconsideração do conceito jurídico de terra indígena, que transita entre as ideias-elementos de habitat do povo, posse permanente e tradicionalidade. Até que todo o processo demarcatório seja concluído, majoritariamente as decisões caminham no sentido de garantir a manutenção do *status quo*. Ou seja, “tudo aconselha que seja mantido o estado das coisas anteriores ao dessapossamento”, “o dessapossamento da propriedade onde exerce atividades agropastoris provocaria um desequilíbrio que seria desproporcional ao próprio reingresso dos índios”, “geraria prejuízos maiores à propriedade privada”.

Embora todas as ações relacionadas aos conflitos de terra envolvam uma complexidade específica, a preponderância temática no quantitativo total das decisões, revela a necessidade de se constituir uma estratégia jurídica de enfrentamento do problema, que não passe pela pretensão de redução de sua complexidade, como temos com a proposta de pagamento do valor da terra na indenização, negando todo o indigenato e os direitos originários dos Povos Indígenas. É a defesa do indigenato como direito congênito e primário, que garante o imediato domínio da terra (e não uma posse a ser legitimada) e determina a ação enérgica do Estado no reconhecimento e demarcação das Terras Indígenas. O executivo e o judiciário precisam assumir com prioridade o enfrentamento da questão, como temos com as forças-tarefas interinstitucionais para enfrentamento de questões que colocam a soberania, os direitos fundamentais e a democracia em risco.

É necessário trazer para a comunidade de intérpretes da Constituição Federal, os novos marcos do Constitucionalismo latino-americano, promovendo um, deslocamento epistêmico na forma de ver e entender os direitos indígenas, superando do ponto de vista prático e processual, o paradigma da inferioridade e do assimilacismo que sempre pautou as relações entre Estado e Povos Indígenas. Com base no paradigma da interculturalidade e da autodeterminação, deverá o Estado ter uma ação enérgica para re-significar a tutela-proteção em termos de reconhecimento de uma cidade diferenciada que passa pelo direito de escolha sócio-cultural e político-territorial. No campo da administração da justiça, é necessária valorização da interdisciplinaridade como caminho para a tradução intercultural dos direitos, o reconhecimento de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, valorizando à exemplo da latinoamerica, a jurisdição especial indígena e tendo as ações de demarcação de terras, prioridade máxima de julgamento.

REFERÊNCIAS

BARIÉ, Cletus Gregor. **Pueblos Indígenas y derechos constitucionales em América Latina: um panorama**. 2ª edição. Bolívia: ABYA YALA, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOTERO, Esther Sánchez. **Justicia y pueblos indígenas de Colombia**. 3ª Ed. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

BRAND, Antônio. O impacto da perda da terra sobre a tradição Kaiowá/Guarani: os difíceis caminhos da palavra. **Tese** (Doutorado História/ PGH-FFCH, PUC-RS). Porto Alegre, 1997.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. Os direitos do índio. Ensaios e documentos. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**. Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000.

FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma con-

cepção integrada da justiça, *in* SARMENTO, Daniel, IKAWA, Daniela, PIOVESAN, Flávia (Orgs.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

LACERDA, Rosane. Diferença não é incapacidade: gênese e trajetória histórica da concepção da incapacidade indígena e sua insustentabilidade nos marcos do protagonismo dos povos indígenas e do texto constitucional de 1988. **Dissertação de Mestrado**. UnB, 2007.

MOREIRA, Erika Macedo. ONHEMOIRÕ: O judiciário frente aos direitos indígenas. **Tese**. Programa de Pós-Graduação em Direito (UnB). 2014.

PACHECO DE OLIVEIRA, João. **A viagem de volta**: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena. 2ª Ed. Rio de Janeiro: contracapa/ Laced, 2004.

PACHECO, Rosely Aparecida Stefanos. **Mobilizações guarani Kaiowá e Ñandeve e a (re) construção de territórios (1978-2003)**: novas perspectivas para o direito indígena. Tese defendida no Departamento de Antropologia, São Paulo, USP, 2004.

RIBEIRO, Darcy. **Os Índios e a Civilização**. São Paulo: Círculo do Livro, s.d.1ª ed.: Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

SOUSA SANTOS, Boaventura de Souza. **O discurso e o poder**. Ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988

SOUSA SANTOS, Boaventura de Souza. **Refundación Del Estado em América Latina. Perspectivas desde uma epistemologia Del Sur**. Lima, IIDS/ RELAJU, 2010.

SOUZA FILHO, C. F. Marés. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito**. Curitiba: Juruá, 2012

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. Os direitos originários dos Índios sobre as Terras que Ocupam e suas Consequências Jurídicas, *in* SANTILLI, Juliana (Coord.). **Os direitos indígenas e a Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris/ Núcleo de Direitos Indígenas/ NDI, 1993, pp. 9-43.

VIETTA, Katya. Histórias sobre terras e xamãs kaiowa: territorialidade e organização social na perspectiva dos Kaiowa de Panambizinho (Dourados, MS). **Tese** (Doutorado em Antropologia Social/ PPGAS-FFLCH, USP). São Paulo, 2007.

WALSH, Catherine. Interculturalidad critica y pluralismo jurídico. **Seminário Pluralismo Jurídico e Multiculturalismo**, Brasília, 13-14 de abril de 2010. Disponível em: http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/institucional/eventos/docs_eventos/interculturalidadcritica-y-pluralismo-juridico

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. Aos 20 anos do Convênio 169 da OIT: balanço e desafio da implementação dos direitos dos povos indígenas na América Latina. In: _____ . **Como se há regulado el pluralismo jurídico em la historia latinoamericana?**, In curso Pre-congreso Internacional Red Latinoamericana de Antropología Jurídica. Peru, 2010.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 6.001 de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 5.051 de 19 de Abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Popular (PET) nº 3388/RR. Relator Min. Carlos Ayres Britto, j. 19/03/2009.

Organização Internacional do Trabalho- OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.

.....

A EQUIDADE E SUAS IMPLICAÇÕES EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS: uma análise sobre o uso do instituto suspensão da segurança.

.....

THE EQUITY AND ITS IMPLICATIONS IN
COLLECTIVE LAND CONFLICTS:
an analysis on the use of the suspension of the security institute.

Ítalo Tiago Farias Machado¹
Thiago Allisson Cardoso de Jesus²

SUMÁRIO: Introdução; 1 Conflitos fundiários coletivos: A histórica tensão, O recrudescimento da violência e os (não) direitos; 2 A equidade como elemento de integração do direito; 3 O instituto “suspensão da segurança” em litígios fundiários: mudança no eixo axiológico ante ao papel gerencial do Judiciário; 3.1 Suspensão da segurança: notas sobre o instituto 3.2 A suspensão da segurança à luz da equidade nos casos de conflitos fundiários coletivos: recentes posicionamentos do Supremo Tribunal Federal; Considerações finais; Referências.

1 - Graduando em Direito pela Universidade Estadual do Maranhão. Bolsista em Pesquisa e Inovação em Gestão de Políticas Públicas Jovem Universitário – BPIjr. – UEMA/FAPEMA/SEGOV-MA

2 - Pós-doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica (PUC/RS) do Rio Grande do Sul. Professor Efetivo do Curso de Direito da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e da graduação e pós-graduação em Direito na Universidade Ceuma. Coordenador do Núcleo de Estudos em Processo Penal e Contemporaneidade (UEMA) e do Núcleo de Estudos em Estado, Segurança Pública e Sociedade (Universidade Ceuma). Advogado, inscrito na OAB Seccional Maranhão

RESUMO: Trata-se de uma análise, sob o prisma da equidade enquanto elemento de integração do Direito, isto é, instrumento de ponderação para fins de desfechos jurisdicionais socialmente justos. Em específico, a tratativa destina-se ao exame do instituto suspensão da segurança nos casos de conflitos fundiários coletivos em face do contexto constitucional hodierno, especialmente do papel do Poder Judiciário quanto à salvaguarda de direitos fundamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Conflitos fundiários. Judiciário. Equidade.

ABSTRACT: It is an analysis from the perspective of equity as a Law integration element, in other words, an instrument of weighting for social fair jurisdictional outcomes purposes. Specifically, the treaty is intended to exam the suspension of security institute in cases of collective land conflicts in the light of the current constitutional context, especially the role of the Judiciary of safeguarding fundamental rights.

KEYWORDS: Land conflicts. Judiciary. Equity.

INTRODUÇÃO

Os conflitos fundiários não são meros episódios na história brasileira, exprime, em verdade, um fenômeno perverso que deriva do próprio regime de colonização brasileira. O cenário, em regra, é marcado pelo signo da conflitualidade, isto é, inúmeras formas de violências perpetradas, bem como pelos equívocos jurídico-políticos, que, a propósito, por vezes “legitimam” excessos.

Referida temática traduz, em si mesmo, a necessidade de uma reflexão destinada a uma aproximação teórica e prática carregada de intencionalidade, isto é, direcionada a contribuir para a otimização de um sistema supostamente vocacionado a excluir, segmentar sujeitos frágeis na constelação de poder.

Nesse sentido, a finalidade precípua do presente trabalho é avaliar, tendo em vista ordem constitucional vigente, os procedimentos e o manejo do instituto suspensão de segurança, sob o prisma da equidade, no sentido de verificar suas aptidões instrumentais no que se refere à administração de conflitos fundiários coletivos.

O percurso metodológico norteia-se pela ampla revisão de literatura sobre o tema objeto de reflexão, no sentido de perquirir os fundamentos das categorias em análise, bem como de um exame legal e jurisprudencial afeto ao tema.

O presente trabalho encontra-se, metodologicamente, disposto em três seções. Na primeira parte, esboça-se sobre os conflitos fundiários em uma visão panorâmica, evidenciando o histórico clima de tensão e de nefastos episódios de violência que parecem se postergar no curso do tempo e do espaço, com o objetivo de refletir sobre a necessidade de (re)avaliar a responsabilidade dos Poderes Públicos, especificamente do Poder Judiciário na prevenção, mediação e soluções alternativas para esse tipo de litígio.

No segundo momento, procura-se debater sobre a equidade enquanto elemento de integração do Direito, isto é, como ferramenta de sopesar que efeitos de decisões, no caso, em litígios fundiários, não resultem em disparidades da realidade social, do razoável e dos ditames constitucionais, notadamente do respeito aos direitos humanos de todas as partes envolvidas.

Na terceira seção, versa-se sobre o polêmico instituto da suspensão de segurança em matéria de conflitos fundiários, notadamente no sentido de suscitar uma mudança no eixo axiológico de aplicação do indigitado instituto em recentes decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a equidade e o papel gerencial do Judiciário na salvaguarda de direitos humanos fundamentais.

1. CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS: A HISTÓRICA TENSÃO, O RECRUDESCIMENTO DA VIOLÊNCIA E OS (NÃO) DIREITOS

A luta pelo acesso e/ou permanência na terra no Brasil não é algo meramente episódico, alude, em verdade, ao perverso processo de colonização brasileira que fomentou a estruturação de um modelo fundiário concentrador, que implica um ciclo contínuo e severo de violência, traduzido notadamente em ataques às populações rurais e urbanas vulneráveis, aos povos e populações tradicionais, bem como aos recursos naturais.

Registre-se que, os conflitos aqui tratados se traduzem notadamente nas disputas, sobretudo judiciais, pela posse e/ou propriedade de imóveis e/ou territórios, bem como nos impactos de empreendimentos públicos e privados em relação às famílias e/ou grupos sociais vulneráveis³ e a forma como se perpetuam vencedores nesse embate, revelando o caráter elitista do acesso à terra (NUNES, 2015).

A conflitualidade é uma propriedade continua dos conflitos e está relacionada, essencialmente, à propriedade da terra, à renda da terra, da estrutura fundiária e aos processos de expropriação dos camponeses e assalariados por diversos meios e escalas e bases sociais, técnica econômica e política. (FERNANDES, 2005, p.27).

Nessa quadra, vale a referência à criação no ano de 2009 no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pela portaria 491, de um Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários, de modo que o objetivo precípua deste seria o de elaborar estudos e propor medidas concretas para acelerar os processos judiciais envolvendo conflitos fundiários, reconhecendo o caráter estrutural deste tipo de conflito.

O estado de constância dos conflitos, contudo, em um viés cada vez mais recrudescido de barbárie, no campo e nas cidades, vem sendo atestado por diversos estudos. A título exemplificativo, o relatório “En Terreno Perigoso” de 2016, da ONG Global Witness⁴ coloca o Brasil na liderança do ranking de casos de violência provocados por disputas de território rural.

Corroborando com o indigitado dado, a Comissão Pastoral da Terra – CPT, através do “Caderno Conflitos no Campo Brasil - 2016”⁵, consigna que o ano

3 - Tal conceituação toma por base a Resolução nº 87 de 2009, do Conselho das Cidades.

4 - Trata-se de uma organização não governamental internacional criada em 1993 para averiguar vínculos entre a exploração de recursos naturais e conflitos, pobreza, corrupção e abusos de direitos humanos a nível mundial.

5 - Pertinente destacar que o Estado do Maranhão figura como o ente federativo com maior número de conflitos no campo, sendo registrados em 2016, 194 conflitos em 75 cidades, com 13 mortes e mais de 31 mil famílias afetadas.

de 2016 foi o mais violento dos últimos dez anos, uma vez que registrou 1.295 (mil, duzentos e noventa e cinco) conflitos, estimando-se uma média de quatro ocorrências por dia.

Por oportuno, registre-se o comentário de Leonardo Boff (2016, p.27-28) sobre a situação em tela. Referido autor aduz que “somos herdeiros de quatro sombras que pesam sobre nós e que originaram e originam a violência”, quais sejam: 1) o nosso passado colonial violento; 2) o genocídio indígena; 3) a escravidão, “a mais nefasta de todas”, e 4) a Lei de Terras nº 601 de 18 de setembro de 1850 que “excluiu os pobres e afrodescendentes do acesso à terra, e os entregou ao arbítrio do grande latifúndio, submetidos a trabalhos sem garantias sociais”.

Não se pode olvidar que nas cidades o cenário também é assolador, isto é, a marca da concentração fundiária como corolário da concentração de renda, do processo de urbanização irregular, cuja expressão maior é a precariedade habitacional das populações de baixa renda, são uma constante que pode ser traduzida no “urbanismo de risco” vivenciado, ou seja, um cenário de exclusão territorial levada a efeito por um processo de urbanização que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem (ROLNIK, 2015).

Desta feita, infere-se que os conflitos fundiários no campo e na cidade resultam de problemas estruturais de raízes históricas e se processam em um contexto complexo, onde não raro o próprio Estado figura como violador de direitos seja por via de ação ou omissão.

Consigna-se que a análise da questão fundiária no Brasil permite, indubitavelmente, explicitar a relação sobreposta entre detentores do grande capital, o Estado e a população despossuída, marcada sob o signo da pobreza, das pertencas étnicas, de classe e gênero. (FURTADO, 2012).

Reitera-se que a histórica tensão entre supostos proprietários e posseiros (em sentido lato), bem como com a proposição de movimentos sociais organizados quanto ao direito fundamental à moradia e consectários lógicos, tem deixado um saldo de violência no campo e nas cidades que atenta contra o próprio Estado Democrático de Direito (art. 1º da CRFB/88).

Em outros termos, os conflitos experimentados no contexto (histórico e atual) de luta pelo acesso e/ou permanência na terra e demais direitos fundamentais consectários, apontam para um enorme desafio ao Estado Democrático de Direito, em toda sua configuração – legislação, administração, proteção judicial, políticas públicas, entre outros – no sentido de primar pela efetividade

dos direitos humanos e fundamentais, especificamente o acesso à terra, ao trabalho, à moradia, à água, à cultura, a liberdade religiosa, em síntese, a própria dignidade humana.

Nesse sentido, verifica-se a necessidade pulsante de observar os conflitos fundiários sobre outra perspectiva que não a meramente privatista, sobretudo, porquanto a situação de conflitos coletivos pela terra urbana e rural costumam culminar em episódios de despejos violentos que desafiam os limites das soluções jurídicas do problema. Registre-se, a necessidade de (re)avaliar a responsabilidade estatal na prevenção, mediação e soluções de forma a evitar a violação de direitos de ambas as partes em situação de litígio.

Nesse sentido, passe-se a debater sobre a equidade enquanto instrumento fértil a uma resposta coesa em face da demanda da sociedade ante os quadros de desordem urbana e agrária. Assim, pretende-se (re)avaliar os deveres positivos dos Poderes Constituídos, especialmente o do Poder Judiciário, na função de garantir a resolução de casos respeitando os direitos de todos os sujeitos envolvidos na situação de litígio.

2. A EQUIDADE COMO ELEMENTO DE INTEGRAÇÃO DO DIREITO

Não se pode olvidar que o termo equidade possui significância multifacetada e origens históricas⁶, contudo, o presente estudo centra-se na sua concepção e emprego jurídico enquanto um recurso axiológico face às insuficiências da legislação em relação ao litígio, utilizável no suprimento de lacunas normativas e harmonização com a realidade social, ou seja, trata-se de um instrumento para temperar a ausência ou o rigor excessivo da norma, afastando situação de evidente injustiça. (DINIZ, 2000).

Nestes termos, privilegia-se refletir os impactos da equidade sobre a decisão judicial, isto é, quando aquela passa a exercer função integrativa no ato judicial decisório, de maneira a que seus efeitos não resultem em disparidades da realidade social, do razoável e dos ditames constitucionais, notadamente do respeito aos direitos humanos de todas as partes envolvidas em eventual situação de conflito.

6 - O excursus histórico sobre a equidade, remete, indubitavelmente, aos os romanos; a importância da epieikeia na Ética a Nicômaco de Aristóteles; a moral cristã de São Tomás de Aquino; o sistema inglês da Equity; dentre outros. Seu conceito está intimamente relacionado às respectivas concepções jurídico-filosóficas, de modo que, entre os autores, um consenso acaba por torna-se algo improvável. Contudo, a equidade tem sido, sob certo aspecto, entendida como um direito natural em suas várias concepções, tais como: princípio de justiça, realidade social subjacente, consciência social, espírito da lei, vontade do legislador, etc.

Equidade, nesse aspecto, pode ser entendida como “a justiça do caso particular. (...) Não é, via de regra, fonte criadora do Direito, apenas sábio critério que desenvolve o espírito das normas jurídicas, projetando-o nos casos concretos”. (NADER, 2014, p. 125). Ela se impõe, em regra, como “uma exigência derivada da necessidade de temperamento das consequências pessoais, familiares ou sociais desfavoráveis, surgidas pela inevitável generalidade e abstração das leis.” (CUNHA, 2013, p.19).

Adverte-se, com efeito, que a equidade desempenha precipuamente o papel de suprir as lacunas dos repositórios de normas, e auxiliar a obter o sentido e alcance das disposições legais, um utensílio para evitar desgastes ou possíveis atritos entre a realidade que muda e o texto que permanece ou inexistente. (MAXIMILIANO, 2011).

Nessa esteira, reitera-se, que a equidade preconiza pela adequação, a fim de que o órgão jurisdicional possa combater as vicissitudes da realidade concreta. Com efeito, relaciona-se, intimamente, com os fins do Direito, que é o bem comum da sociedade. A lição de Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira Souza (2013, p. 542) é valiosa nesse sentido, ao sustentarem que:

A equidade pode ser empregada para auxiliar na interpretação das normas legais e para corrigir a lei, quando a aplicação dessa se revelar profundamente injusta ou inadequada às singularidades do caso concreto. Mas a equidade pode também ser utilizada para preencher as lacunas da lei, integrando o ordenamento. As lacunas que a equidade é convocada a colmatar são quase sempre lacunas ocultas, são aquelas que nem sempre decorrem propriamente da ausência de norma legal disciplinando uma hipótese, mas da percepção pelo intérprete de que a norma incidente deixou de contemplar um aspecto essencial do caso.

A equidade, portanto, remete em termos de função interpretativa e integrativa do Direito, ao predomínio da finalidade da lei sobre sua letra, aplicada coligando o texto normativo aos fatos sociais que o envolvem e à preferência, entre várias interpretações possíveis duma norma, pela mais benigna e humana. (DINIZ, 2000).

Assim, a equidade possibilita a ponderação dos resultados práticos que a aplicação estrita da norma está apta a produzir em determinadas situações fáticas. Sendo que, na iminência de a norma aplicável vier a produzir efeitos contraditórios ao ordenamento jurídico, a equidade possui o potencial de ser a cláusula de segurança que aliviaria a tensão entre a norma e a realidade prática.

O uso ou aplicação da equidade, contudo, encontra limites, sob pena de se permitir e fomentar discricionariedades e decisionismos judiciais. Adverte-se, nesse aspecto, que, o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) não prevê expressamente a possibilidade do uso da equidade em casos de omissões legislativas, restringindo-se ao uso da analogia, costumes e princípios gerais de direito,

No mesmo sentido, o parágrafo único do art.140 do Novo Código de Processo Civil – Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, dispõe ainda que o juiz só decidirá por equidade nos casos previstos em lei. Contudo, conforme se infere dos princípios insculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tais como a dignidade da pessoa humana, da solidariedade social e da igualdade substancial, previstos, por exemplo, nos art. 1º, incisos III e IV; art. 3º, inciso I; art. 5º, caput, incisos XXXV, XXXVII e LV; art. 170 e art. 173, § 4º, da CRFB/88, bem como conforme dispõe o próprio art. 5º da LINDB, a equidade é um instrumento plenamente admissível no ordenamento jurídico pátrio.

O Superior Tribunal de Justiça – STJ nos autos do RSTJ 83/168 bem sintetizou a questão ao apontar que:

A proibição de que o juiz decida por equidade, salvo quando autorizado por lei, significa que não haverá de subsistir a aplicação do direito objetivo por seus critérios pessoais de justiça. Não há de ser entendida, entretanto, como vedando que se busque alcançar a justiça no caso concreto, com atenção ao disposto no art. 5º da Lei de Introdução.

Assinala-se que, o ato decisório oriundo de meras inspirações pessoais supostamente agasalhadas pelo manto da equidade tende a gerar um cenário jurisprudencial esquizofrênico, imprevisível e inseguro. (DELFINO, 2014). Na mesma acepção, Maria Helena Diniz (2000, p.284) pondera que:

A equidade é, deveras, uma arma de dois gumes. Se, por um lado, permite ao juiz a aplicação da lei a fim de realizar o seu verdadeiro alcance e sentido, por outro lado, pode servir de instrumento às tendências legiferantes do julgador, pondo de lado seu dever de julgar.

Desta feita, é necessário consignar que “o juiz equitativo é o que, sem transgredir o Direito vigente, leva em consideração as peculiaridades do caso e o resolve baseando-se em critérios coerentes com os valores do ordenamento.” (ATIENZA; VIGO, 2008, p. 39).

Os fundamentos narrados permitem asseverar a inegável função da equidade enquanto elemento de integração do Direito, porquanto possibilita atenuar ou mesmo corrigir os excessivos rigores das normas jurídicas, evitando notadamente que esta se converta num instrumento tirânico.

3. O INSTITUTO “SUSPENSÃO DA SEGURANÇA” EM LITÍGIOS FUNDIÁRIOS: mudança no eixo axiológico ante ao papel gerencial do Judiciário

3.1 Suspensão da segurança: notas sobre o instituto

Inicialmente, é pertinente esclarecer que a utilização do termo “suspensão de segurança”⁷ é produto de certa convenção dos processualistas, notadamente pelo fato de que o pedido de suspensão foi, originariamente, concebido afeto ao procedimento de mandado de segurança, com escopo de suspender os efeitos da liminar ou da segurança ora concedida por sentença, isto é, para sustar a potencialidade danosa da decisão concessiva.

A doutrina aponta, contudo, que hodiernamente o pedido de suspensão cabe em todas as hipóteses em que se concede tutela provisória de urgência contra a Fazenda Pública ou quando a decisão judicial produz efeitos imediatos, por ser impugnada por recurso carente de efeito suspensivo automático. (DIDIER JR, 2016).

Esclarecida a acepção terminológica, passa-se a expor sobre os principais elementos atinentes ao referido instituto. Em termos históricos, sustenta-se que a origem remota deste advém do mecanismo do direito romano *intercessio*, isto é, a possibilidade conferida a um magistrado de mesma hierarquia ou superior para suspender a execução de um ato prolatado por outro magistrado. (RODRIGUES, 2002).

Com relação ao percurso histórico do instituto no ordenamento jurídico pátrio destaca-se que foi a Lei nº 191/1936, ao regular o mandado de segurança delineado pela Constituição Federal de 1934, a primeira esboçar a suspensão. O Código de Processo Civil de 1939, reproduziu similar regra em relação ao instituto da suspensão ao regular o mandado de segurança.

7 - Ao longo do trabalho o uso do termo “segurança” se refere a uma acepção ampla, isto é, a qualquer medida que tenha caráter de urgência para quem a pleiteia, não somente aos casos envolvendo mandado de segurança como se pode inferir *prima facie*.

Posteriormente, a Lei nº 1.533/1951 alterando disposições do Código do Processo Civil da época, previu que o Presidente do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos ou do Tribunal de Justiça poderiam ordenar ao juiz a suspensão da execução da sentença, cabendo dessa decisão agravo de petição ao Tribunal (art. 13).

Outro diploma legal notável no que diz respeito ao instituto em apreço foi a Lei nº 4.348/1.964, texto normativo que tratou sobre normas processuais relativas a mandado de segurança. Referida norma, previu expressamente o pedido de suspensão de liminar e de sentença, indicando que a existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública (bens jurídicos tutelados) justificariam tal pedido. Registra-se, que em face do contexto histórico acima deduzido, o instituto passou a ser enfrentando como de conteúdo antidemocrático.

A Lei nº 8.038/1990, ao instituir normas procedimentais para os processos perante o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), previu que o Presidente do STJ, mediante requerimento do Procurador-Geral da República ou de pessoa jurídica de direito público, poderia suspender a execução de liminar ou de segurança que tivessem sido proferidas pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais de Justiça dos Estados (art. 25).

Tal normativa, revela-se enquanto fundamento para o pedido de suspensão perante referidos Tribunais (STF e STJ), cumuladas com os dispositivos constantes dos regimentos internos, respectivamente art. 279 e art. 271.

Ainda sobre disposições legais versando sobre a suspensão da segurança pertinente apontar que a Lei nº 8.437/92, que disciplina as medidas cautelares contra o Poder Público. Na mesma esteira, a atual Lei regente do mandado de segurança, qual seja: a Lei no 12.016/2009 prevê o pedido de suspensão em mandado de segurança, permitindo que a pessoa jurídica de direito público ou o Ministério Público dirija tal pedido ao presidente do respectivo tribunal.

Destaca-se que o regime jurídico dos pedidos de suspensão atualmente encontra-se basicamente delineados pela conjugação dos arts. 4.º e parágrafos da Lei 8.437/1992; 1.º da Lei 9.494/1997 e 15 e parágrafos da Lei 12.016/2009, sendo seu objetivo direcionado para “evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”. (VENTURINE; ROTHENBURG; 2016).

Registre-se, porém, que embora diversas normas⁸, a exemplo das acima referidas, autorizarem pedidos da suspensão de segurança na hipótese de inequívoco risco potencial de decisões judiciais, essas disposições normativas, contudo cometeram deslizes, não só por não definir o que seria este instituto,

mas também, e menos ainda, por não lhe traçar um perfil procedimental. Soma-se a isso, o fato do Poder Público utilizar de Medidas Provisórias e sucessivas reedições para desnaturar o instituto, tais como: a MP 1984-13; MP 2180-35. (RODRIGUES, 2002).

Sobre a natureza jurídica da suspensão da segurança para certa divergência doutrinária atribuindo-lhe, por exemplo, natureza de 1) “ato de caráter administrativo” exercido pelo Presidente do Tribunal; 2) consideram o pedido de suspensão como recurso; 3) consideram que se trata de incidente processual; 4) sucedâneo recursal; 5) cautelar. (GUTIERREZ, 2000, p. 47).

Contudo, em que pese os Tribunais Superiores atribuam ao pedido de suspensão a natureza de atividade político-administrativa, parece prevalecer entre os processualistas o entendimento de se tratar de “um incidente processual, com finalidade de contracautela, voltado a subtrair da decisão sua eficácia” (CUNHA, 2008, p.470). Corroborando tal posição, Didier Jr. (2016, p. 685) assinala que:

Independentemente de se lhe atribuir natureza administrativa, política ou judicial, não restam dúvidas de que o pedido de suspensão constitui, ele mesmo, uma espécie de tutela provisória, voltada a subtrair da decisão sua eficácia antes do trânsito em julgado. No seu âmbito não se examina o mérito da controvérsia principal, aquilatando-se, apenas, a ocorrência de lesão a interesses públicos relevantes.

No que se refere aos legitimados para proposição do pedido de suspensão confere-se a qualquer pessoa jurídica de direito público, sendo que o Ministério Público também ostenta legitimidade para tanto.

Nesse aspecto, valiosa é a lição do professor Hely Lopes Meirelles, ao comentar o instituto da suspensão sob a ótica do mandado de segurança, onde aduz que a lei deve ser interpretada de forma racional e observando os fins a que se destina, de modo que pode requerer a suspensão também o órgão interessado, estendendo-se às pessoas e órgãos de direito privado que possam suportar os efeitos da liminar (MEIRELLES, 2004).

Quanto aos pressupostos para o pedido de suspensão, a doutrina aponta basicamente três, a saber: 1) Existência de provimento judicial de efeitos imediatos; 2) Perigo ou grave lesão a interesse público relevante; 3) Manifesto interesse

8 - Registre-se, a propósito, tal previsão na Lei da Ação Popular (art. 5 da Lei 4.717/65, na Lei da Ação Civil Pública (art. 12, 1 da Lei 7.347/85) e na Lei 9.507/97 - Habeas Data.

público na suspensão da decisão ou flagrante ilegitimidade do provimento a ser suspenso – decisão teratológica. (ALMEIDA, 2010). A legislação correta ao tema aponta claramente como competente para apreciação do pedido de suspensão o Presidente do Tribunal que teria competência para julgar o recurso contra a decisão atacada.

Em termos de procedimento afeto ao instituto, em razão de certa omissão legislativa, a doutrina aponta que não há requisitos formais previstos em lei, contudo, por dedução lógica, exige-se, que haja requerimento da pessoa jurídica de direito público interessada, bem como a narrativa dos fatos e fundamentos da demanda em que proferida a tutela provisória ou sentença que se pretende suspender. Deve-se, ainda, demonstrar o teor da decisão guerreada e o dano um interesse público qualificado, a saber: saúde, economia, segurança e/ou ordem pública. Uma vez acolhido o pedido de suspensão, a sustação da eficácia da decisão vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal⁹. (DIDIER JR. 2016).

Pertinente, esclarecer que a sede apreciativa é eminentemente fática, sendo cogente que o requerente alegue e demonstre a plausibilidade de efetiva e grave lesão a um dos bens tutelados. Ou seja, é necessário que a lesão potencial seja de natureza grave, vale dizer, que possa fazer periclitar a saúde, a ordem, a segurança ou a economia públicas. (NORTHFLEET, 2000).

Versado, ainda que sucintamente, sobre os elementos conformadores do instituto suspensão de segurança, faz-se necessário debater, a partir do prisma da equidade e de recentes posicionamentos do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, sobre sua aplicabilidade e eventuais polêmicas no que se refere aos conflitos fundiários.

3.2 A suspensão da segurança à luz da equidade nos casos de conflitos fundiários coletivos: recentes posicionamentos do Supremo Tribunal Federal.

Inicialmente, deve-se considerar que, tendo em vista o próprio contexto histórico do instituto da suspensão de segurança, seu manejo, por vezes, encontra captação escusa revestida de “interesse público”, isto é, com conexões diretas em benefício do capital e contra a efetivação de direitos humanos.

9 - Tal entendimento pode ser inferido da Súmula 626 do STF ao aduzir que “A suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração”

Na prática, a utilização desse instituto e a sua concessão por parte dos presidentes dos tribunais brasileiros, por vezes, tem sugerido uma falta de compromisso do Poder Judiciário com as questões ambientais e de direitos humanos, especialmente dos povos indígenas diretamente afetados pelas construções,¹⁰ a exemplo do caso da duplicação da Estrada de Ferro Carajás¹¹.

Contudo, em que pese as considerações acima, sobretudo o largo uso do instrumento para afiançar a execução do pacote de intervenções e megaprojetos pautados num modelo de desenvolvimento econômico exclusivo, há que se ter em vista que o criticado instrumento, tem sido também utilizado de forma a atender interesses coletivos e sociais.

A esse respeito, importante assinalar que a suspensão de segurança pode ser também uma forma de proteção dos direitos, cujo Estado está constitucionalmente amparado a fazer uso. Ademais, com a redefinição do papel do Estado, que deixou de ser liberal para ser social, valores estritamente privatistas/individualistas precisavam ser revistos. (RODRIGUES, 2002).

Assim, passa-se a expor sobre sua aplicabilidade e funcionalidade nos conflitos fundiários coletivos (rural e urbano) a partir da análise de duas casuísticas, a saber: *i*) suspensão da reintegração de posse de imóveis rurais ocupados por indígenas da etnias Guarani, Kaiowá e Terena em Dourados (MS)¹²; *ii*) suspensão da ordem de reintegração de posse de uma área de um milhão de metros quadrados em Sumaré (SP) ocupada por mais de duas mil famílias, conhecida como Vila Soma¹³.

O primeiro caso, trata-se de um episódio de conflito fundiário agrário, envolvendo fazendeiros e etnia indígena em torno de uma área da fazenda Nossa Senhora Aparecida, no Município de Caarapó (MS). Em decisão proferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal de Dourados/MS nos autos da Ação de Reintegração

10 - Dados colhidos do relatório da ONG Justiça Global (Brasil), intitulado “Situação do direito ao acesso à justiça e a suspensão de decisões judiciais (ação de suspensão de segurança) no Brasil” apresentado durante o 150º período ordinário de sessões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Washington, DC, 28 de março de 2014).

11 - SLAT – Suspensão de Liminar ou de Antecipação de Tutela, processo nº. 56226-40.2012.4.01.0000, Tribunal Regional Federal da Primeira Região.

12 - STF - MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 948 MATO GROSSO DO SUL, objetivando suspender a decisão proferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal de Dourados/MS nos autos da Ação de Reintegração de Posse 0000617-49.2015.4.03.6002. Essa decisão foi mantida pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região no Agravo de Instrumento 0010540-63.2015.4.03.0000.

13 - STF - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CAUTELAR 4.085 SÃO PAULO, objetivando a concessão de efeito suspensivo ativo ao recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que manteve reintegração de posse.

de Posse 0000617-49.2015.4.03.6002 foi liminarmente concedida a reintegração para determinar aos indígenas da Comunidade Guarani-Kaiowá, da etnia Teiy'Jusu, a imediata desocupação da área correspondente à parte do imóvel rural denominado Nossa Senhora Aparecida, no Município de Caarapó/MS, sendo tal decisão mantida pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região quando da apreciação de Agravo de Instrumento 0010540-63.2015.4.03.0000.

Assim, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI pleiteou a suspensão de liminar no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sustentando que o espaço ocupado faz parte da terra indígena tradicionalmente ocupada pelo povo kaiowá. Além disso, ao contrário do afirmado nas decisões interlocutórias de primeira e segunda instância, existe processo administrativo demarcatório em curso.

Sustentou ainda a FUNAI que há risco iminente de enfrentamento entre indígenas e não indígenas¹⁴, colocando em perigo a vida, a saúde e a incolumidade física dos envolvidos, implicando, com efeito, grave lesão à ordem e à segurança públicas.

Na decisão monocrática apreciando o pedido de suspensão, que foi deferido, asseverou-se que a retomada da posse pode ser vista como fator de exacerbação da disputa, em especial quando o cumprimento da ordem judicial é acompanhado por força policial e que seria temerário permitir a retirada forçada dos indígenas, concedendo a reintegração da posse aos não índios, por meio de decisão liminar, haja vista o risco de conflitos que poderiam representar enorme convulsão social, passível de abalar a ordem e a segurança públicas.

O segundo caso diz respeito a um conflito fundiário urbano onde as empresas Massa Falida Soma Equipamentos Industriais LTDA. e Melhoramentos Agrícolas Vifer LTDA, em julho de 2012, ajuizaram ação de reintegração de posse para reaver uma área de um milhão de metros quadrados em Sumaré (SP) ocupada por mais de duas mil famílias.

O pedido dos autores foi julgado procedente em janeiro de 2013, e a sentença foi mantida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP). Dessa decisão, a DPE-SP interpôs recurso extraordinário ao STF, cuja admissibilidade depende de análise. Contudo, em cautelar, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE-SP) pede a suspensão da decisão do tribunal paulista até o exame

14 - Em julho de 2013 os guarani-kaiowá e fazendeiros da região, em cumprimento de mandado de reintegração de posse, haviam entrado em conflito, onde um indígena morreu e diversos ficaram feridos, levando o governo federal a enviar 110 homens da Força Nacional de Segurança para atuar no local e a criar uma comissão no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

do recurso extraordinário, apontando a alta probabilidade de que a operação de reintegração cause lesão a diversos direitos humanos das cerca de dez mil pessoas que vivem no local, como o direito à vida, à integridade física, à propriedade e outros direitos sociais, dentre eles o direito à moradia, pois não houve efetiva comprovação dos meios para o cumprimento da reintegração nem indicação de como será realizado o reassentamento das famílias.

Ao deferir a liminar, o ministro Lewandowski destacou o risco considerável de conflito social, citando experiências de episódios recentes da desocupação da área do Pinheirinho, em São José dos Campos (SP), e de um antigo prédio na Avenida São João, na capital paulista. Asseverou que a retomada de posse pode ser vista como exacerbação do litígio em questão, em especial quando é levada a efeito por força policial desacompanhada de maiores cuidados com o destino das pessoas retiradas. Assim, entendeu por presentes os requisitos para a concessão da liminar, que atribui efeito suspensivo ao recurso extraordinário, suspendendo os efeitos do acórdão do TJ-SP até o julgamento dessa ação cautelar.

Considerando os dados fáticos acima apresentados, compete agora versar sobre a observância de uma nova roupagem para o instituto da suspensão de segurança.

Não se pode olvidar, contudo, que as soluções jurídicas majoritariamente alvitradas para esse tipo de problema (como se observa, por exemplo, nos próprios julgamentos de primeiro e confirmações por Tribunais – Federais e Estaduais dos casos apresentandos), em regra, tendem a reforçar o quadro de desigualdade que marca a história do acesso à terra no Brasil, decorrendo notadamente do fato de que o paradigma vigente no direito Brasileiro ainda encontra-se assentado, entre outros, em três pilares que lhe impõem limites: o normativismo, o individualismo e o elitismo jurídicos. (NUNES, 2015).

Na mesma concepção, pondera-se que o sistema de Justiça pode tanto favorecer o aprofundamento democrático (“processo de transformação de relações desiguais de poder em relações de autoridade partilhada” – SANTOS, 2016, p. 203) quanto criar obstáculos ao aperfeiçoamento da democracia, atuando de maneira segregacionista, isto é, como mecanismo de manutenção do status *quo* (CARDOSO, 2017).

Contudo, embora cientes de tais fatos, infere-se que o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal, indica que o órgão jurisdicional aparenta ter despertado para o dever de atuar de modo a não potencializar ainda mais uma situação de carência e desestabilização. Ademais, as decisões judiciais desempenham um papel simbólico relevante na medida em que atuam ao resolver o

conflito jurídico posto em prol do reforço ou desconformação de valores sociais. (ACCA, 2014).

Em que pese o caráter das decisões sejam meramente acautelatórios e unilaterais, o Supremo tem mostrado uma preocupação importante, qual seja: observar as consequências socialmente nefastas de uma decisão. Isso revela uma visão panorâmica, onde a equidade exsurge, ainda que tacitamente, como forma de adaptar a regra existente à situação concreta, observando-se os critérios de justiça, isto é, informar parâmetros para avaliação dos desfechos possíveis nos conflitos territoriais e critérios mínimos que devem ser atendidos em caso de desocupação.

Nestes termos, a existência de um instrumento como a suspensão de segurança, em que pese algumas subversões de sua utilização¹⁵, indica que este pode ser destinado a proteger pessoas contra graves lesões derivadas de execuções de provimentos judiciais.

Há, contudo, quem questione a utilização desse instrumento nesses moldes, sob alegação de que importaria grave atentado à legislação, sobretudo, quanto à segurança jurídica do ordenamento. Outro argumento reside no suposto fato de que não se deve admitir, por esta via, a defesa de interesses primários ou secundários de terceiros, submetidos a modificações por outras decisões e recursos, mas tão somente situações de efeitos imediatos e lesivos ao Estado (MENDES, 2018).

Critica-se ainda a frequência com a qual se tem interferido em decisões judiciais - objeto do pedido de suspensão - e que isso, em tese, quebraria a harmonia do sistema de justiça brasileiro, no que diz respeito ao devido processo legal especialmente. Chega-se inclusive a cogitar suposta inconstitucionalidade do instituto. (VENTURINE; ROTHENBURG; 2016)

Tal entendimento, *data máxima vênia*, não merece prosperar, porquanto especialmente nestas hipóteses, onde, por vezes, o cumprimento de ordens de reintegração de posse no Brasil pauta-se num *modus operandi* guiado pelo desrespeito aos direitos humanos das pessoas removidas, a busca pela decisão que melhor atenda o interesse público não escapa a um juízo de ponderação axiológica para contrastar o proveito que a decisão judicial confere a todos os afetados por ela. Em outras palavras, deve-se primar pela resolução do conflito fundiário de forma pacífica, democrática e não violadora de direitos, tais como moradia, vida, trabalho, dentre outros.

15 - O conceito aberto das hipóteses de cabimento, isto é, a noção de “grave lesão à saúde, à segurança e à economia públicas”, constituem um sério problema, porquanto tendem a possibilitar que as mais diversas situações sejam incluídas em suas noções.

Nesse sentido, a suspensão de segurança encontra guarida enquanto especial mecanismo de proteção dos interesses da coletividade com a finalidade evitar o sacrifício total de determinados direitos em relação aos demais, “realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual, a fim de alcançar a harmonia do Texto Constitucional” (SCARTEZZINI, Jorge, 2009, p. 49).

Reitera-se que, é o próprio texto constitucional que assegura a constitucionalidade do incidente de suspensão, ademais assegura a proteção dos direitos individuais e coletivos, bem como protege os direitos sociais. (RODRIGUES, 2002). A propósito, conforme se extrai do Comentário Geral da ONU de número 7 (1997) as remoções e despejos forçados, devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais, ou seja, em casos absolutamente necessários e quando não há alternativas viáveis.

Adicionalmente, necessita-se da devida adoção das medidas preventivas, protetivas ou compensatórias em face dos instrumentos internacionais de direitos humanos que tratam da matéria¹⁶, o que, na prática pouco se verifica. Trata-se, portanto, de assumir uma tendência alinhada a uma contracultura de soluções não litigiosas de conflitos, de modo a perceber o caráter estrutural do conflito.

Nessa acepção, as decisões do Supremo Tribunal Federal em sede de pedidos de suspensão revelam, sob o prisma da equidade, que o instituto pode ser encarado como uma ferramenta imprescindível em termos de direito à prestação jurisdicional equitativa, isto é, vocacionada a observância do direito de acesso material à justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão dos conflitos por terra, no campo e na cidade, implicação de uma histórica irregularidade fundiária e a falta de acesso a serviços básicos é um dos problemas que desafiam a própria noção de Estado Democrático de Direito, sobretudo, quando desembocam em situações de violência física, bem como remoções e despejos forçados sem a devida atenção às populações já vitimadas por processos de segregação e exclusão.

Nesse sentido, há que se notar que a sensível questão social da matéria, a

16 - Cita-se, por exemplo: Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

singularidade do conflito, remete para que o Judiciário quando provocado para intervir nestas demandas, sobretudo em ações de reintegração/manutenção de posse, possui a tarefa fundamental de assegurar direitos fundamentais a todos envolvidos.

Desta feita, o instituto da suspensão de segurança tem o potencial, em que pese, por vezes seu manejo ser direcionado pela Administração Pública para manter projetos alinhados aos interesses econômicos, de evitar graves danos sociais. A propósito, o Supremo Tribunal Federal, em recentes posicionamentos, vem se manifestando no sentido de evitar a exacerbação do litígio em questão.

Esclarece-se, porém, que não se trata de ser conivente com eventuais situações de esbulho ou turbação, mas sim de uma ponderação necessária entre cumprimento de uma ordem judicial (segurança jurídica) e suas consequências sociais, onde o vetor axiológico da equidade tem projetado uma tentativa de dimensionar a Justiça, refletindo, com efeito, consequências práticas importantes no campo da decisão judicial.

REFERÊNCIAS

ACCA, Thiago dos Santos. **A (DES)SEGREGAÇÃO URBANA POR MEIO DO DIREITO: O poder judiciário, as políticas públicas e o caso da ponte estaiadinha.** In: *As múltiplas faces do conflito fundiário no Brasil. Análise CPJA|DIREITOGV*, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18687?show=full>>. Acesso em: 10. Jan. 2018.

ALMEIDA, Alisson da Cunha. **Suspensão de Segurança, de Liminar e de Antecipação dos Efeitos da Tutela no Supremo Tribunal Federal.** In: *Publicações da Escola da AGU: pós-graduação em direito público – UnB: coletânea de artigos/Coordenação de Jefferson Carús Guedes; Juliana Sahione Mayrink Neiva.* Brasília: Advocacia-Geral da União, 2010. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/3604471>. Acesso em: 10. Jan. 2017.

ATIENZA, Manuel; VIGO, Rodolfo Luís. **Código ibero-americano de ética judicial.** Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008.

BETIOLI, Antonio Bento. **Introdução ao direito: lições de propedêutica jurídica tridimensional.** — 11. ed. rev. atual. — São Paulo : Saraiva, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. – apresentação Tércio Sampaio Ferraz Júnior, trad. Maria Celeste C. J. Santos; rev. téc. Cláudio De Cicco. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6ª ed., 1995.

BOFF, Leonardo. **Conflitos no campo, suas causas e possíveis saídas**. In: *Conflitos no Campo – Brasil 2016*, p. 27-73 [Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentim Pinto Andrade - Goiânia]: CPT Nacional – Brasil, 2016.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional. **Tese. (doutorado)** - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 336 f, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18099>>. Acesso em: 17. Jan. 2018

CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. Justiça e equidade. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília | ano 50 | n° 198 abril/junho – 2013. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496930/RIL198.pdf?sequence=>>. Acesso em: 09. Jan. 2018.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 6. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2008, p. 470.

DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. **Função social na tutela possessória em conflitos fundiários**. Rev. direito GV [online]. 2013, vol.9, n.2, pp.465-488. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322013000200004#nt16>. Acesso em: 10. Jan. 2018.

DELFINO, Lúcio. **A paradoxal decisão por equidade no Estado Democrático de Direito: apontamentos sobre o “Relatório Paulo Teixeira”**. In: PIMENTEL, Alexandre Freire et al. (Coord.). **Novas tendências do processo civil: estudos sobre o Projeto do novo Código de Processo Civil**. Editora JusPodivm, 2014.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidentes de competência originária de tribunal – 13. ed. reformn.** — Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

DINIZ, Maria Helena. **As lacunas no direito**. — 6. ed. — São Paulo: Saraiva, 2000.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questão Agrária: Conflitualidade e Desenvolvimento Territorial**. In BUAINAI, Antonio M. (Ed). Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

FERRAZ, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, decisão e dominação**. Atlas: São Paulo, 2005.

FURTADO, Marivania Leonor Souza. Aquilombamento no Maranhão: um Rio Grande de (im)possibilidades. 2012, 313 f. **Tese (doutorado)** – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2012.

GUTIERREZ, Cristina. **Suspensão de liminar e de sentença na tutela de interesse público**. Editora Forense, 1ª ed. 2000.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Curso de Direito Civil**. Vol 1, 8a ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Suspensão de Segurança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **A Ciência do Direito: conceito, objeto, método**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. – 20. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MENDES, Pedro Puttini. **Violação da CF/88 nas suspensões de segurança em reintegração de posse**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5005, 15 mar. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/56488>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. – 36.a ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. **Suspensão de sentença e liminar**. In Revista de Processo, nº 97, ano 25, pp.183-193, janeiro/março de 2000.

PEREIRA, Jean Carlos Nunes. Do elitismo à democratização: uma crítica à teoria do direito na análise da solução do conflito pela terra. 2015. 160 f. **Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas)** – Universidade Federal do Maranhão, 2015.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. **Teoria Tridimensional do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2014.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de Planejamento urbano para o país – avanços e desafios. **IPEA. Políticas sociais – acompanhamento e análise** p.199-209. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel

12.pdf>. Acesso em: 10. Dez. 2017

_____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SAUER, Sérgio; MARÉS, Carlos Frederico, coord. **Casos emblemáticos e experiências de mediação: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Pesquisa-Conflitos-Fundi%C3%A1rios-Agr%C3%A1rios-Terra-de-Direitos.pdf>> . Acesso em 01. Dez. 2017.

SOUZA, C. P.; SARMENTO, D. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SCARTEZZINI, Jorge Tadeo Goffi Flaquer. **Suspensão de Segurança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

STRECK, Lênio Luiz. **Constituição ou Barbárie? – a Lei como possibilidade emancipatória a partir do Estado Democrático de Direito**. Disponível em: <http://www.leniostreck.com.br/site/wp-content/uploads/2011/10/16.pdf>. Acesso em: 10. Dez. 2017.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Et al. **Observatório da atuação do Poder Judiciário nos conflitos agrários decorrentes de ocupações de terra por movimentos sociais nos estados do Pará, Mato Grosso, Goiás e Paraná (2003-2011): Relatório Final de Pesquisa / Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega, Cláudio Lopes Maia, Adegmar José Ferreira – Goiânia: Universidade Federal de Goiás / Faculdade de Direito, 2012.**

WITNESS, Global. **En Terreno Peligroso**, 2016. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/.../En_Terreno_Peligroso.pdf>. Acesso em: 10. Dez. 2017.

WOLKMER, Antonio Carlos. NOVOS SUJEITOS SOCIAIS E A CONSTRUÇÃO PLURAL DE DIREITO. In: **CONFLITOS AGRÁRIOS: seus sujeitos, seus direitos**. p. 285-290. Org. TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; SCHWENDLER, Sônia Fátima. Goiânia: Puc Goiás, 2015.

VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público**. São Paulo: RT, 2005.

VENTURI, Elton; ROTHENBURG, Walter Claudius. Tutela Diferenciada. In: **Revista de Processo MPSP**. EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA. REPRO VOL. 256 (JUNHO 2016). Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.256.13.PDF>. Acesso em: 10. Jan. 2018.

O CONTROLE DE AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS, SEGURANÇA E SOBERANIA NACIONAL

CONTROLLING LAND ACQUISITION BY FOREIGNERS: SOVEREIGNTY AND NATIONAL SECURITY

Renata Furtado¹

SUMÁRIO: Introdução; 1 A perspectiva histórico-institucional da Lei nº 5.709, de 1971, e a segurança nacional; 2 A Lei aplicada na garantia da independência e da soberania nacional; 3 O cenário político e burocrático atual; Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo apresenta uma análise do Estado brasileiro sob a perspectiva burocrática no controle da aquisição de terras por estrangeiros, iniciando com uma contextualização sobre a demanda mundial de terras agrícolas e a centralidade do governo federal na condução da Lei nº 5.709, de 1971. O artigo busca apresentar, ainda, uma abordagem contemporânea de segurança nacional que autoriza restrições para garantir soberania na gestão do território, com base no interesse nacional, frente ao investimento estrangeiro em terras. Ao mesmo tempo, o estudo registra a importância de se compartilhar responsabilidades entre entes federativos, com o uso eficiente de sistemas e bancos de dados, para dar maior eficiência ao monitoramento de entrada de investimento estrangeiro e assegurar a promoção do desenvolvimento.

1 - Doutora e Mestre em Ciências Sociais, com ênfase em estudo comparado sobre as Américas pela Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB). Coordenadora-Geral de Assuntos de Defesa Nacional da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

PALAVRAS-CHAVE: segurança nacional – estrangeiro – terras – federalismo – faixa de fronteira

SUMMARY: This article analyses the Brazilian state from a bureaucratic perspective in controlling land acquisition by foreigners, starting with a contextualization of the global demand in agricultural land and problematizing the centrality of the federal government conducting the Federal Law nº 5,709 of 1971. The article also seeks to present a contemporary approach to national security that authorizes restrictions to ensure sovereignty in land management based on the national interest and according to the level of foreign investment. At the same time, the study registers the importance of sharing responsibilities between federative entities, with the efficient use of systems and databases, to increase the efficiency of monitoring foreign investment inflows and ensure the promotion of development.

KEYWORDS: national security - foreign - land - federalism – border strip

INTRODUÇÃO

O Estado é visto, neste artigo, como um sistema burocrático fragmentado, relativamente autônomo e com própria dinâmica interna. Entende-se, ainda, que a burocracia cria uma máquina de fazer e mudar regras, ou seja, um refinado aparato é desenvolvido para manejar operações internas ao Estado, seja para atender interesses capitalistas ou demandas democráticas (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 430). Soma-se à visão fragmentada do Estado e ao campo da Administração Pública na elaboração de regramentos frente às pressões internas e externas, o delicado e ao mesmo tempo complexo relacionamento entre política e burocracia. Sob essa perspectiva, a administração seria resultado da política e os problemas burocráticos teriam fundamento na configuração dessa política (LABRA, 1988, p. 33)².

A questão da compra de terras agrícolas ou solos não urbanos por grandes empresas como fenômeno a ser explorado e estudado na academia e na burocracia foi inicialmente abordada em relatório das Nações Unidas, a FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação, em 1999, onde a referida agência questiona as razões que levam os Estados-nação à adoção de políticas de restrição ao acesso de estrangeiros aos seus bens, entre eles a terra. Os principais motivos identificados no relatório foram: proteção à segurança nacional; prevenção ao domínio de infraestrutura; prevenção ou restrição à especulação estrangeira; preservação do “tecido” social da nação; controle da imigração; controle do fluxo de investimentos diretos estrangeiros; direcionamento dos investimentos estrangeiros em terra; segurança da produção de alimentos; e, outros fatores como nacionalismo, racismo ou xenofobia (HODGSON; CULLINAN; CAMPBELL, 1999, p. 18-19).

As Nações Unidas, ainda por meio da FAO, e o Banco Mundial, têm chamado a atenção para o “fenômeno” recente de aquisição de terras por estrangeiros, em especial, nos países da África e da América Latina, conhecido como *land grab* (GHOSH, 2011).

Por outro lado, o descontrole da presença de estrangeiros no domínio de grandes extensões de terra no Brasil é de tal ordem, que políticos e burocratas afirmam que sequer conhecemos as reais dimensões³.

2 - O presente artigo baseia-se na tese de Doutorado em Ciências Sociais, com ênfase em estudo comparado sobre as Américas, concluído na Universidade de Brasília - UnB, em 2016, após Estágio de Doutorado realizado na Universidade de Massachusetts e Harvard, nos Estados Unidos, extensão universitária apoiada pela *Fulbright Scholarship Program*. Os fundamentos ora apresentados foram extraídos da tese: “O Estado fragmentado e o *Layer Cake*: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos da América sobre o controle da aquisição de terras por estrangeiros”, disponível no Repositório Institucional da UnB.

3 - Relatório da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. 54ª Legislatura. 1ª Sessão Legislativa Ordinária, out/2011. Brasília-DF.

As discussões iniciadas na Câmara, após **30 anos** de regime democrático, e ainda não concluídas na arena política e burocrática, giram em torno de um possível fracasso da implementação do modelo de controle, introduzido sob o manto da política de segurança nacional, ou seja, questiona-se a atual política pública regulatória, instituída pela Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que vem sendo conduzida por instituições do Executivo federal.

Os debates até aqui prevaletentes em relação à aquisição de terras por estrangeiro, ao mesmo tempo em que usualmente indicam uma **centralidade da União** na condução do tema, não se dedicam a apresentar uma compreensão abrangente do controle dessa aquisição dentro da federação e mostram-se por vezes influenciado pelas discussões relativas ao *land grab* sobre terras agricultáveis em países ricos em recursos naturais.

Várias podem ser as abordagens teórico-metodológicas em relação à terra. Entre as perspectivas existentes, ela pode ser entendida como um bem ou ativo econômico na medida em que é a base para a produção de alimentos e insumos industriais, e gera uma dinâmica própria na política agrária de um país (SAYAD, 1982, p. 88 *apud* PLATA, 2001, p. 18). Logo, “a propriedade da terra, bem que se presta a múltiplas formas de produção de riquezas, não poderia ficar unicamente em subserviência aos caprichos da natureza humana, no sentido de aproveitá-la ou não, e, ainda, como conviesse ao proprietário” (SILVA, 1999, p. 687).

Com a alteração do texto da Constituição de 1988, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 6, de 1995, que revogou expressamente o art. 171, eliminou-se a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, dando início ao período *open-door* da economia brasileira. Essa EC foi resultante da negociação política e burocrática para abertura do mercado ao investimento estrangeiro e retirada das medidas protetivas às indústrias nacionais⁴.

A justificativa baseou-se no fato de que a discriminação ao capital estran-

4 - BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. “Art. 171. São consideradas: I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País; II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades. § 1º A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional: I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País; II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos: a) a exigência de que o controle referido no inciso II do “caput” se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia; b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno. § 2º Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional”.

geiro teria perdido sentido no contexto de eliminação das reservas de mercado, da maior inter-relação entre as economias e da necessidade de se atrair capitais estrangeiros para complementar à poupança interna⁵.

Porém, as restrições impostas pela Lei nº 5.709, de 1971, encontram amparo na preservação da soberania nacional. Segundo Vieira Júnior (2011, p. 230), a preservação da **soberania nacional**, as condicionantes genéricas impostas às empresas brasileiras em setores estratégicos ao desenvolvimento nacional e a disciplina do investimento do capital estrangeiro, com base no interesse nacional, são preceitos constitucionais que conferem lastro às restrições postas pelo § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, às empresas brasileiras controladas por estrangeiros não residentes ou por empresas estrangeiras não sediadas no Brasil.

Ademais, no que se refere a terra e ao manto da **segurança nacional** que recai sobre ela, há que se considerar o conceito dinâmico dessa segurança e sua capacidade de adaptação às circunstâncias conjunturais de cada país. Existem múltiplos conceitos sobre segurança nacional e, entre as abordagens existentes, há aquela que a considera como sendo “a segurança que à Nação se garante em considerável amplitude” e “caracteriza-se pela relatividade e pela adaptabilidade. Relatividade é um julgamento conjuntural de valor, ao passo que a adaptabilidade é um processo de correção e reajustamento permanente em face dos fatos novos” (PESSOA, 1971, p. 99, 101).

1. A PERSPECTIVA HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DA LEI Nº 5.709, DE 1971, E A SEGURANÇA NACIONAL

A aquisição de terras por estrangeiro é regulada pela Lei nº 5.709, de 1971. No período imediatamente anterior à vigência dessa lei, havia o Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969, que regulamentava o Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969, e indicava a necessidade de autorização do Ministério da Agricultura, por intermédio do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA, para aquisição de terras por estrangeiro no país⁶.

5 - Segundo a Exposição de Motivos nº 37, de 16 de fevereiro de 1995, as alterações propostas iriam “ao encontro do projeto de desenvolvimento econômico e social [...], manifestando-se compatíveis com a construção de uma economia mais moderna, dinâmica e competitiva”. A proposta de EC foi assinada pelo Ministro da Justiça Nelson Jobim, Ministro da Fazenda Pedro Malan, Ministro do Planejamento e Orçamento José Serra, Ministro da Previdência e Assistência Social Reinhold Stephanes, Ministro da Administração e Reforma do Estado Luis Carlos Bresser Pereira e Ministro de Minas e Energia Raimundo Brito e submetida ao então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

6 - O *background* da edição do Ato nº 45, envolvia, na década de 60, notícias de fraudes com aquisições de terras por

À época, as transações com terras envolvendo estrangeiros, na faixa interna de 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional, dependiam também da autorização prévia do Conselho de Segurança Nacional (CSN)⁷, por meio da Lei nº 2.597, de 1955. Essa lei foi revogada pela atual Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que define tal faixa interna como área indispensável à segurança nacional e a designa “faixa de fronteira”^{8 9}. Essa lei **mantém a exigência** do assentimento prévio do CSN, atual Conselho de Defesa Nacional (CDN), para aquisições diretas e indiretas de imóveis rurais na faixa de fronteira do país¹⁰.

O Presidente Costa e Silva e membros do CSN, valendo-se da prerrogativa assegurada pelo Ato Institucional (AI) nº 5, de 13 de dezembro de 1968, na condução da **política de segurança nacional**, baixou o referido Ato Complementar nº 45, de 1969¹¹, deixando para lei especial a apresentação detalhada das regras a que os estrangeiros interessados em adquirir terras no Brasil estariam submetidos¹².

Analisando-se os dois instrumentos normativos baixados pelo Executi-

estrangeiros: “estelionatários internacionais passaram a transacionar com estrangeiros, inclusive no exterior, áreas de nosso território das quais não eram proprietários e nem possuidores, puramente fictícias, ou então vendiam a mesma área, ainda que documentada, a inúmeras pessoas, simulando inclusive o recolhimento de tributos a órgãos governamentais como o extinto IBRA, hoje Incra. Havia necessidade de por cobro a essa situação resguardando os interesses da nação brasileira quanto a uma ocupação descontrolada de seu território por estrangeiro, coibindo-se, ainda, a ação de escroques internacionais” (ROCHA, 2000, p. 14).

7 - BRASIL. Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955. Dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do país e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2597.htm. Acesso: 28/06/2018.

8 - BRASIL. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm. Acesso: 28/06/2018.

9 - A faixa de até 150 quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei, do acordo com o atual texto da Constituição brasileira (art. 20, §2º). Essa região do país abarca 588 municípios, onze estados da federação, 33 cidades geminadas; representa 27% do território nacional, onde residem cerca de dez milhões de brasileiros, e, ainda, faz possui limite internacional com dez países (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009; FURTADO, 2011, p. 15).

10 - Sobre a concepção contemporânea da “faixa de fronteira” e a trajetória histórica das elites organizacionais no Executivo federal, como destaque a atuação do CSN e sua Secretaria-Geral, ver Furtado (2013).

11 - BRASIL. Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969. Dispõe sobre a aquisição de propriedade rural no território nacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-45-69.htm. Acesso: 28/06/2018.

12 - De acordo com o art. 3º, do Ato nº 45, de 1969; “Lei especial determinará as condições, restrições, limitações e demais exigências a que ficará sujeita a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira natural ou jurídica, tendo em vista a defesa da integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-45-69.htm. Acesso: 28/06/2018.

vo federal, nota-se que embora a Lei nº 5.709, de 1971, tivesse o objetivo de alterar o Decreto-Lei nº 494, de 1969, para dotar o Estado de maior nível de controle de seu território, tal norma manteve, em linhas gerais, os padrões de comportamento organizacional até então aplicados na vigência da política de segurança nacional¹³.

A Exposição de Motivos nº GM-0268-B, de 4 de maio de 1971, que subsidiou a publicação da Lei nº 5.709, de 1971, após debates no Congresso Nacional, foi dirigida ao Presidente Médici pelos Ministros da Justiça, da Agricultura e da Secretaria-Geral do CSN à época, destacando que a proposta, então submetida, era resultado dos trabalhos de uma Comissão Interministerial¹⁴, composta por profissionais habilitados do Executivo federal, para elaborar estudos e proposta de atualização da legislação até então vigente¹⁵.

Em 1971, já se ressaltava a necessidade de se coibir abusos, fraudes, que ofendiam a integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade¹⁶. A justificativa baseava-se, ainda, na *dificuldade* da Procuradoria-Geral da República e do Ministério da Agricultura em controlarem a aquisição de terras por estrangeiro, com vistas à proteção do interesse nacional, por meio dos mecanismos burocráticos até então existentes frente à demanda internacional de terras no Brasil.

Foi no período em que o regime militar comandou o país que a aquisição de terras por estrangeiro, pessoa física ou jurídica, sofreu limitação, restrição e controle sob a bandeira da segurança e desenvolvimento nacional no cumprimento do dever da Pátria (ZIBETTI, 2005, p. 225).

O texto da Lei nº 5.709, de 1971, guardava relação com os critérios de segurança nacional, especialmente em razão do envolvimento do CSN, colegiado que conduzia a política de segurança nacional no país. De acordo com a referida lei, compete ao CSN autorizar o aumento do limite máximo para compra de terras por estrangeiro, a pedido do Presidente da República,

13 - Essa evidência foi resultante da comparação e da identificação de similaridades no texto do Decreto-Lei nº 494, de 1969 e o constante na Lei nº 5.709, de 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/De10494.htm. Acesso: 28/06/2018.

14 - Segundo essa Exposição de Motivos, essa Comissão Interministerial foi integrada por representantes do Ministério da Justiça, do Ministério da Agricultura e da Secretaria-Geral do CSN.

15 - A legislação até então vigente era o Ato nº 45, de 30 de janeiro de 1969, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969.

16 - Exposição de Motivos nº GM-0268-B, de 4 de maio de 1971, elaborada pelo Ministro da Justiça Alfredo Buzaid, pelo Secretário-Geral do CSN, General de Brigada João B. Figueiredo e pelo Ministro da Agricultura Cirne Lima, e enviada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 169, de 1971, do Poder Executivo.

e, ainda, conceder **assentimento prévio** às aquisições de imóveis situados na faixa de fronteira¹⁷.

A lei foi concebida como um mecanismo de proteção à segurança nacional. Entretanto, há registro de parlamentares proponentes no Congresso, no sentido de que as contribuições de imigrantes e de nações mais desenvolvidas foram e são importantes ao país¹⁸:

O texto, que ora submetemos à alta apreciação de Vossa Excelência, visa *proteger a Segurança Nacional*, sem, no entanto, exceder-se no rigor das restrições impostas aos estrangeiros, uma vez que o Brasil não só tem recebido contribuições valiosas de imigrantes de várias partes do mundo, como também a tecnologia alcançada por nações mais desenvolvidas deve ser carreada para o nosso País, como contribuição necessária ao nosso desenvolvimento. [grifei]

A regulamentação da lei, por meio do Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, contou com a contribuição dos Ministérios do Interior e da Indústria e Comércio, além dos Ministérios da Agricultura, da Justiça e Secretaria-Geral do CSN¹⁹, unidades burocráticas do Executivo federal.

Nota-se o protagonismo da Secretaria-Geral do CSN, instituição que exercia um importante papel na condução da política de segurança nacional, ao apresentar o texto final do regulamento da lei, cujos argumentos se basearam na salvaguarda dos interesses da segurança e desenvolvimento do país²⁰:

Finalmente, aquela Secretaria-Geral manifestou o entendimento de que novas propostas e sugestões indicavam a conveniência de serem introduzidas alterações, com vistas a salvaguardar os

17 - “Art. 3º. A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua. § 1º Quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 (três) módulos, a aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei. § 2º O Poder Executivo baixará normas para a aquisição de área compreendida entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida. § 3º O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá aumentar o limite fixado neste artigo”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5709.htm#art21. Acesso: 28/06/2018.

18 - Extrato da Exposição de Motivos nº GM-0268-B, de 4 de maio de 1971.

19 - Conforme Exposição de Motivos nº GM/CJ 0466-B, de 29 de outubro de 1974, que subsidiou a expedição do Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, para regulamentar a Lei nº 5.709, de 1971. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74965.htm. Acesso: 28/06/2018.

20 - Trecho retirado da Exposição de Motivos nº GM/CJ 0466-B, de 29 de outubro de 1974.

interesses da Segurança e do Desenvolvimento nacionais. Essas últimas alterações foram aceitas e se incorporaram ao texto.

No debate de formulação da política regulatória constante da Lei nº 5.709, de 1971, **não há** registro de desempenho de responsabilidades diretas ou indiretas de organizações da esfera estadual sobre o controle da aquisição de terras por estrangeiro.

Pelo contrário, as discussões na arena política focaram as responsabilidades do **governo federal** em proteger a segurança nacional frente à onda internacional de terras no país, considerando o diagnóstico preliminar de descontrole de tais aquisições de terras por estrangeiro, ante a deficiência dos mecanismos burocráticos de nível federal até então existentes.

2. A LEI APLICADA NA GARANTIA DA INDEPENDÊNCIA E DA SOBERANIA NACIONAL

Dados da FAO, agência que lidera os esforços internacionais de erradicação da fome e da insegurança alimentar, demonstram que aproximadamente 33% do solo mundial sofre algum tipo de degradação elevada. O solo degradado é reflexo da perda da capacidade produtiva e isso gera prejuízo de toda ordem à sociedade: prejuízo ambiental, econômico, social e alimentar.²¹

Sob a perspectiva de análise econômica, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indica que “o Brasil agrega pouco valor às exportações estrangeiras e, ao mesmo tempo, as empresas brasileiras fazem pouco uso de bens e serviços intermediários estrangeiros”; “a competitividade fraca tem sido uma grande preocupação para a indústria de transformação”; “a redução das restrições comerciais, além das reformas estruturais domésticas, permitiria que o Brasil se tornasse um forte produtor para os mercados internacionais em muitos setores” (OCDE, 2018, p. 128 e 146)²².

Por sua vez, as restrições impostas à exploração do solo não urbano pela Lei nº 5.709, de 1971, encontram amparo na preservação da **soberania nacional**. Segundo Vieira Júnior (2011, p. 230):

21 - FAO alerta para aumento da degradação dos solos a nível mundial. Agência Brasil, 05/12/2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-12/fao-alerta-para-aumento-da-degradacao-dos-solos-nivel-mundial>. Acesso: 29/06/2018.

22 - Relatório Econômico sobre o Brasil (2018). Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/economic-survey-of-brazil-2018-pt.htm>. Acesso: 29/06/2018.

A preservação da soberania nacional, as restrições genéricas impostas às empresas brasileiras em setores estratégicos ao desenvolvimento nacional e a disciplina do investimento do capital estrangeiro, com base no interesse nacional são preceitos constitucionais que conferem lastro às restrições postas pelo § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, às empresas brasileiras controladas por estrangeiros não residentes ou por empresas estrangeiras não sediadas.

De acordo, ainda, com Vieira Júnior (2011, p. 230), a regra geral isonômica estabelecida no *caput* do art. 5º da Constituição Federal “sofre algumas mitigações em face da necessidade de ponderação com outros bens e direitos fundamentais tutelados pelo texto constitucional, como soberania nacional, interesse nacional e proteção a setores estratégicos da economia”. Veja que a Lei nº 5.709, de 1971, a partir da Constituição de 1988, passa a ser interpretada sob nova ótica e valores, especialmente em relação ao tratamento do investimento estrangeiro sob a perspectiva da soberania do país na ordem econômica.

O aparente fracasso do padrão de comportamento das unidades burocráticas, introduzido a partir da política de segurança nacional vigente na década de 70, no controle de terras frente à economia globalizada, elevou o questionamento sobre o atual modelo de **governança das terras agricultáveis ou solos não urbanos**.

Por outro lado, a demanda capitalista e a visão democrática na exploração de terras, em um mundo globalizado, aumentaram a percepção social de preservação ambiental e a segurança alimentar (FAO, 1999). Paralelamente, estudos passaram a apontar para uma contradição: o alto nível de exportação brasileira não tem resultado em retorno econômico compatível (OCDE, 2018). Uma possível explicação reside no fato de que as exportações de matérias primas brasileiras não vêm acompanhadas de adequada agregação de valor aos produtos nacionais e, conforme o caso, de transferência de tecnologia a nacionais.

Em outras palavras, a falta de governança de solos não urbanos, inclusive o subsolo, tende a tornar o Brasil um “quintal” de exploração a baixo custo econômico e alto custo ambiental e social. A perspectiva jurídico-estratégica introduzida pela AGU, em 2010, busca a retomada do caminho para o fortalecimento do papel das instituições na implementação de medidas para conciliar interesses na exploração de imóveis rurais, tendo-se por base a soberania do país em gerir o território.

Dessa forma, o Estado brasileiro deve garantir, mediante instrumentos técnicos e jurídicos coerentes com a economia aberta, a sustentabilidade ambiental

e, ainda, aumentar o nível de retorno econômico sobre as suas bases produtivas para que haja a prevalência do interesse nacional e, conseqüentemente, o benefício ao próprio Estado e à sociedade.

Atualmente, passados quase **50 anos** da publicação da Lei nº 5.709, de 1971, observa-se também uma tendência de grandes economias pressionarem legislações domésticas de países ricos em matéria prima para redução de exigências ao investimento estrangeiro, especialmente em setores estratégicos e, ainda, a busca de uma crescente padronização no tratamento dado ao investimento estrangeiro no sentido da liberalização²³. Essa tendência, por sua vez, tem sido objeto de maior preocupação em Estados fracos, os quais não são capazes de desenvolver e manter instrumentos de fiscalização e monitoramento do capital estrangeiro.

Diante das pressões políticas e econômicas que aparentemente atentam contra a soberania do país no exercício doméstico de disciplinar, **com base no interesse nacional**, os investimentos de capital estrangeiro, o fortalecimento do papel das instituições na prevalência do interesse nacional mostra-se ainda mais relevante.

O controle das aquisições diretas e indiretas de terras em uma economia *open door* é medida de difícil realização para governos no Brasil e no exterior. Todo Estado-nação deve desenvolver mecanismos de monitoramento e controle de seu território, principalmente considerando a demanda mundial por terras agrícolas e até mesmo minérios *in natura*. Assim, o desafio que se apresenta às instituições brasileiras está na **garantia** da independência e da soberania nacional **no gerenciamento da disponibilidade** de áreas agricultáveis ou solos não urbanos e subsolo frente ao interesse estrangeiro.

Considerando a fluidez do mercado e a necessidade de se manter o monitoramento do Estado sobre o nível de interesse estrangeiro em solos não urbanos no país, mostra-se imperiosa a **mudança do paradigma burocrático no controle das aquisições**. Essa mudança de paradigma deve considerar as modernas e atuais **configurações empresariais típicas e os novos modelos de detenção da terra** em uma economia aberta ao investimento estrangeiro, especialmente em razão do fato de que a terra vem sendo considerada um ativo econômico de grande importância mundial.

A obsolescência dos instrumentos de controle e monitoramento do Estado

23 - Nesse sentido, ver discussões sobre a abertura do setor mineral em faixa de fronteira por meio do Projeto de Lei do Senado nº 398, de 2014. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119396>. Acesso: 29/06/2018.

no setor de terras tende a fragilizar o país na atração de investimento e, ainda, como efeito perverso da desatualização conjuntural da política, sujeitar o Brasil à força econômica, não deixando margem para o gerenciamento da terra em conformidade com o interesse nacional.

Nesse cenário de demanda internacional por terra rica em recursos naturais, definir a **prioridade** sobre os tipos e limites de exploração desse ativo econômico é também medida relevante para **agenda de convergência** entre entes federativos. Logo, o modelo mais atualizado de controle da aquisição de terras por estrangeiro merece considerar não apenas “**quem**” explora a terra, mas também “**como**” essa exploração atende ao **planejamento pactuado** em âmbito federativo, considerando as especificidades regionais na disponibilidade de terras agricultáveis e a sustentabilidade ambiental.

Sobre a governança dos solos não urbanos, o Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou relatório de auditoria operacional, cujas recomendações foram consolidadas no Acórdão nº 1942/2015, encaminhado à Administração Federal. Segundo o TCU, “é incontestável que o solo possui extrema importância para a humanidade”. Em 2014, o total de recursos aplicados em programas com governança compartimentada, foi de 1,73 bilhão. O objetivo da auditoria foi avaliar a governança do solo em áreas rurais e florestais, sob os aspectos de institucionalização, planos, objetivos, coordenação e monitoramento.

Ainda de acordo com o TCU, como consequência da falta de delimitação da política pública em governança de solo, não há planejamento integrado e de longo prazo, coordenado entre as instituições envolvidas. Além disso, o país possui nível de conhecimento insuficiente sobre a ocupação do território e a capacidade de uso dos solos. As informações exigidas dos donos de propriedades rurais, por exemplo, têm baixa confiabilidade, o que limita o seu uso para políticas públicas nessa área. As prioridades do governo para a regulação da ocupação e uso do território e para a promoção da sustentabilidade do solo e da água em áreas não urbanas não são institucionalmente definidas. Há uma grande quantidade de normativos que disciplinam a matéria, sob os aspectos de organização territorial, regularização fundiária, de propriedade, de posse e de acesso à terra. Essas normas, no entanto, estão dispersas entre as várias instituições, o que ocasiona, entre outros fatores, instabilidade de objetivos e estratégias, imprevisibilidade de recursos, indefinição de competências, ausência de instrumentos formais para coordenação e falta de coerência entre programas e atores públicos. Tal situação também desestimula o investimento privado e propicia o agravamento das disputas entre os atores interessados na ocupação do solo não urbano, a exemplo dos trabalhadores sem-terra, agricultores familiares, indígenas, grandes produtores

agrícolas e governos. A inexistência de legislação específica que discipline aspectos de solo e água de maneira abrangente e integrada também gera lacunas e sobreposições de atuações²⁴. Assim sendo, sob a perspectiva de gestão do território, a atração de investimentos deve estar **atrelada** aos mecanismos eficientes de controle do Estado.

Por outro lado, no que se refere ao controle atual da aquisição de terras por estrangeiros, as restrições ao controle de terras por estrangeiros permanecem por questões relacionadas à **soberania nacional no setor econômico**. Nesse sentido, destaca-se que a imposição de restrições ao capital estrangeiro e, ainda, a limitação de aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira, cuja definição foi estabelecida por meio do parecer normativo da AGU (Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ), têm amparo constitucional originário, ou seja, a norma infraconstitucional, Lei nº 5.709, de 1971, encontra-se em harmonia com o disposto no Art. 1º, I; Art. 3º, II; Art. 4º, I; Art. 5º, *caput*; Art. 170, I e IX; Art. 172 e Art.190, da Constituição Federal.

Há, então, inter-relação entre os **fatores de defesa** do território nacional, de **soberania e segurança nacional**, já que a garantia dos interesses nacionais não pode ser interpretada de forma isolada:

[...] a aquisição de imóveis agrários por estrangeiros [tem] reflexos não só na economia, mas principalmente, na soberania e na segurança nacionais. A legislação em análise visa controlar a aquisição de parte do território nacional por estrangeiros, bem como o uso dos imóveis agrários como importante instrumento de desenvolvimento nacional. Seu fim é evitar a especulação econômica e a degradação do ambiente e, o mais relevante, proteger a soberania e os interesses nacionais. Logo, a razão de impor limitações à aquisição de imóvel agrário à pessoa estrangeira reside basicamente na defesa da integridade do território nacional e da segurança do Estado (CARVALHO, 2010, p. 481).

Assim entendendo, a aquisição de terras por estrangeiro não gera reflexos apenas no setor econômico, mas também envolve questões de soberania e segurança nacionais na gestão do território.

24 - O Tribunal também encontrou também inconsistências em dados oficiais sobre a ocupação do território. Em alguns casos, por exemplo, a área de terras públicas federais e particulares **supera** a superfície total do respectivo estado.

3. O CENÁRIO POLÍTICO E BUROCRÁTICO ATUAL

No que se refere ao debate político relacionado ao marco legal da aquisição de terras por estrangeiro, encontram-se em curso, no Congresso Nacional, diversos projetos de alterações legislativas relacionados à Lei nº 5.709, de 1971, merecendo destaque o Projeto de Lei (PL) nº 4.059, de 2012, apensado ao PL 2.289/2007:

Proposição	Ementa	Tramitação conjunta
PL 7.361/2014	Altera a redação do art. 2º, inciso V da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, para inserir os §§ 1º, 2º e 3º.	
PLS 574/2015	Acrescenta § 3º ao art. 1º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, para excetuar do regime estabelecido pela lei a pessoa jurídica brasileira controlada por estrangeiros dedicada a projetos de reflorestamento.	
PL 2.289/2007	As pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras não poderão adquirir nem arrendar imóveis rurais com mais de 35 módulos fiscais, em área contínua ou descontínua, ou com área superior a 2,5 mil hectares. No entanto, não haverá restrição à compra de imóvel de até 4 módulos fiscais nem ao arrendamento de até 10 módulos fiscais.	Regime de Urgência: 16/09/2015 PL 4.059/2012. Apensados: PL 376/2007; PL 3.483/2008; PL 4.240/2008; PL 4.059/2012; PL 1.053/2015; PL 6.379/2016.
PL 4.059/2012	Regulamenta o art. 190, da Constituição Federal, altera o art. 1º, da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências.	Apensado ao PL 2.289/2007
PL 3.483/2008	Altera a Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou Pessoa Jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e dá outras providências.	Apensado ao PL 2.289/2007

PL 4.240/2008	Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, limitando a aquisição e o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira.	Apensado ao PL 2.289/2007
PL 5.655/2009	Substitui o Estatuto do Estrangeiro e, com relação à compra de terras, proíbe a aquisição por estrangeiros em zona de fronteira.	Apensados: PL 206/2011 PL 3.354/2015
PL 6.379/2016	Altera a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, para excluir do regime dessa Lei as pessoas jurídicas nacionais das quais participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior, que utilizam para as suas atividades madeira de florestas plantadas.	Apensado ao PL 2.289/2007
PL 2376/2007	Proíbe a compra de terra destinada à plantação de matéria-prima para biocombustíveis. Empresas brasileiras com capital estrangeiro majoritário dependerão da autorização do Congresso Nacional para adquirir terras	Apensado ao PL 2289/2007
PLS 590/2015	Altera a Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, que Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras providências.	
MP nº 814/2017 PLV 12/2018	Altera a Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, e outras. Inclusão de exceção ao setor de energia elétrica.	MP não convertida no prazo legal.

Tabela 1: Sistematização de propostas legislativas (elaboração própria)

Observa-se, pois, da Tabela 1, que o tema “aquisição de terras por estrangeiro” é objeto de diferentes abordagens no âmbito do Congresso, não havendo consenso, na arena política, até o presente momento, sobre a abertura irrestrita ao capital estrangeiro. Em linhas gerais, pode-se observar a existência de projetos de lei totalmente proibitivos ao capital estrangeiro, outros totalmente liberais à abertura do mercado de terras e, ainda, há proposta de exceção de restrições apenas às empresas de reflorestamento e setor de energia elétrica.

Por outro lado, após longas rodadas de debates sobre o controle do Estado no setor de terras e, ainda, após o estabelecimento de orientações jurídicas sobre o alcance do Art. 1º, §1º, da Lei nº 5.709, de 1971, pela AGU e pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), uma série de medidas administrativas foram adotadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, órgão fundiário federal responsável pela base nacional de dados relativos a imóveis rurais, inclusive geoespaciais relevantes ao compartilhamento de dados para governança de solos não urbanos.

Dentre os vários sistemas de informações de imóveis rurais, cabe destacar o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER), criado pelo Decreto nº 8.764, de 2016, previsto como uma ferramenta de gestão pública que integrará, em um banco de dados espaciais, o fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, sob responsabilidade da Receita Federal.

O INCRA é um dos órgãos que deverá apresentar interface com o SINTER, por meio do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), hospedado no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). O CNIR foi criado pela Lei nº 10.267, de 2001, e tem como diretriz atual congregar a base comum de informações do INCRA e da Secretaria da Receita Federal. Nesse sentido, INCRA e Receita Federal avançaram em normativas com vistas ao aperfeiçoamento dos dados relativos à titularidade de imóveis rurais, as quais estabelecem prazos e procedimentos para atualização do SNCR e do Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR).

A referida Autarquia baixou, ainda, a Instrução Normativa nº 88, de 13 de dezembro de 2017, com o objetivo de delinear rotinas mais claras sobre a aquisição ou o arrendamento de imóvel rural por pessoa natural estrangeira residente no País, pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e pessoa jurídica brasileira equiparada à estrangeira. A instrução considerou ampla base técnico-

-jurídica sobre o assunto, merecendo destaque a Instrução Normativa Conjunta MDA/MAPA/MDIC/MTU/INCRA nº 1, de 27 de setembro de 2012, que estabelece procedimento administrativo para processamento de requerimentos de autorização para aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoa estrangeira submetida ao regime da Lei nº 5.709, de 1971.

Observa-se, pois, que após **30 anos** da Constituição, especificamente 10 anos após a **revisão do conceito de empresa estrangeira** para fins de controle e monitoramento das terras agricultáveis no país, por meio do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, o padrão de comportamento institucional adaptou-se às questões conjunturais para introduzir iniciativas com vistas a dotar de maior eficiência a estrutura burocrática de regulação e o mapeamento da ocupação e da utilização do território brasileiro.

Porém, não tem sido possível identificar, ao longo desse tempo, **as prioridades do Estado Brasileiro, ou seja, de interesse nacional**, para a promoção do desenvolvimento com base no uso e na exploração de terras agricultáveis. A ausência de tais prioridades tende a colocar o país em situação de vulnerabilidade, uma vez que a pauta de exploração começa a ser ditada por investidores estrangeiros, ou seja, atores externos.

CONCLUSÃO

O estrangeiro residente no país e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, atualmente, só podem adquirir ou arrendar imóvel rural na forma estabelecida na Lei nº 5.709, de 1971, regulamentada pelo Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974²⁵, cujo §1º do Art. 1º foi reinterpretado pelo Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, aprovado em 2010, para assegurar a soberania nacional econômica. A partir da segurança jurídica oferecida pelo referido parecer normativo, a mudança do atual paradigma de governança sobre as terras no país para dar fim às bases de dados pulverizadas sobre a ocupação e exploração do território, passou a ser a **chave** para o início de uma liberalização responsável do setor de terras ao investimento estrangeiro em favor do desenvolvimento nacional.

Não há dúvida que países ricos em terras agrícolas são pressionados por atores externos para maior flexibilização de regras inerentes a sistemas regulatórios. Por outro lado, há que se reconhecer que a máquina burocrática brasileira, no controle de terras, avançou de maneira mais expressiva o modelo de gestão da malha fundiária, agrícola e ambiental, a partir de 2010.

Porém, há ainda que se delinear planejamento federativo integrado e de longo prazo, com o objetivo de alcançar o conhecimento, em profundidade e excelência, das variedades de ocupação do território e sua capacidade de exploração, ocupação ou preservação.

As informações extraídas da exploração das propriedades rurais, por exemplo, merecem ser dotadas de alta confiabilidade, para maior expansão de políticas públicas voltadas ao fomento para desenvolvimento econômico.

Por seu turno, as normas de natureza agrícola, fundiária, ambiental e de investimento econômico merecem estar alinhadas para maior: (i) estabilidade dos objetivos e estratégia as nacionais, (ii) previsibilidade de recursos, maximização de competências, e (iii) coerência na condução de programas ou planos para diferentes públicos. Em um cenário de eficiência administrativa na gestão do território, aumenta-se a tendência do estímulo ao investimento privado e internacional em terras e, conseqüentemente, da garantia do Estado em gerir o interesse nacional frente ao estrangeiro.

Enquanto que o aporte financeiro advindo de investimentos estrangeiros possui singular relevância ao desenvolvimento da economia nacional, iniciativas do Executivo federal, no sentido de estabelecer mecanismos colaborativos e permanentes para a organização, sistematização e operacionalidade de dados decorrentes de levantamento de solos não urbanos, com envolvimento das diferentes esferas governamentais (federal, estadual e municipal), mostram-se de extrema importância na atualidade.

O Brasil é detentor de riquezas de grande interesse internacional. Assim compreendendo, é por meio do fortalecimento institucional em todas as esferas governamentais e da identificação da prioridade nacional na exploração de terras, mediante a modernização dos instrumentos de monitoramento do uso e ocupação do território, é que será possível assegurar o alinhamento do interesse estrangeiro com o nacional.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer CGU/AGU n° 01/2008-RVJ**, de 3 de setembro de 2008. Brasília, ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm. Acesso: 29/06/2018.

ALFORD, R.; FRIEDLAND, Roger. **Powers of theory: Capitalism, the state,**

and democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

CARVALHO, Edson Ferreira. **Manual didático de Direito Agrário**. Curitiba: Juruá, 2010.

FURTADO, Renata de S. **Descobrimdo a faixa de fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal: as estratégias, as negociações e o embate na constituinte**. Curitiba: CRV, 2013.

_____. O Estado fragmentado e o *Layer Cake*: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos da América sobre o controle da aquisição de terras por estrangeiros. **Tese (Doutorado)** - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília. 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/21107>. Acesso em: 29/06/2018.

HODGSON, S.; CULLINAN, C.; CAMPBELL, K. **Land ownership and foreigners: a comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition and use of land by foreigners**. **Fao Legal Papers Online**, n. 6, dez. 1999. Disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/lpo6.pdf. Acesso em: 29/06/2018.

LABRA, Maria Eliana. Proposições para o estudo da relação entre política, burocracia e administração no setor saúde brasileiro. **Cad. Saúde Pública** [online], Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 33-48, 1988. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1988000100003 Acesso em: 29/06/2018.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Faixa de Fronteira. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF**. Brasília, 2009. Cartilha. Disponível em: <http://ois.sebrae.com.br/publicacoes/2970-2/>. Acesso em: 29/06/2018.

PESSOA, Mário. O direito da segurança nacional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971.

PLATA, Ludwig E. A. **Mercado de terra no Brasil: Gênese, determinação de seus preços e políticas**. 2001. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Unicamp. 2001. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000220178&fd=y>. Acesso em: 29/06/2018.

ROCHA, Olavo A. de Lima. **O imóvel rural e o estrangeiro**. Revista de Direito Agrário, ano 16, n. 13, 1º semestre/2000.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge. **A disciplina dos investimentos de capital estrangeiro em setores estratégicos da economia e o princípio da soberania nacional aplicado à ordem econômica: a constitucionalidade da restrição à aquisição de terras rurais por empresa brasileira cuja maioria do capital social seja controlada por estrangeiro**. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, v. 5, n. 17, p. 201-241, jan./mar. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

ZIBETTI, Darcy Valmor. Aquisição e exploração de imóvel rural por estrangeiro. In: BARROSO, Lucas Abreu (Org.). **O Direito Agrário na Constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 223-250.

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

CONTEXTUALIZAÇÃO

Viviane Amaral Souza¹

Em 04/04/2018, foi publicado importante acórdão em sede de Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 1.134.446/MT, no qual a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça sedimentou o entendimento acerca do cabimento do manejo de Oposição pelo Poder Público para defesa de sua posse sobre áreas públicas, em ação de reintegração de posse entre particulares.

Com efeito, Oposição é um instituto processual que possibilita a um terceiro, que não faz parte da relação processual, manifestar sua pretensão sobre o bem ou o direito discutido em uma ação judicial em curso. No Código Processo Civil de 2015, ela está disciplinada como ação de *procedimento especial* nos artigos 682 a 686, sendo que a regra impõe tramitação simultânea à ação originária, devendo ambas ser julgadas pela mesma sentença. No Código de Processo Civil de 1973, a Oposição era tratada nos artigos 56 a 61.

Assim, nos casos em que particulares discutem a posse de terras públicas federais, o Poder Público vale-se da Oposição como mecanismo mais célere para impedir que sejam prolatadas sentenças a favor de um ou de outro particular nas quais não sejam levadas conta as peculiaridades da ocupação de bens públicos e que estes se revestem de proteção legal e, principalmente, constitucional.

De fato, a Constituição Federal conferiu aos bens públicos tratamento especial, como a característica da imprescritibilidade, vedando-se assim que tais bens sejam passíveis de usucapião (artigo 183, § 3º, e 191, parágrafo único). Esse tratamento diferenciado limita a posse sob o bem público, vedando sua convalidação em propriedade pelo decurso do tempo. Na mesma linha, o artigo 71 do Decreto-Lei 9.760/46 veda que o ocupante irregular de terra pública exerça sob ela a posse, sendo essa ocupação considerada mera detenção.

1 - Procuradora Federal. Subprocuradora-Chefe da PFE/Incrá.

Ocorre, contudo, que o impedimento da apreciação de questões envolvendo o domínio em juízo possessório, positivado no § 2º do no art. 1.210 do Código Civil de 2002 e no art. 923 do Código de Processo Civil de 1973, atual art. 557 do Código de Processo Civil de 2015, dificultava a aceitação da alegação de domínio público de tais áreas e da posse estatal decorrente do domínio.

No referido julgamento, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, que é composta pelos 15 ministros mais antigos, solucionou a divergência de entendimento que havia entre a Segunda e a Terceira Turmas daquele Tribunal, em sentido favorável à União e ao Inbra.

O Relator do Acórdão, Ministro Benedito Gonçalves entendeu que a interpretação literal do art. 923, do CPC/73 (atual art. 557 do CPC 2015), de que *“é vedado, tanto ao autor quanto ao réu, propor ação de reconhecimento do domínio”* não pode impedir o direito postulatório do Poder Público de alegar sua posse sobre a área, com fundamento no domínio (garantia fundamental de acesso à justiça). Ele foi acompanhado por todos os demais Ministros.

No Acórdão, a Corte Especial alinhou-se à tese da Ministra Nancy Andrighi (exposta no acórdão paradigma REsp nº 780.401/DF), segundo a qual a Oposição do Poder Público não se funda no domínio da área pública em si, sendo este arguído tão somente para demonstrar a natureza pública dos bens, mas na inexistência de melhor posse por parte dos particulares que a ocuparam de maneira irregular. O domínio, portanto, é alegado apenas incidentalmente, e como meio de demonstração da posse. Consignou-se, assim, que *“a alegação de domínio, embora não garantida por si só a obtenção de tutela possessória, pode perfeitamente ser formulada incidentalmente com o fim de se obter tutela possessória”*

Foi também frisado o acerto do entendimento da Terceira Turma de que, *“quando se trata de bens públicos, não se pode exigir do Poder Público que demonstre o poder físico sobre o imóvel, para que se caracterize a posse sobre o bem. Esse procedimento é incompatível com a amplitude das terras públicas, notadamente quando se refere a bens de uso comum e dominicais. A posse do Estado sobre seus bens deve ser considerada permanente, independentemente de atos materiais de ocupação, sob pena de tornar inviável, sempre, conferir aos bens do Estado a proteção”*.

Com isso, restou superado o entendimento da Segunda Turma de que *“em Ação Possessória não se admite Oposição, mesmo que se trate de bem público, porque naquela discute-se a posse do imóvel e nesta, o domínio”*, posição adotada pelo Ministro Herman Benjamin, relator do acórdão embargado.

Destaca-se que a admissão do cabimento de Oposição pelo Judiciário é fundamental para evitar que, por meio de decisões em reintegrações de posse em terras públicas, particulares obtenham o “*status*” jurídico de posseiros, sem que detenham a posse agrária, a única admissível sobre terras públicas. Sobre essa questão, já alertava Jansen Fialho de Almeida, em seu artigo “O cabimento da oposição pelo proprietário com base no domínio em ação possessória disputada por terceiros sobre bens públicos”², no trecho:

O certo é que, ao se rejeitar o interesse jurídico desses entes na demanda, poderá ocasionar sérios riscos com danos irreparáveis à sociedade. Esse efeito nefasto é evidente, visto que numa área onde a Administração é detentora do domínio, terá o juiz de deferir sua posse a terceiros, particulares – cuja ação tem natureza dúplice (artigo 922 do CPC) –, que poderão, munidos de uma liminar ou sentença, alienar livremente tal “direito” e até, clandestinamente fracioná-la, correndo-se o risco da proliferação de condomínios (ir)regulares, disfarçados sob o manto da Justiça (artigo 42, parágrafo 3º do CPC). Assim, a perdurar, consubstanciar-se-ão em prejuízos irreversíveis, resultando na prevalência da manutenção da situação de fato, mesmo manifestamente contrária à situação de direito. Não se olvide da possibilidade das partes agirem em conluio para obter esse fim, Mesmo que se operem somente entre as partes os efeitos e limites subjetivos da coisa julgada, sabemos que na prática, os incautos, ou até não já mais tão imprudentes, poderão fazer disso uma moeda de compra e venda.

No caso em destaque, a Oposição foi proposta pela União Federal, com polo ativo posteriormente acrescido pelo Incra, em desfavor dos particulares que discutiam a posse, com o fundamento de que a área litigiosa incidia na Gleba ARICÁ-MIRIN – ÁREA II, com o total de 1.300,00 ha (um mil e trezentos hectares), aproximadamente, arrecadada com fulcro no art. 13 da Lei nº 6.383/76 e matriculada em nome da União. A sentença foi de procedência do pedido feito na Oposição. Considerando que o TRF – 1ª Região reformou a sentença, a União e o Incra interpuseram Recurso Especial, que não foi julgado provido pela Segunda Turma, julgamento revertido no acórdão ora comentado.

Registra-se que foram opostos Embargos de Declaração em face do Acórdão, mas estes não foram providos pela Corte. Seguiu-se o trânsito em julgado em 20/08/2018.

2 - ALMEIDA, Jansen Fialho de. **O cabimento da oposição pelo proprietário com base no domínio, em ação possessória disputada por terceiros sobre bens públicos**, in R. CEJ, Brasília, n. 23, out./dez 2003, p. 60-65.

Assim, vê-se que a uniformização do entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de permitir que o Poder Público faça a defesa de sua posse sobre áreas públicas em ações possessórias entre particulares vem ao encontro da diretriz constitucional de proteção do patrimônio fundiário brasileiro.

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO RECURSO ESPECIAL 1.134.446-MT

**EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.134.446 - MT
(2009/0129278-6)**

RELATOR: MINISTRO BENEDITO GONÇALVES

EMBARGANTE: UNIÃO

**EMBARGANTE: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E RE-
FORMA AGRÁRIA - INCRA**

EMBARGADO: HELENA JÚLIA MULLER DE ABREU LIMA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. DEMANDA POSSESSÓRIA ENTRE PARTICULARES. POSSIBILIDADE DE DEFESA DA POSSE DE BEM PÚBLICO POR MEIO DE OPOSIÇÃO.

1. Hipótese em que, pendente demanda possessória em que particulares disputam a posse de imóvel, a União apresenta oposição pleiteando a posse do bem em seu favor, aos fundamentos de que a área pertence à União e de que a ocupação de terras públicas não constitui posse.
2. Quadro fático similar àqueles apreciados pelos paradigmas, em que a Terracap postulava em sede de oposição a posse de bens disputados em demanda possessória pendente entre particulares, alegando incidentalmente o domínio como meio de demonstração da posse.
3. Os elementos fático-jurídico nos casos cotejados são similares porque tanto no caso examinado pelo paradigma quanto naquele examinado pelo acórdão embargado de divergência o ente público manifesta oposição em demanda possessória pendente entre particulares, sustentando ter ele (o ente público) direito à posse e alegando domínio apenas incidentalmente, como forma de demonstração da posse.

4. Divergência configurada, uma vez que no acórdão embargado a oposição não foi admitida, ao passo que nos paradigmas se admitiu tal forma de intervenção de terceiro. Embargos de divergência admitidos.

5. O art. 923 do CPC/73 (atual art. 557 do CPC/2015), ao proibir, na pendência de demanda possessória, a propositura de ação de reconhecimento do domínio, apenas pode ser compreendido como uma forma de se manter restrito o objeto da demanda possessória ao exame da posse, não permitindo que se amplie o objeto da possessória para o fim de se obter sentença declaratória a respeito de quem seja o titular do domínio.

6. A vedação constante do art. 923 do CPC/73 (atual art. 557 do CPC/2015), contudo, não alcança a hipótese em que o proprietário alega a titularidade do domínio apenas como fundamento para pleitear a tutela possessória. Conclusão em sentido contrário importaria cancelar eventual fraude processual e negar tutela jurisdicional a direito fundamental.

7. Titularizar o domínio, de qualquer sorte, não induz necessariamente êxito na demanda possessória. Art. 1.210, parágrafo 2º, do CC/2002. A tutela possessória deverá ser deferida a quem ostente melhor posse, que poderá ser não o proprietário, mas o cessionário, arrendatário, locatário, depositário, etc.

8. A alegação de domínio, embora não garanta por si só a obtenção de tutela possessória, pode ser formulada incidentalmente com o fim de se obter tutela possessória.

9. Embargos de divergência providos, para o fim de admitir a oposição apresentada pela União e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que aprecie o mérito da oposição.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer dos embargos de divergência e dar-lhes provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Nancy Andrighi, João Otávio de Noronha, Humberto Martins, Herman Benjamin, Jorge Mussi, Og Fernandes, Luis Felipe Salomão e Mauro Campbell Marques votaram com o Sr. Ministro Relator. Impedida a Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Felix Fischer, Napoleão Nunes Maia Filho e Raul Araújo.

Brasília (DF), 21 de março de 2018 (Data do Julgamento).

MINISTRA LAURITA VAZ Presidente

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES Relator

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Trata-se de embargos de divergência opostos pela União contra acórdão oriundo da Segunda Turma, assim ementado:

RECURSOS ESPECIAIS. ACÓRDÃO RECORRIDO. PUBLICAÇÃO ANTERIOR À VIGÊNCIA DO CPC/2015. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CPC/1973. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE OFENSA AOS ARTS. 165, 458, II, III, E 535 DO CPC/1973. ARTS. 20, 71 DA LEI 9.760/1946; 9º, I, III, 17, “E”, 31, IV, DA LEI 4.504/1964; 20, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 4.947/1966; 5º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 9.469/1997 E 10 DA LEI 9.636/1998. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. AÇÃO POSSESSÓRIA ENTRE PARTICULARES. OPOSIÇÃO DA UNIÃO. DISCUSSÃO SOBRE DOMÍNIO. DESCABIMENTO.

1. Os Recursos Especiais impugnam acórdão publicado na vigência do CPC de 1973, sendo exigidos, pois, os requisitos de admissibilidade na forma prevista naquele código de ritos, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme o Enunciado Administrativo 2, aprovado pelo Plenário desta Corte em 9.3.2016.

2. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

3. Não se pode conhecer dos Recursos Especiais quanto à alegada violação dos arts. 20, 71 da Lei 9.760/1946; 9º, I, III, 17, “e”, 31, IV, da Lei 4.504/1964; 20, parágrafo único, da Lei 4.947/1966; 5º, parágrafo único, da Lei 9.469/1997 e 10 da Lei 9.636/1998, pois os referidos dispositivos não foram prequestionados. É inadmissível Recurso Especial quanto a questão inapreciada pelo Tribunal de origem, a despeito da oposição de Embargos Declaratórios. Incidência da Súmula 211/STJ.

4. Não há contradição em afastar a alegada violação do art. 535 do CPC e, ao mesmo tempo, não conhecer do mérito da demanda por ausência de prequestionamento, desde que o acórdão recorrido esteja adequadamente fundamentado.

5. Em Ação Possessória não se admite oposição, mesmo que se trate de bem público, porque naquela discute-se a posse do imóvel e nesta, o domínio. Precedentes: AgRg no AREsp 474.701/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 7.5.2015, DJe 12.2.2016; AgRg no REsp 1.294.492/

RO, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 22.9.2015, DJe 14.10.2015.

6. Recursos Especiais parcialmente conhecidos e, nessa parte, não providos.

A embargante sustenta que o acórdão embargado diverge do entendimento adotado pela Terceira Turma no julgamento dos seguintes acórdãos apontados como paradigma: REsp 780.401, AgRg nos EDcl no REsp 1.099.469 e REsp 1.282.207.

Argumenta que no REsp 780.401 a Terceira Turma entendeu ser possível a oposição por ente público quando pendente demanda possessória entre particulares, na medida em que o fundamento da oposição é a posse do Estado sobre o imóvel, sendo a discussão sobre o domínio apenas incidental quando se trata de bem público. Eis a ementa do referido acórdão:

Processo civil. Ação possessória, entre dois particulares, disputando área pública. Oposição apresentada pela Terracap. **Extinção do processo, na origem, com fundamento na inadmissibilidade de se pleitear proteção fundamentada no domínio, durante o trâmite de ação possessória. Art. 923 do CPC.Necessidade de reforma.** Recurso provido.

- A jurisprudência do STJ pacificou-se no sentido de considerar públicos os bens pertencentes à Terracap.

- Ao ingressar com oposição, a Terracap apenas demonstra seu domínio sobre a área para comprovar a natureza pública dos bens. A discussão fundamentada no domínio é meramente incidental. A pretensão manifestada no processo tem, como fundamento, a posse da Empresa Pública sobre a área.

- **A posse, pelo Estado, sobre bens públicos, notadamente quando se trata de bens dominicais, dá-se independentemente da demonstração do poder de fato sobre a coisa. Interpretação contrária seria incompatível com a necessidade de conferir proteção possessória à ampla parcela do território nacional de que é titular o Poder Público.**

- **Se a posse, pelo Poder Público, decorre de sua titularidade sobre os bens, a oposição manifestada pela Terracap no processo não tem, como fundamento, seu domínio sobre a área pública, mas a posse dele decorrente, de modo que é incabível opor, à espécie, o óbice do art. 923 do CPC.**

Recurso especial conhecido e provido. (REsp 780.401/DF, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 03/09/2009, DJe 21/09/2009)

Aduz que a tese foi reiterada no julgamento do segundo acórdão apontado como paradigma, que recebeu a seguinte ementa:

AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. LITIGANTES. PARTICULARES. OPOSIÇÃO. OFERECIMENTO. COMPANHIA IMOBILIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL. CABIMENTO. RECURSO IMPROVIDO.

1.- É cabível o oferecimento de oposição pela TERRACAP para defesa de sua posse

sobre bem imóvel, com fundamento em domínio da área pública, em ação de reintegração de posse entre particulares.

2.- **“Se a posse, pelo Poder Público, decorre de sua titularidade sobre os bens, a oposição manifestada pela Terracap no processo não tem, como fundamento, seu domínio sobre a área pública, mas a posse dele decorrente” (Precedente. REsp 780.401/DF, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 03/09/2009, DJe 21/09/2009).**

3.- Agravo Regimental improvido. (AgRg nos EDcl no REsp 1099469/DF, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, TERCEIRA TURMA, julgado em 15/09/2011, DJe 22/09/2011)

Acrescenta que em julgado mais recente, ao prolatar o terceiro acórdão apontado como paradigma, a Terceira Turma tornou a invocar o primeiro acórdão paradigma:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POSSESSÓRIA ENTRE PARTICULARES. OPOSIÇÃO. TERRACAP. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. Segundo a jurisprudência desta Corte Superior, **é cabível o oferecimento de oposição pela TERRACAP para defesa de sua posse sobre bem imóvel, com fundamento em domínio da área pública, em ação de reintegração de posse entre particulares.** 2. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp 1282207/DF, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 15/12/2015, DJe 02/02/2016)

Sustenta que, tanto nos casos paradigma como no caso objeto dos embargos de divergência, o Poder Público defende sua posse sobre o bem, invocando

não o domínio, mas sua própria posse.

Coteja as circunstâncias fáticas dos casos comparados (fls. 2569/2570) e os fundamentos jurídicos adotados (fls. 2573/2579).

Defende ser acertada a posição da Terceira Turma, “*porquanto o art. 923 do CPC/73 (art. 557 do CPC/15) não veda que o Poder Público, mediante o ajuizamento de oposição, alegue a posse sobre a área pública objeto de litígio entre particulares*”, uma vez que “*não existe posse sobre terras públicas sem que haja autorização ou permissão expressas do Poder Público, sendo desnecessário o poder de fato sobre o bem para que se reconheça o legítimo exercício da posse pelo Poder Público. Tanto é assim que é assente a jurisprudência desse eg. STJ de que não configura posse, mas mera detenção, a ocupação irregular de terras públicas por particulares, como se extrai do seguinte precedente: AgRg no REsp n. 1.470.182/RN, Rel. Min. Mauro Campbell*”.

Os embargos de divergência foram inicialmente admitidos (fls. 2612/2615-STJ).

Intimada, a embargada apresentou impugnação às fls. 2625/2628-STJ. Alega haver falta de similitude entre os casos cotejados, ao argumento de que os acórdãos paradigmas tratam de casos em que a Terracap manifestou intervenção no curso de ação possessória entre particulares, com o fim de defender a sua posse sobre o imóvel. Destaca trecho do acórdão prolatado no REsp 1099469 em que se afirma que “(...) o direito dessa empresa pública tem, como fundamento, a sua posse sobre a área, e a inexistência de melhor posse por parte dos particulares que a ocupam de maneira irregular. O domínio, portanto, é alegado apenas incidentalmente, e como meio de demonstração da posse”. Diferentemente, segundo alega, no caso em questão nos presentes autos o objeto da oposição é o reconhecimento do domínio (não apenas da posse) da embargante sobre a área em disputa. Alega que, excluída a excepcionalidade da Terracap, a jurisprudência desta Corte é o sentido do acórdão embargado.

Aberta vista dos autos ao Ministério Público Federal, adveio o parecer de fls. 2631/2639, no qual se sustenta, preliminarmente, ausência de divergência entre os acórdãos cotejados. Isto porque, segundo argumenta o *Parquet*, o acórdão embargado entendeu ser inadmissível oposição fundada em domínio na pendência de demanda possessória, ao passo que os paradigmas admitiram a oposição que tinha como fundamento a posse do Estado sobre a área pública.

Sucessivamente, caso se ingresse no mérito, o parecer do *Parquet* é no sentido de que prevaleça o raciocínio adotado pelo acórdão embargado, no sentido de que “não cabe oposição de conteúdo dominial em ação possessória, porquanto nesta o objeto do litígio é fundado na posse”.

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator):

Trata-se de apreciar embargos de divergência nos quais a União e o INCRA se insurgem contra acórdão em que a Segunda Turma decidiu ser incabível, em ação possessória, oposição fundada em domínio. Segundo os precedentes mencionados como razão de decidir pelo acórdão embargado, a oposição é inadmissível mesmo que se trate de bem público. A razão de ser da vedação, de acordo com os precedentes adotados, seria a circunstância de que na demanda possessória se discute a posse do imóvel, ao passo que na oposição se discute o domínio.

Tanto no caso concreto objeto do acórdão embargado como nos casos decididos pelos acórdãos apontados como paradigma, estava sob prévia discussão judicial entre particulares a posse de imóvel público, discussão na qual o Poder Público ingressou por meio de oposição. Presente, portanto, a similitude fática entre os casos cotejados.

O fato de nos acórdãos paradigmas o ente público opoente ser a Terracap e nos presentes autos o ente público opoente ser a União não se constitui em distinção que autorize o tratamento diferenciado dos casos em exame. Com efeito, não há norma jurídica que autorize tutela a bem público da Terracap que não deva ser igualmente deferida à União.

Procurando sustentar ausência de similitude entre os casos cotejados, a embargada afirma que nos acórdãos paradigmas a Terracap alega domínio apenas incidentalmente, como forma de demonstração da posse, ao passo que nos presentes autos o pedido formulado na oposição seria de reconhecimento de domínio e não apenas da posse da União sobre o imóvel em questão. Na mesma linha, o parecer ministerial de fls. 2631/2639 procura sustentar que nos paradigmas o fundamento da oposição seria a posse, ao passo que nos presentes autos o fundamento da oposição seria o domínio.

Não obstante, da leitura da petição inicial da oposição (fls. 4/10-STJ) verifica-se que a União afirma que o imóvel especificado, cuja posse é discutida entre os opostos, pertence ao domínio da União consoante matrícula n. 23.654 do 5º Ofício da Capital do Estado do Mato Grosso (fl. 7/STJ). A União argumenta na inicial da oposição que a ocupação de terras públicas não constitui posse e pede seja resguardado seu domínio e sua posse sobre o imóvel, excluindo-se da disputa entre os opostos a área pertencente à União (fl. 8/STJ).

Ou seja, em outros termos, o que a União pretende na oposição é a tutela

jurisdicional *de sua posse*, alegando *incidentalmente* que tem o *domínio* sobre o imóvel. Assim sendo, mostram-se similares os casos cotejados nestes embargos de divergência: em ambos o ente público manifesta oposição em demanda possessória pendente entre particulares, sustentando ter ele (o ente público) direito à posse e alegando domínio *apenas incidentalmente*, como forma de demonstração da posse.

Assentada a similitude entre os casos cotejados, passo ao exame do mérito da questão decidida de forma divergente, antecipando desde já que **a melhor solução foi aquela alcançada pelos acórdãos paradigmas.**

Com efeito, diante da hipótese em que particulares se controvertem acerca do exercício da posse sobre bem público, é de se perguntar qual a atitude que pode (e deve) ser tomada pelo Poder Público em defesa do exercício dos direitos inerentes ao domínio do bem.

A interpretação literal do art. 923 do CPC/73 (atual art. 557 do CPC/2015: “*Na pendência de ação possessória é vedado, tanto ao autor quanto ao réu, propor ação de reconhecimento do domínio, exceto se a pretensão for deduzida em face de terceira pessoa*”) no sentido de que, pendente ação possessória, é vedada discussão fundada no domínio parece, ao menos em certa medida, conflitar com a garantia constitucional de acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da Constituição da República). Efetivamente, não se poderia conceber que o Poder Público, sendo titular do direito de exercício da posse sobre bem público, possa ser impedido de postular em juízo a observância do direito, simplesmente pelo fato de que particulares se anteciparam a - entre eles - discutirem a posse.

Tal interpretação literal induziria a possibilidade de fraude processual que não pode ser chancelada pelo Poder Judiciário, além de vulnerar direito fundamental decorrente tanto do direito material à propriedade quanto do direito processual à tutela jurisdicional.

Daí porque o voto condutor de um dos acórdãos paradigma (REsp 780.401) consigna que:

Neste ponto, vale observar que, na verdade, **a Oposição da Terracap não se funda no domínio da área pública. O domínio, como bem observado em diversos precedentes exarados pelo TJ/DF sobre a matéria, é arguído tão somente para demonstrar a natureza pública dos bens e sua titularidade, pela Terracap. Mas o direito dessa empresa pública tem, como fundamento, a sua posse sobre a área, e a inexistência de melhor posse por parte dos particulares que a ocuparam de maneira irregular. O domínio, portanto, é alegado apenas incidentalmente, e**

como meio de demonstração da posse.

Quando se trata de bens públicos, não se pode exigir do Poder Público que demonstre a o poder físico sobre o imóvel, para que se caracterize a posse sobre o bem. Esse procedimento é incompatível com a amplitude das terras públicas, notadamente quando se refere a bens de uso comum e dominicais. A posse do Estado sobre seus bens deve ser considerada permanente, independentemente de atos materiais de ocupação, sob pena de tornar inviável, sempre, conferir aos bens do Estado a proteção possessória que, paralelamente a medidas administrativas, é-lhe facultada pelo art. 20 do DL 9.760/46.

Disso decorre que a ocupação dos bens públicos por particulares não implica, tão somente, um ato contrário à propriedade do Estado, mas um verdadeiro ato de esbulho à posse da Administração sobre esses bens. A intervenção de terceiro na modalidade de Oposição em julgamento, portanto, não tem como fundamento o domínio, este alegado incidentalmente, mas a posse do Estado sobre a área, sendo incabível afastá-la com fundamento na regra do art. 923 do CPC. Não há, aqui, uma ação petitória opondo-se a uma pretensão possessória. Há o conflito entre posses, e a necessidade de decidi-lo tomando-se como parâmetro a posse mais antiga. (grifos nossos)

Com o fim de se encontrar para o art. 923 do CPC/73 (atual art. 557 do CPC/2015) uma interpretação que não conflite com garantias constitucionais, é preciso compreender de forma restrita - não ampliativa - a previsão legal de que *“é vedado, tanto ao autor quanto ao réu, propor ação de reconhecimento do domínio”*. No caso ora em exame, é de se notar, em primeiro lugar, que o oponente (a União, no caso em exame, e a Terracap, nos paradigmas) não é em sentido estrito nem autor nem réu na demanda possessória, mas terceiro que dá início à oposição. Para além dessa questão lateral, tratando-se da questão principal (relativa à possibilidade ou impossibilidade de se alegar domínio em pleito possessório), é de se ver que o art. 923 do CPC/73 (atual art. 557 do CPC/2015) proíbe é *“propor ação de reconhecimento do domínio”*. Não há proibição em tal preceito normativo de se alegar incidentalmente o domínio em demanda possessória.

Com efeito, um fundamento factível para que em demanda possessória não se possa alegar domínio é a intenção de se imprimir às demandas possessórias cognição que não abranja possíveis discussões acerca da propriedade do bem cuja posse é discutida, uma vez que o pedido em demanda possessória é o de que se conceda tutela possessória, não que se declare por sentença quem é o proprietário do bem. Tal finalidade, porém, não parece fazer sentido quando a tutela posses-

sória épleiteada com fundamento no domínio. E isso, especialmente, quando se trata de bem público, situação bem delineada no trecho acima transcrito no acórdão prolatado no julgamento do REsp 780.401. Pensamento em sentido contrário inviabilizaria que o Poder Público pudesse exigir em juízo o exercício regular de sua posse sobre terrenos públicos cuja posse é disputada entre particulares.

É certo que a oposição tem natureza jurídica de ação, de modo que se poderia argumentar que o ajuizamento de oposição em demanda possessória consistiria precisamente na proibição formulada no art. 923 do CPC/73 (atual art. 557 do CPC/2015). Contudo, é por meio desta forma de intervenção de terceiro que se realiza o pleito do opoente de ver reconhecido seu direito à posse controvertida na demanda possessória pendente entre os opostos. E não se pode admitir que a literalidade do preceito legal constante do art. 923 do CPC/73 (atual art. 557 do CPC/2015) possa inviabilizar a prestação de tutela jurisdicional para a defesa da posse de bens públicos pelo titular do direito material disputado.

Ainda que se admita que o art. 923 do CPC/73 (atual art. 557 do CPC/2015) veda a ampliação do objeto da demanda possessória, **não se pode admitir (sob uma leitura do preceito a partir da Constituição da República) que o art. 923 do CPC/73 (atual art. 557 do CPC/2015) proíba que se postule a posse mesma sobre o bem com fundamento no domínio.**

Não se está a afirmar que o proprietário haverá de se sagrar sempre vencedor de demanda possessória. Tanto assim que o parágrafo único do art. 557 do CPC/2015 veio a dispor que “*Não obsta à manutenção ou à reintegração de posse a alegação de propriedade ou de outro direito sobre a coisa*”. Com efeito, a tutela possessória há de ser concedida àquele que tenha melhor posse, que poderá ser não o proprietário, mas o arrendatário, o cessionário, o locatário, o depositário, etc.

O que se está a afirmar é que um dos fundamentos do pleito de tutela possessória poderá ser a titularidade do domínio. A titularidade do domínio poderá induzir melhor posse, mas poderá ser insuficiente para a tutela possessória (é o caso, por exemplo, do possuidor-cessionário que tem melhor posse que o proprietário-cedente).

Foi neste sentido que se operou a revogação da parte final do art. 505 do CC/1916 (“*Não obsta a manutenção, ou reintegração na posse, a alegação de domínio, ou de outro direito sobre a coisa. Não se deve, entretanto, julgar a posse em favor daquele a quem evidentemente não pertencer o domínio.*”) para que, no art. 1.210, parágrafo 2º, do CC/2002 se viesse a dispor que “*Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa*”.

Em outros termos: o fato de a parte não ser titular do domínio não importa necessariamente a sucumbência na demanda possessória (como decorria da literalidade do revogado art. 505 do CC/1916). Nos termos do atual art. 1.210, parágrafo 2º, do CC/2002, a propriedade não induz por si só direito à tutela possessória.

Em síntese: **a alegação de domínio, embora não garanta por si só a obtenção detutela possessória, pode perfeitamente ser formulada incidentalmente com o fim de se obter tutela possessória.**

São interessantes, no ponto, os comentários de José Miguel Garcia Medina e Fábio Caldas de Araújo ao art. 1.210 do CC/2002 (Código Civil Comentado. São Paulo: RT, 2014):

A proibição de alegação do domínio em demandas possessórias precisa de uma releitura no sistema jurídico atual. O art. 923, CPC impede que, no juízo possessório, sejam suscitadas questões atinentes ao domínio. Essa proibição advém do direito romano. A impossibilidade de discussão do domínio em ações possessórias tem como ponto nodal a maior dificuldade de comprovação da titularidade dominial. Isto acontecia pela inexistência do regime tabular que foi inaugurado pelo direito alemão. A comprovação do domínio nos países que não adotaram o regime de transmissão da propriedade pelo registro ainda vive este problema, como a Itália, a França e Portugal. Nestes sistemas, a transmissão da propriedade e sua comprovação estão sujeitas a *provatio diabolica*. Em nosso sistema, atualmente, a situação é inversa. A propriedade se adquire pelo registro (art. 1.245, CC). A sua comprovação é muito mais simples e célere que a da posse. A posse exige a demonstração de uma *situação fática*. O domínio de uma *situação jurídica*. Impedir o proprietário e sujeitar-se a uma invasão que não está respaldada por qualquer relação jurídica prévia é impedir o exercício de um direito fundamental, assegurado pelo art. 5º, *caput*, CF. Neste caso o juiz pode (*rectius*: deve) reconhecer a eficácia imediata (vertical) dos direitos fundamentais para afastar a vetusta regra do art. 923, CPC. Pensar de outra forma seria submeter o proprietário a uma duplicação estéril de procedimentos. Isto violaria outro princípio constitucional, o da duração razoável do processo. A duração razoável de um processo não pode ser visualizada apenas no aspecto temporal de uma demanda, mas no tempo de efetiva pacificação do conflito social. É evidente que esta situação não se aplica para os casos em que ocorre o desmembramento legítimo da propriedade e da posse. Em situações como aquelas exemplificadas pelo art. 1.197, CC, de nada adiantará a alegação de domínio. É o caso do desmembramento da posse (em direta e indireta), quando

esteja suportada por relação jurídica prévia. A comprovação e alegação do domínio em nada beneficiarão o possuidor indireto, caso este seja alvo de um interdito proibitório. O importante é realizar a leitura do dispositivo dentro de uma nova concepção, pois a sua interpretação ainda está atrelada aos princípios que orientaram o seu surgimento há mais de dois mil anos.

Por essas razões, **dou provimento** aos Embargos de Divergência para o fim de **admitir a oposição** apresentada pela União e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que aprecie o mérito da oposição.

É o voto.

MANIFESTAÇÕES JURÍDICAS

CONTEXTUALIZAÇÃO

Junior Divino Fideles¹

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, passados 30 anos, um dos grandes desafios, ainda inalcançado, é o dar concretude ao princípio da função social em todas as suas dimensões indicadas no art. 186, dentre elas, a vertente trabalhista. Não é demais lembrar que, segundo o texto constitucional, a função social somente é cumprida quando o imóvel rural, **simultaneamente**: *i)* alcança níveis satisfatórios de produção; *ii)* utilizando-se adequadamente dos recursos naturais disponíveis, com preservação do meio ambiente; *iii)* respeitando às disposições legais que regulam as relações de trabalho; e *iv)* desde que essa exploração favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Por consequência, a submissão de trabalhadores rurais à condição análoga à de escravo configura o descumprimento da função social em sua dimensão trabalhista e bem-estar, ao tempo em que sujeita o imóvel à possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária.

Em 2015, sensíveis à essa questão, o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e o Incra resolveram enfrentar o desafio de exercer o poder e dever estatal de fiscalizar o cumprimento da função social em sua dimensão trabalhista, buscando realizar a Constituição Federal. Para tanto, em primeiro lugar, foi editada a Portaria MDA nº 243, de 08 de julho de 2015, que em seu art. 3º, inciso III, determinou ao Incra que os imóveis constantes do Cadastro de Empregadores que tenham mantidos trabalhadores em condições análogas às de escravo deveriam ser priorizados na realização de vistorias para verificação de cumprimento da função social, com vistas à desapropriação para fins de reforma agrária.

Na sequência, o Incra editou a Instrução Normativa nº 83, de 30 de julho de 2015, que ao estabelecer diretrizes básicas para suas ações de obtenção

1 - Procurador Federal. Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra.

de terras, em seus artigos 11 a 13 definiu procedimento e rotinas administrativas para fiscalização da função social dos imóveis constantes do referido Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo, a partir das fiscalizações do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, em regular processo administrativo, que contassem com decisão administrativa transitada em julgado, identificando trabalhadores rurais submetidos a trabalho escravo.

Essa iniciativa de estruturação normativa do procedimento de fiscalização da função social em sua dimensão trabalhista gerou uma grande reação contrária por parte de alguns setores ruralistas, os quais se juntaram ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA, para combater as normas indicadas. Os opositores da medida passaram a sustentar que esses dispositivos normativos seriam inconstitucionais e ilegais, em síntese, porque ofenderiam o artigo 185, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que veda a desapropriação de imóveis produtivos e, mesmo que fosse constitucionalmente possível a desapropriação desse tipo de imóvel, tal providência demandaria lei reguladora, que ainda não foi editada. Além desses argumentos, cogitaram que as normas combatidas poderiam estar fundamentadas no art. 243 da Constituição e, nessa hipótese, por se tratar de confisco, não poderia haver desapropriação, o que também dependeria de lei específica, ainda não editada, não podendo tal hipótese ser regulamentada por norma do Incra.

A estratégia utilizada para combater a Instrução Normativa do Incra foi suscitar a existência de uma divergência de natureza jurídica entre a Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – PFE/Incra, que examinou e atestou a legalidade e constitucionalidade da norma interna previamente à sua edição, e o entendimento da Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura – Conjur/MAPA que, mesmo sem atribuição institucional para as questões afetas à reforma agrária, exarou o Parecer nº 0606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, discordando do entendimento da PFE/Incra, de forma a, artificialmente, provocar a competência do Advogado-Geral da União para uniformizar entendimentos jurídicos divergentes emanados de órgãos jurídicos que lhes são vinculados e subordinados, na forma da Lei Complementar nº 73, de 1993.

Examinando a suposta divergência, o Advogado-Geral da União da época exarou despacho em que aprovou entendimento da Consultoria-Geral da União, o qual, por sua vez, corroborava com o entendimento da Consultoria do Ministério da Agricultura para determinar a suspensão cautelar “*da Portaria do INCRA implicada*”. Essa inusitada decisão suscitou uma série de inquietações e debates.

Foi nesse contexto que a PFE/Incrá e o Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal exararam as manifestações publicadas na sequência, Parecer nº 004/2016/PFE/PFE-INCRA-SC/PGF/AGU e Parecer nº 013/2016/DEPCON SU/PGF/AGU, como respostas ao questionamento até então desconhecido, demonstrando a legalidade e constitucionalidade da norma do Incra, o equívoco da tese sustentada nas manifestações jurídicas da Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura e da Consultoria-Geral da União, bem como a impropriedade do procedimento adotado e da “decisão” cautelar tomada pelo Advogado-Geral da União.

Após essas manifestações, retornando a questão ao Gabinete do Advogado-Geral da União, agora com outro titular, em 04 de maio de 2016, **fora tornado sem efeito o despacho anterior**, de 1º de setembro de 2015, com remessa da situação para nova apreciação da Consultoria-Geral da União. Embora a CGU já tenha juntado ao procedimento nova manifestação, alterando sua posição e, agora, corroborando com o entendimento da PFE/Incrá, no momento do fechamento dessa edição, em outubro de 2018, a questão ainda aguarda decisão final do Advogado-Geral da União.

Esse episódio é ilustrativo das incompreensões, resistências e desafios que a busca pelo pleno cumprimento da função social enfrenta, mesmo passados trinta anos da promulgação da Constituição Federal de 1988.

.....

PARECER Nº 00004/2016/ PFE-INCRA-SC/PGF/AGU

.....

NUP: 70000.003860/2015-75

INTERESSADOS: INCRA, MAPA E AGU

ASSUNTOS: Instrução Normativa Incra nº 83/2015. Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária de imóveis rurais flagrados com exploração de trabalho análogo a escravo. Legalidade e constitucionalidade da norma.

EMENTA:

Princípio constitucional da função social da propriedade. Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária de imóveis rurais flagrados com exploração de trabalho análogo a escravo. Função trabalhista e bem-estar (art. 186, III e IV da CF/1988). Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal devidamente regulamentado, após meia década, pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e neste aspecto no art. 9º, incisos III e IV, § 4º e 5º. Desapropriação-sanção que não se confunde com expropriação prevista no art. 243 da CF/1988, ainda não regulamentada. A propriedade imunizada pelo art. 185, II da CF/1988 é aquela que produz de forma racional e adequada, não abrangendo aquela realizada com exploração de trabalho análogo a escravo e com devastação ao meio ambiente. A garantia do atendimento da função social da propriedade alçada a direito fundamental. Interpretação sistemática da constituição. princípio da máxima efetividade das normas constitucionais. parecer conjunto CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004/VAF/JMPJ aprovado em caráter normativo pelo Ministro de Estado (Anexo I) para efeitos do art. 42 da LC nº 73/93. Recomendações do Fórum Agrário do CNJ, de integrantes do MPE/MPF E TCU. Doutrina e jurisprudência. Precedentes administrativos. Decretações já realizadas por fundamentos diversos da produtividade. Legalidade e constitucionalidade da norma.

I - RELATÓRIO

Cuida-se de expediente formalizado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, a partir de demanda oriunda da FPA - Frente Parlamentar Agropecuária, que dirigiu consulta à Conjur-MAPA “*sobre a legalidade e constitucionalidade da IN 83/2015*” editada pelo Incra, no aspecto em que disciplinou procedimentos administrativos voltados à desapropriação de imóveis constantes no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas a escravo, disciplinado na Portaria Interministerial MTE/SEDH nº 01/2015 (Memorando nº 166/2015/GM-MAPA – Seq. 4).

Com manifestação do Parecer n. 606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Seq. 2), aprovado pelo Despacho de aprovação n. 352/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Seq. 1), a Sra. Ministra do MAPA encaminhou o Aviso nº 231/2015/MAPA ao Sr. Advogado-Geral da União (Seq. 5) para requerer, em aplicação do art. 4º, XI, da LC nº 73/1993, que “*seja definido o entendimento a ser observado no âmbito da administração federal quanto ao caso*” por vislumbrada divergência de posicionamentos jurídicos.

Após tramitação do feito no âmbito da CGU, onde analisado pela Nota n. 00065/2015/GAB/DECOR/CGU/AGU e DESPACHO n. 00435/2015/GAB/CGU/AGU (Seq. 7), sobreveio o Despacho do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União (Seq. 10), no qual, em caráter “cautelar” decide pela “suspensão da Portaria do INCRA implicada”.

Em prosseguimento da análise, consoante recomendado pela r. Nota n. 00065/2015/GAB/DECOR/CGU/AGU, seguiram os autos ao DEPCONSU/PGF, para manifestação no âmbito PGF/AGU, no que vem a NOTA n. 00052/2015/DEPCONSU/PGF/AGU indicar colheita de manifestação técnica e jurídica desta Procuradoria Federal Especializada em causas agrárias.

Após, o presente feito foi distribuído a este subscritor, para, em colaboração a CGA/PFE-Incra-sede, elaborar manifestação jurídica preliminar.

É o relatório. Passo à fundamentação.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO.

Preliminarmente, verifico que a sustação de normas, com exceção de nor-

mativos da própria AGU (art. 4º, XVIII da LC 76/93), não está incluída no rol das atribuições do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União constantes do art. 4º da LC 76/93, sendo certo que em nosso regime tal providência somente poderia ocorrer mediante despacho da Exma. Sra. Presidenta da República, conforme previsão do art. 40 da mesma Lei.

Além disso, embora o Despacho do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União determine a “*suspensão da Portaria do Incra implicada*”, a impugnação restringiu-se apenas aos dispositivos da IN 83/15 que tratam da eleição das áreas (art. 3º, II) e do *iter* procedimental da desapropriação por interesse social de imóveis rurais flagrados com exploração de trabalho escravo (arts. 11 a 14), pressupondo, portanto, que apenas esses dispositivos teriam sido “cautelarmente” suspensos. Além disso, é de se esclarecer que não se trata propriamente de portaria, como constou no Despacho do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, mas de instrução normativa. A Portaria que contém dispositivos semelhantes é a de nº 243/15 do MDA, que não foi objeto de impugnação/e ou suspensão, portanto em vigor.

A IN Incra nº 83/15 na parte em que elege os imóveis rurais flagrados com trabalho escravo como alvo da reforma agrária (art. 3º, II), e dispõe sobre o *iter* procedimental (art. 39), encontra fundamento no art. 9º, §§4º e 5º da Lei nº 8.629/93, que regulamentou os arts. 186, III e IV da CF. Interessante notar que esses dispositivos legais, **em vigor**, que regulamentaram a Constituição sequer foram mencionados nas manifestações jurídicas da CONJUR/MAPA e CGU/AGU, e, possivelmente, porque os Ilustres Colegas não tomaram conhecimento de tais artigos, se apressaram em advogar violação ao princípio da reserva de lei.

Portanto, registre-se, desde já, que as funções trabalhista e bem-estar da propriedade, previstas no art. 186, III e IV da CF estão devidamente regulamentadas pelo art. 9º, §§4º e 5º da Lei nº 8.629/93, que por sua vez dá supedâneo tanto para a Portaria MDA 243/15, quanto para a IN Incra nº 83/15.

II.1. DA CONTRAPOSIÇÃO ÀS PREMISSAS DO PARECER N. 606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU.

II.1.1 Da arguição de “nova modalidade de desapropriação-sanção”.

Arguiu-se no PARECER N. 606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU que “a mencionada Instrução Normativa prevê, em seu art. 3º, inciso II, uma **nova modalidade de desapropriação-sanção**, uma vez que estabelece que os imóveis

constantes no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas de escravo de que trata a Portaria Interministerial MTE/SEDH nº 2, de 31 de março de 2015, poderão ser incorporados ao programa de reforma agrária.”

Com a devida vênia, não se trata de nova modalidade. Nos termos expressos do art. 184 da CF **o alvo da reforma agrária é o imóvel rural descumpridor da função social da propriedade**, cujas funções, consoante expresso texto constitucional, devem ser cumpridas **“simultaneamente”**, estão previstas no art. 186, I, II, III e IV da CF, as quais foram devidamente regulamentados pela Lei nº 8.629/93. Dentre as funções a propriedade deve cumprir as funções trabalhistas (art. 186, III) e bem-estar (art. 186, IV).

No tocante **ao alvo da reforma agrária**, o art. 2º da Lei nº 8.629/93 prevê que é o imóvel rural que não esteja cumprindo a sua **“função social prevista no art. 9º”**. Por sua vez, o art. 9º da Lei nº 8.629/93, como não poderia ser diferente, pois esta é previsão do art. 186 da Constituição Federal, prevê que:

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

Portanto, não é somente o imóvel improdutivo (art. 186, I) que é alvo da reforma agrária, mas também o que descumpre as funções ambientais (art. 186, II), trabalhistas (art. 186, III) e bem-estar (art. 186, IV). Ou seja, desde a regulamentação do Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal pela 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.”*) é possível desapropriar imóveis que descumprem a função trabalhista e bem-estar, estando, por certo, aí incluída a odiosa exploração de trabalho escravo, como bem assinalou o Ilustre Consultor-Geral da União.

Tanto é assim que mais de um decreto presidencial já declarou de interesse social para fins de reforma agrária imóveis que, embora produtivos, descumpriam a função social ambiental. Todas essas decretações foram precedidas de pareceres jurídicos por membros da Advocacia-Geral da União, os quais atestaram a legalidade dos procedimentos e modalidades desapropriatórias. São exemplos de decretações de imóveis produtivos, mas descumpridores de outras funções:

- **Fazenda Juliana ou Escalada do Norte, situada no Pará.** Após fiscalização da função social da propriedade foi constatado que o imóvel atingia índices de produtividade (GUT e GEE), mas descumpria a função ambiental. Ao fim do processo administrativo o imóvel foi declarado de interesse social para fins de reforma agrária, com fundamento no art. 186, II da CF/88, por meio do Decreto Presidencial de 7 de dezembro de 2009 - DOU nº 234, p. 39.

- **Fazenda Antas, situada na Paraíba.** Imóvel produtivo decretado por interesse social (DOU 05.12.2006) em face do descumprimento da função social ambiental (art. 186, II). Decreto mantido hígido pelo STF por ocasião do julgamento do MS nº 26.336.

O STF tratou do conteúdo do princípio constitucional da função social da propriedade, em especial sobre a exigência do atendimento simultâneo dos requisitos previstos no art. 186 da Constituição Federal no julgamento do MS 22.164/SP (STF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995), bem como na ADI-MC 2.213/DF (STF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 04.04.2002, DJ 23.04.2004). Colhe-se dos julgados as seguintes passagens:

ADIN 2213 : 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) 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.

(....)

MS 22164: 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 a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental.

Noutro precedente, o STF decidiu que a teor do art. 184 da Constituição Federal, o alvo da reforma agrária é o **imóvel rural descumpridor da função social**. Transcrevo:

A teor do disposto no artigo 184 da Constituição Federal, o alvo da Reforma Agrária é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, pouco importando a existência, sob o ângulo da propriedade, de condomínio. (MS 24.503, STF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 07.08.2003, DJ 05.09.2003).

Portanto, equivocada a premissa segundo a qual estaria se criando nova modalidade de desapropriação. A modalidade é a desapropriação-sanção prevista no art. 184 da CF, sendo a causa apenas diversa da produtividade, vez que o art. 186 exige cumprimento simultâneo das quatro funções (econômica racional, ambiental, trabalhista e bem-estar).

II.1.2 Da arguição de que a IN “pretendeu regulamentar, diretamente, especificamente no ponto da desapropriação de imóveis que tenham sido mantidos trabalhadores na condição análoga de escravos, os art. 184 a 186 da Constituição Federal.” Da inexistência de violação ao princípio constitucional da reserva de lei. Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal devidamente regulamentado após meia década pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Função social trabalhista e bem-estar devidamente regulamentadas nos §§ 4º e 5º do art. art. 9º da lei nº 8.629/93.

Arguiu-se no PARECER nº 606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU que *“dúvidas não restam que a Instrução Normativa pretendeu regulamentar, diretamente, especificamente no ponto da desapropriação de imóveis que tenham sido mantidos trabalhadores na condição análoga de escravos, os art. 184 a 186 da*

Constituição Federal.”

A premissa é falsa. A IN nº 83/15 está fundada diretamente no art. 2º e 9º, §§ 4º e 5º da Lei nº 8.629/93, que, por sua vez, regulamentou o art. 184 e 186 da CF. Com efeito, o Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal (art. 184 a 191 da CF) foi devidamente regulamentado, há mais de duas décadas, pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, a qual *“Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.”*

No tocante **ao** alvo **da reforma agrária** o art. 2º da Lei nº 8.629/93 prevê que é o imóvel rural que não esteja cumprindo a sua *“função social prevista no art. 9º”*. Por sua vez, o art. 9º da Lei nº 8.629/93, como não poderia ser diferente, pois esta é previsão do art. 186 da Constituição Federal, prevê que:

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

Ao dispor sobre o seu inciso III e esclarecer o que se compreende por **função social trabalhista** o § 4º do art. 9º da Lei nº 8.629/93 dispõe que:

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

A denominada **função bem-estar**, segundo o §5º da Lei nº 8.629/93, consiste na *“exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.”*

Abordando o tema, em artigo recentemente publicado, o Professor GILBERTO BERCOVICI², professor titular de Direito Econômico e Economia Política da USP e do Mackenzie, assim se manifesta:

No tocante ao respeito à legislação trabalhista, devo ressaltar a importância da valorização do trabalho humano, como corolário da dignidade da pessoa humana, como fundamento da ordem econômica constitucional (artigo 170, *caput*) e do valor social do trabalho como fundamento da República (artigo 1º, IV). A República Federativa do Brasil está fundada, entre outros, na dignidade da pessoa humana e no valor social do trabalho. A proteção constitucional da propriedade só pode se realizar enquanto respeitadora e garantidora destes fundamentos.

Propriedade na qual não se respeita a legislação trabalhista, ou na qual se atenta, na exploração da mão de obra, contra a dignidade da pessoa humana, como no caso da propriedade rural em que se emprega o inadmissível trabalho escravo, não tem proteção constitucional, pois não cumpre com sua função social. (<http://www.conjur.com.br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpre-funcao-social-nao-protecao-constitucional>)

Portanto, a premissa é falsa, pois **os dispositivos constitucionais previstos no Capítulo III, Título VII, já estão devidamente regulamentados na Lei nº 8.629/93**, mais especificamente nos §§4º e 5º do art. 9º da Lei nº 8.629/93, não sendo o caso de se falar em violação ao princípio da reserva de lei, justamente porque esse princípio foi devidamente observado com a edição da citada lei.

Como dito alhures, tais dispositivos, **em pleno vigor, sequer foram citados nas manifestações jurídicas antecedentes**. Por certo, se tivessem sido apreciados a conclusão dos Ilustres Colegas pareceristas teria sido diametralmente oposta. A não ser que se admita que a “odiosa” prática da exploração do trabalho escravo não estivesse abrangida pelos dispositivos dos §§4 e 5º do art. 9º da Lei nº 8.629/93. Com efeito, seria razoável sustentar que a exploração do trabalho escravo implica em “*observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas*”? Seria razoável sustentar que a exploração do trabalho escravo implica em “*atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel*”?

2 - BERCOVICI, Gilberto. **Propriedade que descumpra função social não tem proteção constitucional**. Publicado em <http://www.conjur.com.br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpre-funcao-social-nao-protecao-constitucional>, acessado em 13.01.2016.

O fato é que nos termos dos §§4º e 5º do art. 9º da Lei nº 8.629/93 situações de descumprimento menos graves já levam ao sancionamento, sendo óbvio que a odiosa prática de exploração de trabalho análogo a escravo também está abrangida pela Lei, pois nesta um conjunto de direitos e garantias constitucionais são violados e usurpados, dentre eles um dos **fundamentos da República que consiste na dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III da CF).

Assim, resta demonstrado que a IN 83/15 **não** «pretendeu regulamentar, **diretamente**, especificamente no ponto da desapropriação de imóveis que tenham sido mantidos trabalhadores na condição análoga de escravos, os art. 184 a 186 da Constituição Federal”, justamente porque esses dispositivos já estão devidamente regulamentados nos §§4º e 5º da Lei nº 8.629/93.

II.1.3 Da arguição de imunidade da propriedade produtiva, mesmo que a produção seja auferida de forma irracional mediante a exploração de trabalho escravo ou em detrimento do meio ambiente. Da produtividade racional. É óbvio que a produtividade auferida mediante exploração de trabalho escravo ou ambiental não é racional e lícita, e, portanto, não está protegida pela imunidade constitucional. Da interpretação constitucional sistemática. Inexistência de antinomia constitucional. Possibilidade de desapropriação de imóveis produtivos, se descumpridores dos demais aspectos da função social. Precedentes administrativos (Parecer Conjunto CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 VAF/JMPJ (anexo I). Doutrina atual e abalizada.

Arguiu-se no PARECER N. 606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU o seguinte:

a) “a interpretação realizada pela Procuradoria Federal Especializada do INCRA desconsidera o que está disposto expressamente no art. 185 da Constituição da República, pois, se os três artigos acima descritos disciplinam a matéria relativa a desapropriação para reforma agrária por interesse social, não é possível efetivar uma interpretação que exclua todos os efeitos de um único artigo.”

b) “Admitir a possibilidade da propriedade produtiva ser desapropriada, pelo fato do não cumprimento da sua função social, é torná-la idêntica às propriedades improdutivas, fazendo com que o inciso II do artigo 185 não tenha rigorosamente nenhum valor.”

Ao tempo em que afirma que “*não é possível efetivar uma interpretação*

*que exclua todos os efeitos de um único artigo” a interpretação dada no PARECER N. 606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU **nega aplicabilidade aos art. 184, 186, 170, III e art. 5º, XXIII**, e, contraditoriamente, aplica unicamente o art. 185, II (imunidade da propriedade produtiva). Tal interpretação **não é sistemática**, e, portanto, segundo JUAREZ FREITAS (citado por INGO WOLFGANG SARLET *in*, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988, Editora Livraria do Advogado, pág. 83) **não é interpretação!** Ou seja, **“toda a interpretação ou é sistemática ou não é interpretação.”**”*

Efetivamente, a interpretação isolada do artigo 185, II, da CF/88 não é de boa técnica hermenêutica e é repudiada pela melhor doutrina. Sobre este aspecto importante referir a posição contundente de MARÉS⁴, para quem *“ao submeter a função social à produtividade, esta interpretação desconsidera toda a doutrina e a evolução da teoria da função social e reduz o art. 186 da Constituição a uma retórica cínica.”*

E MARÉS⁵ questiona:

*“Se esta interpretação fosse verdadeira, que sentido teria o artigo 186 que define os critérios da função social? E que sentido teriam os artigos 5º, incisos XXII e XXIII e Título VII, artigo 170, incisos I e II, que indicam uma clara vinculação entre a propriedade privada e a função social? **Esta exegese ligeira acaba por comprometer todos estes dispositivos constitucionais, como se tivessem sido escritos apenas para ludibriar o povo.** A conclusão é dura demais para ser verdadeira, porque é uma espada impiedosa golpeando a esperança de um povo viver em paz. Se a constituição foi escrita para enganar o povo, que caminhos de paz pode lhe restar? Cento e cinquenta anos depois, voltaríamos a Lassalle quando dizia que a Constituição é uma folha de papel sujeita ao uso das classes dominantes. **É claro que estas interpretações excludentes devem ser repudiadas sob pena de se atirar no lixo o texto constitucional. Mas as interpretações são equivocadas, tomam um inciso e omite o conjunto da obra.** É verdade que a inclusão do artigo foi intencional e exatamente para propiciar tais interpretações, como infirma todo o resto, se impõe um esforço para lhe dar co-*

3 - SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**, Editora Livraria do Advogado, p. 83.

4 - MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 116, 120/121.

5 - Op. Cit. p. 335

erência e sobretudo para encontrar nele o que Lassalle chamou de forças reais de poder.”

É certo que tanto a Portaria MDA nº 243/2015 que determina ao Incra, em seu art. 3º, III, priorizar para a obtenção de terras, dentre outras, as áreas utilizadas para exploração de trabalho escravo, quanto a Instrução Normativa Incra nº 83/2015, que tem sido objeto de discussão estão de acordo com a previsão constitucional que determina a desapropriação dos imóveis rurais não cumpridores da função social (arts. 184 e 186) e dispositivos regulamentadores (§§4º e 5º da Lei nº 8.629/93).

A divergência de compreensão suscitada decorre da tensão interpretativa surgida pelo fato do art. 185, II, da CF/88 afirmar ser insusceptível de desapropriação para fins de reforma a propriedade produtiva, ao passo que o art. 186 diz que *“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”*.

Nesse ponto, verifica-se apenas uma contradição aparente entre esses dispositivos, mas não uma contradição efetiva, podendo eles serem compatibilizados com uma **interpretação constitucional efetivamente sistemática** que **considera insusceptível de desapropriação apenas os imóveis produtivos (produção obtida de forma racional, lícita) que cumpram os demais requisitos da função social elencados no art. 186, de modo a possibilitar que os imóveis que auferem produção de forma irracional, mediante o descumprimento da função social nos aspectos ambiental, trabalhista e bem estar, possam ser desapropriados, mediante prévia e justa indenização.**

Ou seja, a tese central a sustentar Portaria do Ministro do Desenvolvimento Agrário e a Instrução Normativa do Incra, gira em torno da afirmativa de que somente está imune à desapropriação o **imóvel produtivo explorado de forma racional**, desde que para alcançar esse atributo tivesse respeitado também os demais requisitos da função social, pois não deve ser constitucionalmente aceita uma produtividade obtida, por exemplo, mediante utilização de trabalho escravo ou em desrespeito à legislação ambiental.

Nesse sentido, o Parecer Conjunto CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 VAF/JMPJ (anexo I), à luz dos mencionados dispositivos constitu-

cionais, após examinar e sintetizar doutrinas e jurisprudências sobre o assunto, sustenta, a título de conclusão, que, a partir de uma interpretação sistemática da CF/88, a propriedade rural no Brasil, embora possa figurar como “produtiva” sob o ponto de vista economicista, é passível à desapropriação sanção para fim de reforma agrária prevista no art. 184 da CF/88, se constatado o descumprimento das outras condicionantes da função social da propriedade previstas nos incisos II, III e IV do art. 186 da CF/88, quais sejam: utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (inc. II), observância das disposições que regulam as relações de trabalho (inc. III) e exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores (inc. IV).

As principais conclusões daquele Parecer foram:

- a) a imunidade prevista no art. 185, II, da CF/88 (propriedade produtiva), não alcança os imóveis que descumprem as outras condicionantes da função social da propriedade, de forma que é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, quando, SIMULTANEAMENTE, preserve o meio ambiente, observe a legislação trabalhista e promova bem-estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais;
- b) poderá ser desincorporado dos cálculos de produtividade os produtos produzidos em detrimento da preservação ambiental (produção ilícita).”

Importante lembrar ainda que o Parecer Normativo foi emitido para atender recomendação do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 557/2004 – TCU – Plenário), que cobra do Executivo Federal, seja dada efetividade plena ao princípio da função social, previsto também nos incisos II a IV do art. 9º da Lei nº 8629/1993. Além do mais, como sabemos, uma vez aprovado pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, nos termos do art. 42 da Lei Complementar nº 73/1993, passou a ter caráter normativo no âmbito do Ministério e de suas entidades vinculadas, a exemplo do Incra, razão pela qual a Autarquia está obrigada a segui-lo.

O certo é que a propriedade produtiva que recebeu imunidade constitucional é a **que aufere produtividade lícita e racional**. Por certo que a produtividade obtida mediante exploração ilícita e de forma irracional **não** está protegida pela imunidade constitucional.

Nessa linha, no mesmo artigo antes citado o Professor GILBERTO BER-

COVICI, professor titular de Direito Econômico e Economia Política da USP e do Mackenzie, defende que *“o próprio conceito de “propriedade produtiva” da Constituição de 1988 não é puramente econômico. A produtividade protegida pelo texto constitucional não é apenas a produtividade econômica, mas esta no que significa de socialmente útil, no que contribui para a coletividade, em suma, no que efetivamente cumpre de sua função social.”*⁶. Segue excerto do artigo:

“Em relação à propriedade produtiva, prevista no artigo 185, II⁷ da Constituição, a discussão é mais complexa. José Afonso da Silva, por exemplo, entende que a Constituição garante um tratamento especial para a propriedade produtiva, estabelecendo uma proibição absoluta de desapropriação para fins de reforma agrária⁸.

Discordo deste posicionamento do ilustre constitucionalista. O próprio conceito de “propriedade produtiva” da Constituição de 1988 não é puramente econômico. A produtividade protegida pelo texto constitucional não é apenas a produtividade econômica, mas esta no que significa de socialmente útil, no que contribui para a coletividade, em suma, no que efetivamente cumpre de sua função social.

Analisando o texto constitucional anterior, Celso Antônio Bandeira de Mello já destacava que a função social da propriedade não comporta apenas conteúdo econômico, associado exclusivamente à produtividade, mas tem seu conteúdo vinculado a objetivos de justiça social, buscando uma maior igualdade material e a ampliação das oportunidades para todos⁹. Se a Carta de 1969 tinha esta interpretação, com muito mais razão deve-se entender o aproveitamento racional e adequado, previsto no artigo 186, I da Constituição de 1988, como produtividade e utilidade social.

A função social da propriedade, cujo conteúdo essencial está determinado pelo artigo 186, deve ser observada por todos os tipos de propriedade de bens de produção¹⁰ garantidos pela Constituição de 1988. Não há propriedade, enquanto bem de produção, que escape ao pressuposto da função social, nem mesmo a

6 - Op. Cit. p. 333

7 - FARIAS, Valdez Adriani Farias. **Princípio Constitucional da função social da propriedade**, in **Temas aprofundados da AGU**. Editora Jus Podvium, p. 597/617.

8 - SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**, Editora Livraria do Advogado, p. 83.

9 - Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/programas/forumdeassuntosfundiariorios/1_-_workshop_agrario.pdf. Acesso em 13 de janeiro de 2016.

10 - Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/programas/forumdeassuntosfundiariorios/3_-_workshop_trabalho_escravo.pdf. Acesso em 13 de janeiro de 2016.

propriedade produtiva do artigo 185, II. Afinal, a própria Constituição de 1988 determina que a propriedade produtiva deve cumprir sua função social, ao determinar a função social da propriedade como um dos princípios da ordem econômica (artigo 170, III) e, ao prever, no parágrafo único do mesmo artigo 185, que a lei deverá fixar normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social da propriedade produtiva. E estas normas não podem, de forma alguma, contrariar o disposto no artigo 186 da mesma Constituição.

Não basta, portanto, que a terra seja produtiva para ser garantida constitucionalmente. A propriedade, mesmo produtiva, tem que cumprir sua função social. A propriedade rural está garantida constitucionalmente contra a desapropriação para fins de reforma agrária se for produtiva e cumprir sua função social. A produtividade é apenas um dos requisitos da garantia constitucional da propriedade. A propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação por cumprir as exigências constitucionais, ou seja, desde que cumpra sua função social.” (<http://www.conjur.com.br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpre-funcao-social-nao-protacao-constitucional>)

Também nessa linha, como bem salientou DANIEL LEITE SILVA (*in* O descumprimento da função sócio-ambiental como fundamento único da desapropriação para reforma agrária), privilegiar uma interpretação meramente econômica implicaria reduzir o art. 184 da Constituição a simples discurso de retórica, verdadeira letra morta, porque **não** poderia ser desapropriado o imóvel que descumprisse a função social, mas somente o imóvel economicamente improdutivo.¹¹

Aceitar a acepção puramente econômica de propriedade produtiva, além de albergar práticas ilícitas ou abusivas, e entender que o art. 185 protege o proprietário que viola a função social é admitir que a Lei Fundamental faz apologia ao ilícito, e significa dizer: a) o imóvel rural com uso irracional e inadequado que for ‘economicamente produtivo’ não será desapropriado; b) o imóvel rural que degradar o meio ambiente, mas for ‘economicamente produtivo’ não será desapropriado; c) o imóvel com trabalho escravo que for ‘economicamente produtivo’ está imune à desapropriação; d) o imóvel que propiciar mal-estar aos trabalhadores, mas que for ‘economicamente produtivo’ não poderá ser desapropriado.

11 - SILVA, Daniel Leite da. **O descumprimento da função sócio-ambiental como fundamento único da desapropriação para reforma agrária.** Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1632, 20 dez. 2007. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10774>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

Por oportuno, transcrevo excerto do artigo:

Nesta linha, a produtividade não pode ser tomada em um sentido puramente econômico, significativo de rentabilidade ou lucratividade, pois a busca desenfreada pelo lucro pode gerar esgotamento do solo, desertificação, assoreamento, etc. Assim, a produtividade deve ser racional, agregando algo mais ao conteúdo econômico, fazendo com que a propriedade produtiva tenha conteúdo axiológico. Estes valores agregados são justamente os elementos da função social.

Todos estes argumentos impõem seja imprimida uma conceituação jurídico-constitucional à propriedade produtiva.

Privilegiar uma interpretação meramente econômica implicaria reduzir o art. 184 da Constituição a simples discurso de retórica, verdadeira letra morta, porque **não** poderia ser desapropriado o imóvel que descumprisse a função social, mas somente o imóvel economicamente improdutivo. Aceitar a acepção econômica de propriedade produtiva significa dizer:

- a) o imóvel rural com uso irracional e inadequado que for ‘economicamente produtivo’ não será desapropriado;
- b) o imóvel rural que degradar o meio ambiente, mas for ‘economicamente produtivo’ não será desapropriado;
- c) o imóvel com trabalho escravo que for ‘economicamente produtivo’ está imune à desapropriação;
- d) o imóvel que propiciar mal-estar aos trabalhadores, mas que for ‘economicamente produtivo’ não poderá ser desapropriado.

Em todas estas hipóteses o imóvel rural descumpre a sua função social. Todavia, em nenhuma delas será cabível a desapropriação. Tal orientação torna **inócua o art. 184**, que afirma ser dever da União desapropriar o imóvel rural que não estiver cumprindo sua função social.

Advirta-se que a adoção da acepção econômica de propriedade produtiva configura incentivo à prática de atos ilícitos, pois o proprietário rural será estimulado a alcançar a produtividade econômica a qualquer custo, visando com isto proteger-se contra a desapropriação-sanção. Ora, a Constituição estabelece garantias aos cidadãos na medida em que estas **não** alberguem práticas ilícitas ou abusivas, e entender que o art. 185 protege o agricultor que viola a função social é admitir que a Lei Fundamental faz apologia ao ilícito, institucionalizando o adágio maquiavélico de que *os fins justificam os meios*. (<https://jus.com.br/artigos/10774/o-descumprimento-da-funcao-socio-am>

biental-como-fundamento-unico-da-desapropriacao-para-reforma-agraria)¹²

Portanto, o conceito de “propriedade produtiva” da Constituição de 1988 não é puramente econômico, caindo por terra o argumento constante no PARECER N. 606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU segundo o qual “admitir a possibilidade da propriedade produtiva ser desapropriada, pelo fato do não cumprimento da sua função social, é torná-la idêntica às propriedades improdutivas, fazendo com que o inciso II do artigo 185 não tenha rigorosamente nenhum valor.” Obviamente que não se está tornando a propriedade produtiva idêntica à propriedade improdutiva. O que se está a afirmar que a propriedade produtiva que foi imunizada pelo art. 185, II é a que atinge os índices de produtividade de forma “racional e adequado”¹³, exatamente como disposto art. 186, I da CF, portanto, em respeito ao meio ambiente (art. 186, II) e relações trabalhistas e bem-estar (art. 186, III e IV).

II.1.4 Da arguição de que a EC nº 81/2014 teria excluído os casos de trabalho escravo sancionados com a desapropriação-sanção, pois teria atribuído regime jurídico diverso, ensejando penalidade diferente e mais grave (expropriação). Interpretação que desconsidera o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais. Observância do devido processo legal administrativo e judicial. Previsão dos arts. 14 e 16 da IN 83/15.

Arguiu-se no PARECER N. 606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU que a “Emenda Constitucional n. 81, de 2014, acabou por excluir dos casos sancionados com desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184 da Constituição) as situações em que se encontre, na propriedade rural, exploração de trabalho escravo. Atribuiu a essa hipótese regime jurídico diverso, ensejando penalidade diferente e mais grave.”

Arguiu-se ainda, que “não é razoável que o proprietário de imóvel perca

12 - Op. Cit. p. 339.

13 - 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”.

a sua propriedade, em face da exploração de trabalho escravo, apenas com o transito em julgado do processo administrativo”.

De início registre-se que a **desapropriação-sanção** prevista nos artigos 184 e seguintes da Constituição Federal, devidamente regulamentada pela Lei nº 8.629/93, e que dá supedâneo tanto para a Portaria MDA 243/15, quanto para a IN Incra nº 83/15, **não se confunde** com a **expropriação** prevista no art. 243 da Constituição Federal, ainda pendente de regulamentação na parte que trata do confisco dos imóveis flagrados com exploração de trabalho análogo a de escravo.

Portanto, não se mostra razoável interpretação no sentido de que **os órgãos responsáveis deixem de aplicar os dispositivos constitucionais devidamente regulamentados para aguardar a regulamentação de dispositivo constitucional pendente de regulamentação infraconstitucional!** Efetivamente, tal interpretação além de tornar sem efeito os dispositivos constitucionais em vigor (art. 184 e 186) e devidamente regulamentados (Lei nº 8.629/93), fere de morte o **princípio da máxima efetividade das normas constitucionais** (ou princípio da interpretação efetiva), que consiste em atribuir na interpretação das normas oriundas da Constituição o sentido de maior eficácia, utilizando todas as suas potencialidades. Ora, à luz desse princípio interpretativo não deve ser admitida interpretação que negue aplicabilidade aos dispositivos constitucionais em vigor e devidamente regulamentados para aguardar regulamentação que pode não vir a ocorrer, criando um verdadeiro vácuo legal!

No tocante ao segundo aspecto é de se esclarecer que o procedimento previsto na IN 83/15 prevê a fase administrativa, com necessária observância do devido processo legal, com fases de impugnações e recursos administrativos. Transcrevo a norma:

Art. 14 Procedida à atualização cadastral o procedimento observará a previsão dos artigos 16 e seguintes desta Instrução Normativa.

(...)

Art. 16 Procedida à atualização cadastral será encaminhada comunicação ao proprietário, preposto ou representante legal, na forma do art. 8º desta Instrução Normativa, informando o resultado da classificação fundiária e da avaliação do imóvel com o envio da cópia do LAF e LVA, a data designada para audiência de acordo extrajudicial e respectivo prazo para impugnação administrativa.

§ 1º O proprietário, preposto ou representante legal poderá oferecer impugnação quanto ao LAF, no prazo de 15 (quinze) dias, dirigida ao Superintendente Regional do Incra, cujo termo inicial será a data da audiência para acordo extrajudicial, se não houver comparecimento, ou, comparecendo, não houver acordo.

§ 2º Havendo mais de um proprietário, todos serão notificados para a realização de acordo administrativo, que somente será possível mediante a anuência de todos.

§ 3º A impugnação administrativa interposta será julgada pelo Superintendente Regional, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, ouvida a SR(00)T ou a SR(00)PFE/R, conforme a natureza da impugnação.

§ 4º A comunicação da decisão referente à impugnação será destinada ao proprietário, preposto ou representante legal, que poderá interpor recurso administrativo dirigido ao Superintendente Regional do Incra, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir do recebimento da comunicação.

§ 5º O recurso administrativo será julgado em segunda e última instância pelo CDR no prazo máximo de 15 (quinze) dias e comunicar-se-á a decisão do julgamento ao proprietário, preposto ou representante legal.

§ 6º Os prazos mencionados nos §§ 3º e 5º deste artigo poderão ser prorrogados por igual período, mediante justificativa.

§ 7º A impugnação e o recurso administrativo não serão conhecidos quando interpostos fora do prazo, ou por quem não seja legitimado, ou depois de exaurida a esfera administrativa.

§ 8º O recurso não terá efeito suspensivo no trâmite do processo administrativo de desapropriação.

§ 9º Havendo necessidade de comunicação do resultado da classificação fundiária e avaliação do imóvel por meio de edital, dele deverá constar que na impugnação o proprietário, preposto ou representante legal informe o endereço para futuras comunicações, sob pena de que estas sejam afixadas em local apropriado da SR(00).

Posteriormente, concluída a fase administrativa inicia-se a fase judicial mediante a ação de desapropriação, sendo incorreta a afirmação constante no PARECER N. 606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU no sentido de que o imóvel seria desapropriado apenas com conclusão do processo administrativo.

II.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, OS FUNDAMENTOS E OBJETIVOS DA REPÚBLICA. A GARANTIA DO ATENDIMENTO À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL E NÃO MAIS COMO MERO LIMITE EXTRÍNSECO À PROPRIEDADE PRIVADA (ART. 5º, XXIII).

Também não é possível interpretar o sistema sem ter presente os Fundamentos, Objetivos da República e que a atual Ordem Constitucional eleva a garantia do atendimento à função social da propriedade como direito fundamental e não mais como mero limite extrínseco à propriedade privada (art. 5º, XXIII). Com efeito, segundo JOÃO PAULO DE FARIA SANTOS¹⁴ *“o texto da Constituição Federal de 1988 inaugura um Estado Democrático de Direito que tem como fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Todo o texto tem como objeto a proteção desta, não meramente como indivíduo isolado e abstrato, mas na concretude das relações cotidianas, de classe, de raça, de trabalho e dos inúmeros grupos em que o ser humano concreto possa participar em seus projetos pessoais e coletivos.”*

Ainda segundo JOÃO PAULO DE FARIA SANTOS¹⁵ a Constituição tem, então, como eixo e objetivo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e se acresce de muita significação social. Em seu rol de direitos fundamentais garantidos ultrapassam as liberdades individuais do iluminismo e atinge direitos sociais e até mesmo garantias difusas como a proteção ao meio-ambiente.

Uma mudança importante da Constituição cidadã é a garantia do atendimento à função social da propriedade como direito fundamental e não mais como mero limite extrínseco à propriedade privada (art. 5º, XXIII), sendo inclusive elevada à categoria de cláusula pétrea.

A novidade constitucional de 1988 é que a reforma agrária perpassa todo o texto constitucional, como um objeto inafastável dos progressos que o Brasil deveria passar na busca de uma sociedade justa, livre e solidária. Eixo tão presente em seu texto que chega a assustar muitos teóricos pelo fato de que, mesmo tão presente e repetido, tal objetivo constitucional permaneça, vários governos após a promulgação da carta, descumprido:¹⁶

14 - Op. Cit. 335.

15 - Op. Cit. 335.

16 - Op. Cit. 335.

A onerosidade excessiva gerada aí para o povo credor da promessa é tão evidente, que a Constituição Federal de 1988, no seu título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira do país, depois de vinculá-la ao princípio da função social da propriedade, procura inseri-la expressamente em dois dos seus capítulos, num claro reconhecimento de que a realidade fundiária do país exige mudança, tanto de política urbana quanto de política agrícola, fundiária e de reforma agrária, tentando extrair das funções sociais, o ‘bem estar dos habitantes’ (art. 182, caput), o ‘bem estar dos proprietários e dos trabalhadores’ (art. 186, IV), isso tudo depois de ter incluído a mesma função social da propriedade no capítulo I do título II – dos direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º, XXIII) – resguardando os últimos em cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV) (ALFONSIN, Jacques Távora)¹⁷

Sem embargo, na busca de implementação, sob a bandeira de proteção desses direitos, o sistema constitucional tem o claro entendimento que, além do Estado, regulado por este, existem outros potenciais violadores dos direitos fundamentais: os chamados poderes privados (o descumprimento da função social da propriedade, direito fundamental, por exemplo, é comumente realizado por privados).

Entre tais poderes privados, encontram-se os poderes econômicos em específico. Por isso, em seu texto, após definir os direitos fundamentais e organizar o Estado, a Constituição passa a dedicar 23 artigos à regular a ordem econômica. “*Além das funções de organização do Estado, delimitando o poder político, e da garantia das liberdades individuais decorrentes, a Constituição do Estado Social incorpora outra função, que identificará: a de reguladora da ordem econômica e social.*” FACHIN¹⁸, em especial a propriedade imobiliária urbana e rural.

É na ordem econômica que percebemos a dupla natureza jurídica da função social da propriedade: **além de direito fundamental é também princípio que rege a ordem econômica** (art. 170, III). Ou seja, a economia, juridicamente considerada, se submete a uma ordem para que flua de acordo com princípios positivados e, entre eles, o da função social da propriedade. É um patamar inédito para a doutrina iniciada por Léon Duguit:

17 - ALFONSIN, Jacques Távora. **O Acesso à Terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 206.

18 - FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 171.

(...) no Brasil pós 1988, a propriedade que não cumpre sua função social não está protegida, ou, simplesmente, propriedade não é. MARÉS¹⁹ [1]

É nestes termos que a Constituição passa então a dedicar um capítulo à reforma agrária como motivadora do cumprimento da função social da propriedade rural que, tem sua multiplicidade econômica, ambiental e social não mais prevista em legislação ordinária (como era no Estatuto da Terra), mas elevada, em minúcias, ao patamar constitucional (art. 186).

Desconsiderar esse sistema, fazendo interpretação apartada apenas do art. 185, II, por certo viola todo o conjunto de princípios e garantias constitucionais já mencionados.

II.3 RECOMENDAÇÕES DO FÓRUM DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS DO CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA SOBRE O TEMA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E TEMAS CORRELATOS.

Ainda sobre o tema é importante registrar que, por meio da Resolução nº 110, de 6 de abril de 2010, o CNJ – Conselho Nacional de Justiça instituiu o Fórum de Assuntos Fundiários. O **Fórum tem caráter nacional e permanente** e destina-se ao monitoramento das ações e à resolução de questões que tenham por objeto assuntos de natureza fundiária, conflituosas ou não, que *“possam colocar em risco a segurança no campo e nas cidades ou exijam ações concretas para assegurar o acesso à moradia digna e à distribuição da propriedade rural”* (artigo 1º da Resolução).

O I Encontro do Fórum de Assuntos Fundiários foi realizado entre os dias 29 de setembro e 1º de outubro de 2009, em Campo Grande/MS. Os trabalhos foram divididos em quatro workshops (agrário, urbano, trabalho escravo e regularização fundiária). No tocante ao tema da função social foram aprovadas as seguintes propostas:

“WORKSHOP AGRÁRIO:

“7 – Recomendação do CNJ para a utilização do conceito de “função social da propriedade”, em suas quatro dimensões,

nos processos de desapropriação agrária (reiteração da conclusão nº 12 do Grupo 5, do Seminário de Instalação);”

“10 – Na decisão sobre liminares possessórias multitudinárias, o Judiciário deve agregar os aspectos ambientais e trabalhistas da função social, acessando banco de dados a serem criados, que coordenem informações dos órgãos ambientais e trabalhistas antes de deferir o mandado de reintegração de posse;”²⁰

WORKSHOP TRABALHO ESCRAVO:

1 - Recomendar a desapropriação-sanção das propriedades rurais inseridas no cadastro de empresas e pessoas autuadas por exploração do trabalho escravo, instituído pela Portaria nº 540/04, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), independentemente da aferição da produtividade, ante o inequívoco descumprimento da função social da propriedade, imposta pelo art. 186, incisos III e IV, da Constituição Federal de 1988;

2 - Recomendar que, reconhecida a existência de trabalho em condições análogas a de escravo, a sentença deverá determinar a inscrição dos responsáveis no cadastro de empresas e pessoas autuadas por exploração do trabalho escravo (Portaria MTE nº 540/04), como efeito suplementar da sentença;

3 - Inserir o INCRA no planejamento das ações de combate ao trabalho escravo, visando otimizar os procedimentos de desapropriação;

4 - Incorporação do INCRA, MPE e Varas Agrárias ao Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM);

5 - Aprovação, no âmbito do CNJ, de recomendação aos Juízes Estaduais e Federais a reconhecer o art. 186 da CF/88 como auto-aplicável, bastando as leis específicas trabalhistas e ambientais para desapropriar propriedades rurais que violem tais legislações;

6 - Comunicação ao INCRA e Ministério Público Federal pela Justiça do Trabalho, a respeito das condenações sobre trabalho escravo;

7 - Encaminhamento dos Relatórios de Fiscalização ao INCRA;

8 - Especificação do nome do imóvel rural nos Relatórios de Fiscalização e nas ações da Justiça do Trabalho;

9 – Instituição, pelo CNJ, de uma semana para a divulgação –

“Semana de combate ao trabalho em condições análogas à de escravo”, com a participação de magistrados e procuradores do trabalho;

10 – Recomendação do CNJ aos magistrados que, em ação conjunta com o MPT, divulguem as ações de combate e erradicação do trabalho em condições análogas a de escravo;

11 - Além de punir (administrativa, civil e penalmente), é necessário recomendar aos magistrados que as multas tenham efeito pedagógico e o condão de inibir a reincidência.”²¹

Cuidam-se, portanto, de importantes recomendações e conclusões que contaram com a efetiva participação de membros do Poder Judiciário, Ministério Público, Advocacia Pública e Sociedade Civil e que são fundamentais para efetivação plena do princípio constitucional da função social da propriedade.

II.4 CONCLUSÕES DE INTEGRANTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL ACERCA DA PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL CONSIGNADOS NA CARTA DE RIBEIRÃO PRETO.

Ainda sobre tema função social da propriedade e sua efetivação cumpre informar que em 13.12.1999 reunidos em Ribeirão Preto, São Paulo, integrantes do Ministério Público Federal e Estadual aprovaram e expediram a “Carta de Ribeirão Preto”²². Transcrevo as principais conclusões relativas ao Princípio Constitucional da Função Social da Propriedade:

1. O regime jurídico da **propriedade** tem seu fundamento na Constituição da República.

2. A **propriedade** é disciplinada pelo direito constitucional.

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

11. Ainda que a produtividade, do ponto de vista estritamente econômico, esteja presente, a propriedade rural poderá

21 - Op. Cit. p. 339.

22 - Op. Cit. p. 339.

ser desapropriada para fins de reforma agrária se descumprido um dos demais requisitos caracterizadores da função social (elemento ambiental e social).

13. A promoção da agricultura sustentável – ecologicamente equilibrada, economicamente viável, socialmente e culturalmente apropriada – passa necessariamente pela reorganização da propriedade rural, o que implica a efetivação da reforma agrária no país.

22. A posse que merece proteção jurídica é aquela que, nos termos do Código Civil, seja justa e de boa-fé, e aquela que, em razão da Constituição da República e das leis que regulamentam a matéria, recaia sobre terras que cumpram a **função social** em todos os seus elementos (econômico, ambiental e social), escapando da possibilidade de servir à reforma agrária.²³

Essas importantes conclusões aprovadas e constantes naquele documento merecem transcrição no presente parecer justamente por abordar o tema que estamos tratando e, em especial, por representar a posição de integrantes da instituição a qual a Constituição atribuiu a responsabilidade pela fiscalização da aplicação da Lei, da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Por derradeiro, da Advocacia-Geral da União **Cidadã**, órgão integrante das funções essenciais à Justiça (art. 131 da CF), se espera atuação consentânea e progressista com vista a efetivar plenamente os Fundamentos, Objetivos e Princípios da Constituição **Cidadã**. Transplantar para a práxis diária o que está previsto na “Constituição folha de papel” de que nos fala Lassalle é um dos grandes desafios da Pós-Modernidade, e por certo do jurista contemporâneo preocupado com a efetivação dos direitos e os conflitos que angustiam a civilização e colocam em risco a própria espécie.

Recai, portanto, sobre os operadores do direito, sejam juízes, promotores, procuradores e advogados públicos e privados que militam na área, a **responsabilidade histórica de interpretar e aplicar as normas** com vistas a dar máxima efetividade aos princípios constitucionais, dentre eles o da função social da propriedade, que foi elevado a direito fundamental. Tudo isso, de forma a propiciar a realização de uma reforma agrária que garanta justiça social por meio da democratização do acesso à terra e transforme o meio rural, garantindo segurança alimentar para o país, mediante exploração de forma humana, racional e sustentável, e tendo por fim último o alcance dos Fundamentos e Objetivos da República.²⁴

23 - Op. Cit. p. 338.

III. CONCLUSÕES.

Ante todo o exposto, à luz do ordenamento constitucional vigente, e a partir de uma necessária **interpretação sistemática** da Constituição Federal, observando ainda o **princípio da máxima efetividade das normas constitucionais**, e considerando os dispositivos previstos nos §§4º e 5º da Lei nº 8.629/93 que regulamentaram expressamente o Capítulo III, do Título VII da Constituição Federal (arts. 184 a 191 da CF), as nossas conclusões são as seguintes:

a) sob o ordenamento constitucional vigente, **a propriedade não é mais direito absoluto** e sobre ela está gravada naturalmente uma hipoteca social perpétua: **o cumprimento da função social**. Vale dizer, o que é absoluto é que a propriedade deve cumprir sua função social;

b) a propriedade rural somente cumpre a sua função social quando atende **simultaneamente** os quatro requisitos previstos no art. 186 da Constituição Federal, que dizem respeito às funções econômica (inciso I), ambiental (inciso II), trabalhista (inciso III) e bem-estar (IV). Daí porque, nos termos expressos do art. 184 da Constituição Federal, **o alvo da reforma agrária** é o imóvel que **não cumpre a função social**, sendo equivocado afirmar ser apenas a propriedade improdutiva;

c) a previsão do art. 185, II, que imuniza a propriedade produtiva, deverá ser lida e interpretada em conjunto e de forma sistemática com os arts. 184 e 186, de forma que ambos os textos e demais dispositivos constitucionais espalhados na Carta Fundamental, como por exemplo, o art. 5º, XXIII e art. 170, III, sejam preservados e efetivados e pela qual a leitura dos dispositivos poderia ser assim formulada: **é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva explorada de forma racional quando, simultaneamente, preserve o meio ambiente, respeite as relações trabalhistas, promova bem-estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais;**

d) a propriedade produtiva que recebeu imunidade constitucional é a **que aufere produção lícita e racional**. Por certo que a produtividade obtida mediante exploração ilícita e de forma irracional, como ocorre com a exploração de trabalho análogo a escravo, não está protegida pela imunidade constitucional, pois como bem apontou Gilberto Bercovici, professor titular de Direito Econômico e Economia Política da USP e do Mackenzie, *“o próprio conceito de “propriedade produtiva” da Constituição de 1988 não é puramente econômico. A produtividade*

de protegida pelo texto constitucional não é apenas a produtividade econômica, mas esta no que significa de socialmente útil, no que contribui para a coletividade, em suma, no que efetivamente cumpre de sua função social.”

e) o Capítulo III, do Título VII da Constituição Federal composto pelos arts. 184 a 191 da CF foi devidamente regulamentado pela nº Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, sendo equivocado falar em afronta ao princípio da legalidade como concluiu o Parecer n. 606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU;

f) as funções trabalhista e bem-estar da propriedade, previstas no art. 186, III e IV da CF estão devidamente regulamentadas pelo art. 9º, §§4º e 5º da Lei nº 8.629/93, que, por sua vez, dá supedâneo tanto para a Portaria MDA 243/15, quanto para a IN Incra nº 83/15, sendo equivocado afirmar que “*a Instrução Normativa pretendeu regulamentar, diretamente, especificamente no ponto da desapropriação de imóveis que tenham sido mantidos trabalhadores na condição análoga de escravos*”;

g) o Parecer n. 606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU e manifestações jurídicas seguintes não apreciaram as disposições legais constantes no art. 9º, §§4º e 5º da Lei nº 8.629/93, sendo que esta última regulamentou integralmente Capítulo III, do Título VII da Constituição Federal composto pelos arts. 184 a 191 da CF;

h) nos termos dos §§4º e 5º do art. 9º da Lei nº 8.629/93 situações de descumprimento menos graves já levam ao sancionamento, sendo óbvio que a odiosa prática de exploração de trabalho análogo a escravo também está abrangida pela Lei, pois, naquelas situações, um conjunto de direitos e garantias constitucionais são violados e usurpados, dentre eles um dos fundamentos da República que consiste na dignidade da pessoa humana (art. 1º III).

i) a **desapropriação-sanção** prevista nos artigos 184 e seguintes da Constituição Federal, devidamente regulamentada pela Lei nº 8.629/93, e que dá supedâneo tanto para a Portaria MDA 243/15, quanto para a IN Incra nº 83/15, não se confunde com a **expropriação** prevista no art. 243 da Constituição Federal, ainda pendente de regulamentação na parte que trata do confisco dos imóveis flagrados com exploração de trabalho análogo a de escravo, não se mostrando razoável que os órgãos responsáveis deixem de aplicar os dispositivos constitucionais devidamente regulamentados para aguardar a regulamentação de dispositivo constitucional pendente de regulamentação infraconstitucional;

j) a sustação de normas, com exceção de normativos da própria AGU (art. 4º, XVIII da LC 76/93), não está incluída no rol das atribuições do Exmo. Sr.

Advogado-Geral da União constantes do art. 4º da LC 76/93, sendo certo que em nosso regime tal providência somente poderia ocorrer mediante despacho da Exma. Sra. Presidenta da República aprovando Parecer daquele, conforme previsão do art. 40 da mesma Lei.

Este é o Parecer, que em regime de colaboração, submeto à apreciação do Procurador-Chefe da PFE/Incrá.

São José, 13 de janeiro de 2016.

Valdez Adriani Farias
Procurador Federal
Procurador Regional da PFE/INCRA/SC

DESPACHO n. 00203/2016/GAB/PFE/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU

NUP: 70000.003860/2015-75

INTERESSADOS: MARISA MATTEO

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

Aprovo, por seus próprios e suficientes fundamentos, os bem lançado **PA-RECER n. 00004/2016/PFE/PFE-INCRA-SC/PGF/AGU**.

Por oportuno, importante destacar que no tocante ao discutido procedimento adotado para a desapropriação de imóveis rurais não cumpridores da função social na dimensão trabalhista, a Instrução Normativa Incra nº 83/2013 foi editada com amparo e em cumprimento à Portaria MDA 243/2015.

Nesse aspecto, registre-se que o Incra ainda não obteve resposta da Consultoria-Geral da União ao pedido de esclarecimento formulado pelo Ofício nº 556/2015, de 10 de setembro de 2015 (Seq. 14), por meio do qual, dentre outras questões, se indagou sobre qual “*Portaria do Incra*” faz referência o Despacho do Excelentíssimo Senhor Ministro Advogado-Geral da União. Se em face da Portaria MDA nº 243, de 08 de julho de 2015, que em seu art. 3º, II, determina ao Incra priorizar em suas vistorias para fins de reforma agrária “*os imóveis constantes do Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo*”, ou se em relação ao próprio ato da Autarquia,

no caso, não uma “*Portaria*”, mas a já mencionada **Instrução Normativa** Incra nº 83/2015?

Não se pode perder de vista, ainda, o fato da Instrução Normativa Incra nº83/2015 não cuidar apenas da apuração do descumprimento da função social no aspecto trabalhista, mas disciplinar todo o procedimento administrativo de obtenção de terras para fins de reforma agrária, inclusive da apuração da improdutividade de imóveis nos casos em que a desapropriação ocorra por essa razão, de modo que a pura e simples suspensão da referida norma tem o efeito de paralisar todos os processos de obtenção de terras para reforma agrária hoje em curso no Executivo Federal.

Ademais, não se localizou no rol das atribuições do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União constantes do art. 4º da LC 76/93, competência para suspender atos ou normas de outros ministérios ou autarquias, o que poderia ocorrer apenas mediante despacho da Exma. Sra. Presidenta da República aprovando Parecer do Advogado-Geral da União, conforme previsão do art. 40 da mesma Lei.

À Procuradoria-Geral Federal, para conhecimento e providências subsequentes.

Brasília, 28 de março de 2016.

Junior Divino Fideles
Procurador Federal
Procurador-Chefe PFE/Incra

PARECER Nº 00013/2016/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 70000.003860/2015-75

INTERESSADO: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.

ASSUNTOS: Divergência de entendimentos jurídicos quanto à (im)possibilidade de desapropriação-sanção de imóvel rural economicamente produtivo onde tenha sido identificada a submissão de trabalhadores à condição análoga à de escravo.

EMENTA:

Instrução Normativa Incra nº 83, de 2015. Desapropriação-sanção (art. 184 da Constituição Federal de 1988) de imóveis rurais onde tenha sido identificada a submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo, independentemente da produtividade econômica do respectivo imóvel. Possibilidade. Inteligência dos artigos 184 a 186 da CF/88, c/c Lei nº 8.629, de 1993.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

Relatório

O Gabinete da Exma. Sra. Ministra de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento apresentou consulta (Sapiens Seq. 4) à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – CONJUR-MAPA acerca da legalidade e constitucionalidade da Instrução Normativa INCRA nº 83, de 30 de julho de 2015 (publicada na Seção 1 do Diário Oficial da União de 6 de agosto de 2015), especificamente no tocante à possibilidade (albergada pelo referido ato normativo da autarquia agrária) de desapropriação-sanção de imóveis rurais onde tenha sido identificada a submissão de trabalhadores à condição análoga à de escravo, independentemente da aferição da produtividade do respectivo imóvel.

Ao estabelecer “as diretrizes básicas para os procedimentos administrativos e técnicos das ações de obtenção de imóveis para assentamento de traba-

lhadores rurais” (art. 1º), a IN INCRA nº 83, de 2015, dispôs, quanto ao ponto questionado, o seguinte, *verbis*:

CAPÍTULO II

DO PLANEJAMENTO PARA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS

Art. 3º Definidas as área de atuação, a SR(00)T procederá à identificação prévia dos imóveis rurais de interesse para incorporação ao programa de reforma agrária, observadas as seguintes diretrizes:

(...)

II - os imóveis constantes no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo de que trata a Portaria Interministerial MTE/ SEDH nº 2, de 31 de março de 2015¹;

(...)

CAPÍTULO V

DO PROCEDIMENTO DE VISTORIA DE FISCALIZAÇÃO

(...)

Seção III

Do procedimento para fiscalização dos imóveis constantes no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo.

Art. 11. Com a periodicidade da atualização do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravos, a Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento - DT oficiará o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE solicitando cópia integral dos processos administrativos cuja fiscalização tenha ocorrido em imóveis rurais, para fins de aferição do cumprimento da função social da propriedade.

Art. 12. Após receber o processo administrativo oriundo do MTE contendo decisão final relativa a auto de infração lavrado em decorrência de ação fiscal em que tenha havido a identificação de trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo, a DT autuará processo administrativo no âmbito do Inbra com vista à fis-

1 - A portaria interministerial em questão enuncia “regras referentes ao Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo” (art. 1º, *caput*), sendo conhecida, popularmente, como a “lista suja do trabalho escravo”.

calização da função social da propriedade e o remeterá à SR(00)T.

Art. 13. A SR(00)T, após a comunicação de que trata o art. 8º desta Instrução o Incra, por meio dos seus Peritos Federais Agrários, ingressará no imóvel para levantamento de dados e informações, conforme previsão do art. 2º, § 2º da Lei nº 8.629, de 1993.

§ 1º A vistoria objetivará averiguar a viabilidade técnica e ambiental do imóvel rural para implantação de assentamento, com elaboração de LAF conclusivo quanto ao cumprimento da função social, **dispensada a apuração dos índices de GUT [grau de utilização da terra] e GEE [grau de eficiência na exploração]**².

§ 2º Nos casos que for constatada a viabilidade técnica e ambiental do imóvel rural a equipe técnica realizará o LVA [*laudo de vistoria e avaliação*], na forma prevista nos arts. 14 e seguintes desta Instrução Normativa.

Art. 14. Procedida à atualização cadastral o procedimento observará a previsão dos artigos 16 e seguintes desta instrução normativa³[3].

Em resposta à consulta formulada, a CONJUR-MAPA elaborou o PARECER Nº 00606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Sapiens Seq. 2), concluindo pela ilegalidade e inconstitucionalidade da IN INCRA nº 83, de 2015, nos pontos em que disciplina a desapropriação de imóveis (produtivos) constantes do Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas às de escravo. A argumentação desenvolvida sustenta, em suma, ofensa ao princípio da legalidade, eis que não haveria substrato legal a fundamentar a possibilidade de tal hipótese de desapropriação-sanção – e, ainda que existisse, seria inconstitucional, já que violaria (e tornaria sem efeito) o artigo 185, inciso II, da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o qual dispõe ser a propriedade produtiva insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária. No bojo da lei de que trata o parágrafo único do artigo 185 da CF/88 poderia até haver mecanismos e sanções para observação da função social por parte da propriedade produtiva, que não poderiam abarcar, contudo, a desapropriação por interesse social a ser paga com títulos da dívida agrária (TDAs) (art. 184 da CF/88)⁴. O parecer prossegue para destacar,

2 - Tais índices servem para mensurar a produtividade ou improdutividade do imóvel. A respeito, conferir o artigo 6º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

3 - Grifos nossos.

4 - Segundo o PARECER Nº 00606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, “o art. 39 da mesma Instrução Normativa demonstra, claramente, que a desapropriação ora analisada se refere à desapropriação-sanção por interesse social, uma vez que o proprietário será indenizado mediante a expedição de títulos da dívida agrária”. O artigo 39 da IN INCRA nº 83, de 2015, dispõe, *in verbis*: “Art. 39. Editado decreto declaratório de interesse social, a DT providenciará a emissão dos TDAs e descentralização de recursos financeiros para indenização do imóvel, restituindo os autos à Superintendência Regional com a juntada do demonstrativo de lançamento dos títulos, para o ajuizamento da ação de desapropriação ou realização de acordo extrajudicial”.

outrossim e *ad argumentandum tantum*, que mesmo que a IN INCRA nº 83, de 2015, estivesse fundamentada no artigo 243 da CF/88, ela não poderia prosperar, pois o artigo 243 “não é aplicável para a desapropriação indenizada por meio de TDA”. Trata-se de norma constitucional que prevê a expropriação (confisco) de propriedades rurais e urbanas onde ocorra a exploração de trabalho escravo (ou onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas), não regulamentável por instrução normativa, e dependente de edição de lei (inexistente, até o momento, com relação à expropriação decorrente de trabalho escravo), garantidora, inclusive, do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da necessidade de pronunciamento judicial a respeito (não sendo bastante um processo administrativo). O parecer entende, ainda, que a IN INCRA nº 83, de 2015, seria incongruente, já que estaria a “agraviar” com títulos da dívida agrária proprietários que, em função da exploração do trabalho escravo e do teor do artigo 243, deveriam ser punidos com a expropriação, sem nenhuma indenização. Segundo a tese defendida, o artigo 243 da CF/88, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014, teria excluído a exploração de trabalho escravo dos casos sancionados com a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184 da CF/88), atribuindo-lhe regime jurídico diverso, com penalidade diferente e mais grave.

O PARECER Nº 00606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU restou aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 00352/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Sapiens Seq. 1), da lavra do Consultor Jurídico do MAPA, e encaminhado à apreciação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, para uniformização de entendimento, dada a divergência firmada com a Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – PFE-INCRA.

Encaminhado o caso ao Exmo. Sr. Advogado-Geral da União (Aviso Ministerial nº 231/2015/MAPA – Sapiens Seq. 5), a Consultoria-Geral da União – CGU/AGU foi instada a se manifestar (Sapiens Seq. 6) – o que veio a ocorrer mediante a emissão da NOTA Nº 00065/2015/DECOR/CGU/AGU (Sapiens Seq. 7), aprovada pelo DESPACHO Nº 00435/2015/GAB/CGU/AGU (Sapiens Seq. 8), da lavra do Sr. Consultor-Geral da União. O posicionamento da Consultoria-Geral da União chancelou as razões e o entendimento firmados pela CONJUR-MAPA, mas reputou pertinente ouvir outros órgãos, como esta Procuradoria-Geral Federal. De toda sorte, o então Exmo. Sr. Advogado-Geral da União exarou despacho em que aprova o entendimento firmado pela CGU/AGU e determina, ainda, a suspensão cautelar “da Portaria do INCRA implicada” (Sapiens Seq. 10). Tais decisões foram, então, informadas à Exma. Sra. Ministra de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Aviso nº 302/AGU – Sapiens Seq. 12) e à Presidência do INCRA (Ofício nº 116/2015/CGU/AGU – Sapiens Seq. 13). Em atenção à comunicação que lhe fora feita, a Presidência do INCRA apresentou resposta à CGU/AGU (Ofício nº

556/2015-P – Sapiens Seq. 14), no bojo da qual questionou qual ato teria sido efetivamente suspenso, ou seja, se a IN INCRA nº 83, de 2015, ou a Portaria MDA nº 243, de 08 de julho de 2015, na qual a referida instrução normativa do INCRA se baseia e de onde ela extrai - dentre outras fundamentações (que incluem posicionamentos do Tribunal de Contas da União e parecer aprovado pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário) – o entendimento ora contestado. Nesse contexto, a presidência do INCRA questiona, ainda, a propriedade de se levar a efeito a suspensão da instrução normativa debatida – que, segundo aponta, disciplina “todo o procedimento administrativo de obtenção de terras para fins de reforma agrária (...), de modo que a pura e simples suspensão da referida norma tem o efeito de paralisar todos os processos de obtenção de terras para reforma agrária hoje em curso no Executivo Federal”.

Uma vez na Procuradoria-Geral Federal, este Departamento de Consultoria –DEPCONSU/PGF reputou pertinente a oitiva da PFE-INCRA a respeito (NOTA Nº 00052/2015/DEPCONSU/PGF/AGU – Sapiens Seq. 15).

Recebido e tramitado no âmbito da PFE-INCRA (COTA Nº 00142/2015/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, aprovada pelo DESPACHO Nº 00849/2015/GAB/PFE/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU – Sapiens Seq. 16 e 17), sobreveio, então, o entendimento firmado no PARECER Nº 00004/2016/PFE/PFE-INCRA-SC/PGF/AGU (Sapiens Seq. 18), no bojo do qual a PFE-INCRA, em síntese: questiona a competência do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União para suspender normas que não as da própria Advocacia-Geral da União; defende que a suspensão diria respeito à IN INCRA nº 83, de 2015, e apenas no ponto em que questionada (artigo 3º, inciso II, e artigos 11 a 14); aponta que não haveria ofensa à legalidade, eis que a hipótese de desapropriação debatida guardaria fundamento nos parágrafos 4º e 5º do artigo 9º da Lei nº 8.629, de 1993 – dispositivos que regulamentaram o artigo 186, incisos III e IV, da CF/88; sustenta que deve ser feita uma interpretação sistemática, que não privilegie somente um artigo da CF/88 (185, II) e negue aplicabilidade aos demais pertinentes (artigos 186, 184, 170, inciso III, art. 5º, inciso XXIII), de forma que o imóvel produtivo insuscetível de desapropriação seria apenas aquele explorado de forma racional, lícita, e que cumpre simultaneamente os demais requisitos da função social elencados no artigo 186 da CF/88; defende, portanto, que o conceito de propriedade produtiva na CF/88 não é puramente econômico; argumenta que a desapropriação-sanção (art. 184 e ss da CF/88) não se confunde com a expropriação de que trata o artigo 243 da CF/88, não se apresentando razoável, outrossim, que os órgãos competentes deixem de aplicar dispositivos constitucionais devidamente regulamentados para aguardar a regulamentação infraconstitucional de outros, mormente quando se considera o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais; aponta que o procedimento de desapropriação respeita o devido processo legal, já que comporta tanto uma fase

administrativa (com previsão de impugnações e recursos) como uma fase judicial (ação de desapropriação); e destaca que a propriedade não mais figura como um direito absoluto, já que deve cumprir sua função social (art. 5º, inciso XXIII, CF/88).

O PARECER Nº 00004/2016/PFE/PFE-INCRA-SC/PGF/AGU foi aprovado pelo DESPACHO Nº 00203/2016/GAB/PFE/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU (Sapiens Seq. 20), da lavra do Procurador-Chefe da PFE-INCRA. O processo, então, retornou a este DEPCONSUS/PGF para análise e manifestação (Sapiens Seq. 21 e 22).

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

Fundamentação

Com as devidas vênias ao entendimento firmado pela CONJUR-MAPA e sufragado pela Consultoria-Geral da União – CGU/AGU, o posicionamento da PFE-INCRA parece albergar o melhor direito, eis que atribui à Constituição Federal de 1988 e à legislação infraconstitucional de regência da matéria a dimensão interpretativa necessária à sua efetividade prática – ou seja, à sua força normativa.

É já nos incisos XXII e XXIII do *caput* do artigo 5º que a Constituição Federal de 1988 estabelece ser garantido o direito de propriedade, sendo certo que essa mesma propriedade atenderá a sua função social. E o que se deve entender por função social? O que acontece se for descumprida?

No tocante aos imóveis rurais que descumprem sua função social, a própria Constituição Federal de 1988 estabelece que a União poderá desapropriá-los por interesse social, para fins de reforma agrária, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária. Acerca dessa chamada desapropriação-sanção, assim dispõe a CF/88:

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.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação⁵[5].

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

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

II - a propriedade produtiva.

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

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.

Considerando que o artigo 185, inciso II, estabelece que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação e que o artigo 186, de sua sorte, traz os requisitos que devem ser simultaneamente atendidos para que a propriedade cumpra sua função social – e que, como visto, não há compreensão da ideia de propriedade que não tome em consideração sua função social (art. 5º, incisos XXII e XXIII), a pergunta que se coloca é: como compreender a propriedade produtiva? Que ideia de propriedade produtiva impede a desapropriação? Considerando que não se pode interpretar a Constituição (ou quaisquer outros normativos) em tiras,

5 - Vide Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993.

como compreender conjuntamente os artigos 185, inciso II, e 186, da CF/88?

Atendendo ao princípio da reserva legal, é de se ter em mente que a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, veio - conforme se extrai de sua ementa e de seu artigo 1º -, justamente para regulamentar e disciplinar os vários dispositivos relativos à reforma agrária constantes do Capítulo III do Título VII da Constituição Federal de 1988.⁶

Os artigos 6º e 7º da referida lei trazem várias disposições que definem o que se deve entender por propriedade produtiva, numa sistemática que estabelece, ao mesmo tempo, tanto obrigações aos proprietários como garantias a eles. Por exemplo, se a propriedade é tida por produtiva quando é explorada econômica e racionalmente e atinge os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração devidos (art. 6º, parágrafos 1º e 2º), não poderá haver desapropriação em função de improdutividade, uma vez atingidos econômica e racionalmente tais índices. Atingir racionalmente tais graus é uma obrigação do proprietário, mas também lhe é uma garantia de que a caracterização da produtividade ou improdutividade não ficará ao alvedrio do Estado-desapropriador. Ainda sob o viés das garantias, a própria lei cuida de elencar as áreas que devem ser consideradas como efetivamente utilizadas, bem como de estabelecer certas circunstâncias inibidoras da desapropriação por improdutividade (que envolvem, por exemplo, caso fortuito, força maior, renovação de pastagens, implantação de projetos técnicos) (parágrafo 3º e ss do artigo 6º; artigo 7º)⁷.

6 - O Capítulo III do Título VII da Constituição Federal de 1988 compreende os artigos 184 a 191. O referido Capítulo III intitula-se "Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária". O Título VII cuida "Da ordem econômica e financeira".

7 - Confira-se, *in verbis*: "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. § 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel. § 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática: I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea; II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea; III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração. § 3º Considera-se efetivamente utilizadas: I - as áreas plantadas com produtos vegetais; II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo; III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental; IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente; V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) § 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação. § 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado. § 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados,

Tais disposições legais, que densificam a Constituição Federal de 1988 e lhe dão contornos mais claros, de forma a vincular a atuação do Estado-desapropriador no tocante à caracterização e às garantias da propriedade produtiva, não esgotam, contudo, a noção de função social da propriedade – ainda que economicamente produtiva. E isso é extraído tanto da Constituição quanto da própria Lei nº 8.629, de 1993.

Com efeito, não basta que a propriedade seja economicamente produtiva, atingindo os índices legais pertinentes, para que esteja protegida. A relação básica que a Constituição Federal de 1988 estabelece perfaz-se não no binômio propriedade-produtividade, mas no binômio (abarcador do primeiro) propriedade-função social (art. 5º, incisos XII e XIII), de sorte que a produtividade econômica compõe um dos elementos necessários ao atendimento da função social, não valendo por si só, contudo, para impedir a desapropriação. A própria Constituição tratou de dar ao aspecto econômico não um caráter absoluto, mas necessariamente vinculado a outros âmbitos sociais igualmente importantes. É marcante, aliás, nesse sentido, o fato de os artigos debatidos, que estão na raiz da celeuma, estarem inseridos num capítulo (Capítulo III) do Título VII da CF/88, que cuida justamente da Ordem Econômica e Financeira e cujo artigo inaugural prescreve, de saída, que a ordem econômica está fundada na *valorização do trabalho humano*, tendo por fim *assegurar a todos existência digna*, segundo ditames de *justiça social* e de acordo com o *princípio da função social da propriedade*, dentre outros (art. 170, *caput* e inciso III). Não há, portanto, produtividade econômica constitucional fora desses parâmetros. Não se admite como constitucional uma economia e uma produção destituídas do respeito a todos esses parâmetros.

E é por isso que a Lei nº 8.629, de 1993, ao regulamentar os artigos pertinentes à reforma agrária (incluindo o artigo 185 e seu parágrafo único), procurou detalhar o que seria a propriedade produtiva, dando-lhe garantias que vinculam o

adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo. § 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. § 8º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Art. 7º Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos: I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado; II - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos; III - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes; IV - haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) Parágrafo único. Os prazos previstos no inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinquenta por cento), desde que o projeto receba, anualmente, a aprovação do órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação”.

Estado-desapropriador, mas, ao mesmo tempo – e na esteira da Constituição – colocando a produtividade econômica como um dos elementos a serem observados, sem prejuízo de outros. O artigo 9º da Lei nº 8.629, de 1993, assim dispõe, *verbis*:

Art. 9º A **função social** é cumprida quando a **propriedade rural** atende, **simultaneamente**, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos⁸:

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.

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

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

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

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

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

§ 6º (Vetado.)

Não há, portanto, função social sem o cumprimento simultâneo e cumulativo de todos os critérios acima descritos – o que inclui o aproveitamento econômico,

8 - Negrito nosso.

racional e adequado, que atinge os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos parágrafos 1º a 7º do artigo 6º, mas evidentemente não se esgota nele, já que cumulativamente e simultaneamente devem ser observados os aspectos ambiental, trabalhista e de bem-estar. Ser a propriedade *apenas* economicamente produtiva não a imuniza da desapropriação-sanção, caso haja o desrespeito aos demais critérios constitucionais e legais. Aliás, a respeito, deve-se ter em mente que *o próprio caput* do artigo 6º considera a propriedade produtiva como 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”¹⁰. Ao cuidar especificamente da propriedade produtiva, a própria legislação aponta, assim, para o fato de que o perfazimento dos índices exigidos demanda a observância de uma racionalidade que não se confunde com a racionalidade ou lógica econômica. Percebe-se, portanto, que o que está em jogo aqui não é apenas uma racionalidade puramente econômica que leva, numa sistemática de “fins justificando meios”, ao atingimento dos índices de produtividade exigidos. Exige-se, na verdade, que os próprios meios a serem adotados sejam em si racionais, o que, numa ordem jurídica fundada constitucionalmente, significa, na seara aqui analisada, uma atuação lícita, de acordo com o cumprimento simultâneo de todos os demais critérios constitucionais previstos para o cumprimento da função social da propriedade e cuja não-observância dá azo ao desencadeamento da desapropriação-sanção.

O artigo 185, inciso II, da CF/88, portanto, não alberga uma imunidade cuja incidência se perfaz apenas com a produtividade econômica do imóvel rural, mas que demanda cumprimento integral da função social, nos moldes do artigo 186 da Constituição Federal. Imóvel insuscetível de desapropriação é aquele que cumpre sua função social, ou seja, que produz ganhos sociais – econômicos, ambientais, trabalhistas e de bem-estar. É o imóvel cujo aproveitamento produz riqueza econômica, segundo a proteção do meio ambiente e a valorização do trabalho humano (art. 170 da CF/88). Não havendo direito fundamental à propriedade que não seja direito fundamental à propriedade *que cumpre sua função social* (art. 5º, incisos XXII e XXIII), não há imunidade à propriedade produtiva que não seja imunidade à propriedade produtiva que cumpre sua função social.

As palavras de GILBERTO BERCOVICI reforçam o entendimento aqui exposto:

De acordo com a Constituição de 1988, a reforma agrária atinge os imóveis rurais que não cumprem com a sua função social. A propriedade rural deve cumprir sua função social mediante o

9 - Vide nota de rodapé nº 7, supra.

10 - Grifos nossos.

atendimento, simultâneo, dos requisitos explicitados no artigo 186 da Constituição: 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 e IV) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietário (*sic*) e dos trabalhadores. Estes requisitos devem ser atendidos simultaneamente. O cumprimento de um ou de alguns dos requisitos não basta para considerar atendida a exigência constitucional da função social da propriedade rural. O artigo 186 da Constituição de 1988 especificou, assim, o sentido constitucionalmente conferido ao princípio da função social da propriedade, já previsto nos artigos 5º, XXIII e 170, III, dotando-o de conteúdo positivo mais preciso.

A observância dos requisitos do artigo 186 da Constituição, portanto, é essencial para que a propriedade rural cumpra sua função social e que tenha direito à proteção constitucional. Estes requisitos, como prescreve o próprio texto constitucional, devem ser observados simultaneamente, não parcialmente, para configurar a realização do preceito constitucional da função social da propriedade rural. Deste modo, o imóvel rural que desrespeita a legislação ambiental e trabalhista, de acordo com o disposto no artigo 186, II, III e IV da Constituição de 1988, não cumpre sua função social, sendo passível de desapropriação para fins de reforma agrária, nos termos do artigo 184.

Em relação à proteção da propriedade produtiva, prevista no artigo 185, II da Constituição, a discussão é mais complexa. José Afonso da Silva, por exemplo, entende que a Constituição garante um tratamento especial para a propriedade produtiva, estabelecendo uma proibição absoluta de desapropriação para fins de reforma agrária. Discordo deste posicionamento, afinal o próprio conceito de “propriedade produtiva” da Constituição de 1988 não é puramente econômico. A produtividade protegida pelo texto constitucional é a produtividade no que significa de socialmente útil, no que contribui para a coletividade, em suma, no que efetivamente cumpre de sua função social.

A função social da propriedade, cujo conteúdo essencial está determinado pelo artigo 186, deve ser observada por todos os tipos de propriedade de bens de produção garantidos pela Constituição de 1988. Não há propriedade, enquanto bem de produção, que escape ao pressuposto da função social, nem mesmo a propriedade produtiva do artigo 185, II. Afinal, a própria Constituição de 1988 determina que a propriedade produtiva deve cumprir sua função social, ao determinar a função social da propriedade como um dos princípios da ordem econômica (artigo 170, III) e, ao prever, no parágrafo único do mesmo artigo 185, que a lei deverá fixar normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social da propriedade produtiva. E estas

normas não podem, de forma alguma, contrariar o disposto no artigo 186 da mesma Constituição.

Não basta, portanto, que a terra seja produtiva para ser garantida constitucionalmente. A propriedade, mesmo produtiva, tem que cumprir sua função social. A produtividade é apenas um dos requisitos da garantia constitucional da propriedade. A propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação por cumprir as exigências constitucionais, ou seja, desde que cumpra sua função social¹¹.

Na esteira da manifestação da PFE-INCRA, consubstanciada no PARECER Nº 00004/2016/PFE/PFE-INCRA-SC/PGF/AGU, pertinente é a transcrição dos seguintes trechos de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF envolvendo a propriedade e sua função social (art. 186):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - A QUESTÃO DO ABUSO PRESIDENCIAL NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS - POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DA URGÊNCIA E DA RELEVÂNCIA (CF, ART. 62, CAPUT) - REFORMA AGRÁRIA - NECESSIDADE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO - INVASÃO DE IMÓVEIS RURAIS PRIVADOS E DE PRÉDIOS PÚBLICOS - INADMISSIBILIDADE - (...)

RELEVÂNCIA DA QUESTÃO FUNDIÁRIA - O CARÁTER RELATIVO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA - NECESSIDADE DE NEUTRALIZAR O ESBULHO POSSESSÓRIO PRATICADO CONTRA BENS PÚBLICOS E CONTRA A PROPRIEDADE PRIVADA - A PRIMAZIA DAS LEIS E DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. - **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**

11- BERCOVICI, Gilberto. Reformas de base e superação do subdesenvolvimento. In: *Cadernos de Pós-Graduação em Direito*: estudos e documentos de trabalho. Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, nº 27, p. 4-20, 2014. Disponível em: <http://www.direito.usp.br/pos/pos_stricto_cadernos_01.php>. Acesso em: 28 abril 2016.

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 2213 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2002, DJ 23-04-2004 PP-00007 EMENT VOL-02148-02 PP-00296)¹².

EMENTA: REFORMA AGRARIA - IMÓVEL RURAL SITUADO NO PANTANAL MATO-GROSSENSE - DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (CF, ART. 184) - POSSIBILIDADE - FALTA DE NOTIFICAÇÃO PESSOAL E PREVIA DO PROPRIETARIO RURAL QUANTO A REALIZAÇÃO DA VISTORIA (LEI N. 8.629/93, ART. 2., PAR. 2.) - OFENSA AO POSTULADO DO DUE PROCESS OF LAW (CF, ART. 5., LIV) - NULIDADE RADICAL DA DECLARAÇÃO EXPROPRIATORIA - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. (...) PANTANAL MATO-GROSSENSE (CF, ART. 225, PAR. 4.) - POSSIBILIDADE JURÍDICA DE EXPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS NELE SITUADOS, PARA FINS DE REFORMA AGRARIA. - A NORMA INSCRITA NO ART. 225, PARAGRAFO 4., DA CONSTITUIÇÃO NÃO ATUA, EM TESE, COMO IMPEDIMENTO JURÍDICO A EFETIVAÇÃO, PELA UNIÃO FEDERAL, DE ATIVIDADE EXPROPRIATORIA DESTINADA A PROMOVER E A EXECUTAR PROJETOS DE REFORMA AGRARIA NAS AREAS REFERIDAS NESSE PRECEITO CONSTITUCIONAL, NOTADAMENTE NOS IMÓVEIS RURAIS SITUADOS NO PANTANAL MATO-GROSSENSE. A PROPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPU-

BLICA, AO IMPOR AO PODER PUBLICO O DEVER DE FAZER RESPEITAR A INTEGRIDADE DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL, NÃO O INIBE, QUANDO NECESSARIA A INTERVENÇÃO ESTATAL NA ESFERA DOMINIAL PRIVADA, DE PROMOVER A DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA FINS DE REFORMA AGRARIA, ESPECIALMENTE PORQUE UM DOS INSTRUMENTOS DE REALIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE CONSISTE, PRECISAMENTE, NA SUBMISSÃO DO DOMÍNIO A 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 A DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO AQUE SE REFERE O ART. 184 DA LEI FUNDAMENTAL. (...) (MS 22164, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/1995, DJ 17-11-1995 PP-39206 EMENT VOL-01809-05 PP-01155)

É de se destacar, ainda, que o próprio PARECER Nº 00004/2016/PFE/PFE-INCRA-SC/PGF/AGU dá conta também de casos concretos de edição de decretos presidenciais declarando como de interesse social, para fins de reforma agrária, imóveis economicamente *produtivos*, mas descumpridores do aspecto ambiental da função social (previsto no artigo 186, inciso II, da CF/88). Semelhante observação é feita pela Presidência do INCRA (vide Ofício nº 556/2015-P – Sapiens Seq. 14).

Quanto ao argumento de que o artigo 243 da CF/88¹³ teria excluído a exploração de trabalho escravo dos casos sancionados com a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184 da CF/88), atribuindo-lhe regime jurídico diverso, com penalidade diferente e mais grave, a depender ainda da edição de lei regulamentadora, percebe-se que tal artigo, de fato, prescreve, dentre outros pontos, que as propriedades rurais e urbanas onde forem localizadas a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei. Tal prescrição, contudo, não tem o condão de anular a força normativa de outros dispositivos constitucionais. Quer-se com isso dizer que a lei regulamentadora do artigo 243, ensejando penalidade mais grave, certamente atrairá, quando editada, a situação do trabalho escravo para o âmbito de sua regência. Até lá, contudo, continua a incidir a desapropriação-sanção por ofensa aos incisos III e IV do artigo 186 da CF/88, os quais seguem devidamente regulamentados pela Lei nº 8.629, de 1993 (artigo 9º).

Não se trata de uma incongruência ou de agraciar proprietários que explorem trabalho escravo com títulos da dívida agrária, mas de respeito à força normativa da Constituição e da legalidade. O fato de não se poder aplicar uma pena de expropriação em virtude da ausência de uma lei (substrato legal) que estabeleça os pormenores de como isso ocorrerá, não inibe a incidência de outras sanções (ainda que “mais leves”) previstas constitucionalmente e devidamente regulamentadas. Afinal, é de se ter em mente que a submissão de trabalhadores à condição análoga à de escravo é algo tão grave que, por qualquer ângulo que se olhe, sempre configurará ofensa às disposições que regulam as relações de trabalho, causará mal-estar aos trabalhadores e provocará conflitos e tensões sociais (art. 9º, incisos III e IV, e parágrafos 4º e 5º, da Lei nº 8.629, de 1993) – circunstâncias mais do que suficientes para caracterizar mácula grave e indelével à função social da propriedade e autorizadas, portanto, da desapropriação-sanção de que trata o artigo 184 da CF/88, ainda que o imóvel seja economicamente produtivo (e atinja, assim, os índices legalmente exigidos). A submissão de pessoas a condições análogas às de escravo configura, sempre, a negação mesmo da relação trabalhista, da justiça social, da valorização do trabalho humano e da função social – ou seja, da própria ordem econômica albergada constitucionalmente (art. 170).

Tais conclusões, frise-se, encontram-se calcadas numa interpretação sistemática, voltada à máxima efetividade das normas (princípios e regras) da Constituição Federal, e em dispositivos legais que densificam as prescrições constitucionais e dão base à atuação do Estado-desapropriador – a qual não ocorre arbitrariamente, mas segundo os ditames constitucionais do devido processo legal. Não há que se falar, assim, de inconstitucionalidade, ilegalidade ou “inovação” na hipótese de desapropriação-sanção aqui discutida, albergada pela IN INCRA nº 83, de 2015 (mormente no seu artigo 3º, inciso II, e artigos 11 a 14). Trata-se, na verdade, da concretização de dispositivos constitucionais em vigor e devidamente regulamentados.

Por fim, no tocante à suspensão levada a efeito pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral da União (ao que tudo indica, pelo contexto das manifestações, da instrução normativa do INCRA aqui debatida, embora o despacho fale em “portaria” do INCRA), considerando a autonomia do INCRA e sua vinculação ao Ministério do De-

13 - Sua redação, de acordo com a Emenda Constitucional nº 81, de 2014, dispõe, *in verbis*: “Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014) Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)”.

envolvimento Agrário, as competências do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União previstas no artigo 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993¹⁴, bem como o disposto nos artigos 40, 41 e 42 da referida Lei Complementar¹⁵, sugere-se seja tornada sem efeito a suspensão em questão, sem prejuízo, contudo, do prosseguimento das análises jurídicas pertinentes, inclusive, ao fim e ao cabo, com a submissão da celeuma à decisão vinculativa da Presidência de República.

Conclusão

Assim, diante de todo o exposto, e com a licença de posicionamentos diversos, conclui-se pela possibilidade de desapropriação-sanção (art. 184 a 186 da CF/88, c/c a Lei nº 8.629, de 1993, mormente artigo 9º), de imóveis rurais onde

14 - Dispõe o artigo 4º, *verbis*: “Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União: I - dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação; II - despachar com o Presidente da República; III - representar a União junto ao Supremo Tribunal Federal; IV - defender, nas ações diretas de inconstitucionalidade, a norma legal ou ato normativo, objeto de impugnação; V - apresentar as informações a serem prestadas pelo Presidente da República, relativas a medidas impugnadoras de ato ou omissão presidencial; VI - desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente; VII - assessorar o Presidente da República em assuntos de natureza jurídica, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas e diretrizes; VIII - assistir o Presidente da República no controle interno da legalidade dos atos da Administração; IX - sugerir ao Presidente da República medidas de caráter jurídico reclamadas pelo interesse público; X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal; XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal; XII - editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais; XIII - exercer orientação normativa e supervisão técnica quanto aos órgãos jurídicos das entidades a que alude o Capítulo IX do Título II desta Lei Complementar; XIV - baixar o Regimento Interno da Advocacia-Geral da União; XV - proferir decisão nas sindicâncias e nos processos administrativos disciplinares promovidos pela Corregedoria-Geral e aplicar penalidades, salvo a de demissão; XVI - homologar os concursos públicos de ingresso nas Carreiras da Advocacia-Geral da União; XVII - promover a lotação e a distribuição dos Membros e servidores, no âmbito da Advocacia-Geral da União; XVIII - editar e praticar os atos normativos ou não, inerentes a suas atribuições; XIX - propor, ao Presidente da República, as alterações a esta Lei Complementar; § 1º - O Advogado-Geral da União pode representá-la junto a qualquer juízo ou Tribunal. § 2º - O Advogado-Geral da União pode avocar quaisquer matérias jurídicas de interesse desta, inclusive no que concerne a sua representação extrajudicial. § 3º - É permitida a delegação das atribuições previstas no inciso VI ao Procurador-Geral da União, bem como a daquelas objeto do inciso XVII deste artigo, relativamente a servidores”.

15 - Os artigos 40, 41 e 42 prescrevem, *in verbis*: “Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República. § 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento. § 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência. Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República. Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas”.

tenha sido identificada a submissão de trabalhadores à condição análoga à de escravo, independentemente da aferição da produtividade econômica do respectivo imóvel, não se vislumbrando, destarte, mácula jurídica na Instrução Normativa INCRA nº 83, de 2015, com relação a este ponto especificamente analisado.

Na oportunidade, sugere-se seja tornada sem efeito a suspensão da Instrução Normativa em questão, levada a efeito por Despacho do então Exmo. Sr. Advogado-Geral da União (exarado nos presentes autos – Sapiens Seq. 10), sem prejuízo do prosseguimento da discussão jurídica a respeito, ao fim e ao cabo a ser decidida, nesta seara, pela Presidência da República (arts. 4º, 40, 41 e 42 da Lei Complementar nº 73, de 1993).

À consideração superior, com sugestão de submissão do caso ao Exmo. Sr. Advogado-Geral da União.

Brasília/DF, 29 de abril de 2016.

Igor Chagas de Carvalho

Procurador Federal

De acordo.

Brasília/DF, 29 de abril de 2016.

Antônio Carlos Soares Martins

Diretor do Departamento de Consultoria

Aprovo.

Brasília/DF, 02 de maio de 2016.

Renato Rodrigues Vieira

Procurador-Geral Federal

Se temos de esperar, que seja para colher a semente boa que lançamos hoje no solo da vida. Se for para semear, então que seja para produzir milhões de sorrisos, de solidariedade e amizade.

Cora Coralina

APOIO



Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais

PUBLICAÇÃO

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INCRA - PFE/INCRA



INCRA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO



PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

