

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FERNANDA DE OLIVEIRA REZENDE

**NOVAS PERSPECTIVAS PARA UMA VELHA QUESTÃO: O LIMITE DA
PROPRIEDADE DA TERRA COMO INSTRUMENTO PARA A REALIZAÇÃO DA
REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL**

**CURITIBA
2011**

FERNANDA DE OLIVEIRA REZENDE

**NOVAS PERSPECTIVAS PARA UMA VELHA QUESTÃO: O LIMITE DA
PROPRIEDADE DA TERRA COMO INSTRUMENTO PARA A REALIZAÇÃO DA
REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Curso de Direito,
Setor de Ciências Jurídicas, Universidade
Federal do Paraná, como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito,
Habilitação em Teoria do Estado.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Said Staut Junior.

**CURITIBA
2011**

A todos e todas que lutam pela terra e que dela fazem a vida, a casa, o pão e a
esperança de um Brasil mais libertário.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, a Deus e a todos os meus protetores pela oportunidade de fazer da Universidade Federal do Paraná um sonho realizado.

Aos meus pais, Eleazar e Neusa, por tudo o que sou e o que serei.

À minha irmã, Daniela, por ser minha referência e meu equilíbrio.

Ao Bruno, amor, amigo e companheiro de vida, de sonhos e de ideais.

Ao SAJUP – Serviço de Assessoria Jurídica Universitária Popular –, e a todos e todas que dele participam, por me ensinarem o significado de *emancipação* e por darem sentido a essa caminhada.

Ao Professor Dr. Sérgio Said Staut Junior, pelos ensinamentos e pela orientação.

Ao Diego Diehl, amigo e exemplo, pelas colaborações e intervenções fundamentais à elaboração desse trabalho.

À Eloísa Dias Gonçalves, Luciana Tramuja de Azevedo Bueno, Sílvia Moreira Horta, Marina Carneiro Leão de Camargo, Rosiane Tiemi Pechutto Futata, Raquel Bandeira e Priscilla Durigan Ganzert, pelos momentos ímpares, pela amizade, pelo companheirismo, pelo carinho e pelo apoio.

Ao Doze, expressão máxima da união e cooperação, por tornar tudo mais leve e mais divertido.

À Família Dias Gonçalves, tio Daquir, tia Eliana, Elô e Gu, pela acolhida, pelo carinho e pelo cuidado.

À Jane do Rocio, anjo da guarda, sem a qual a vida acadêmica não seria possível.

Por onde passei,
plantei
a cerca farpada,
plantei a queimada.
Por onde passei,
plantei
a morte matada.
Por onde passei,
matei
a tribo calada,
a roça suada,
a terra esperada...
Por onde passei,
tendo tudo em lei,
eu plantei o nada.

Confissão do Latifúndio
Pedro Casaldáliga

RESUMO

O presente trabalho teve por intuito analisar, a partir da Proposta de Emenda Constitucional divulgada pelo *Plebiscito Popular pelo Limite da Propriedade da Terra* promovido pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, de que forma o limite da propriedade da terra poderia contribuir para a efetivação da reforma agrária brasileira. A PEC consistia em inserir um quinto inciso ao art. 186, da Constituição da República, o qual elenca os requisitos para cumprimento da função social da propriedade, a fim de que as propriedades rurais fossem, então, limitadas em 35 módulos fiscais. Iniciou-se a investigação a partir da conformação dos latifúndios no Brasil, com análise de dados históricos e de legislações dos períodos colonial, imperial e republicano. A questão agrária e a reforma agrária foram alvos da pesquisa, a fim de se contextualizar a luta pela terra no Brasil e explicar as diversas teorias e idéias acerca do tema, escolhendo-se um recorte temporal da segunda metade do século XX até dias atuais. Como conseqüência, imprescindível a análise do instituto da função social da propriedade consagrado pelo texto constitucional de 1988, em razão das peculiaridades em sua previsão legal e em sua aplicação pelos Poderes Executivo e Judiciário, a fim de entender as dificuldades encontradas para uma efetiva (re)distribuição de terras e renda, bem como pela sua pertinência no estudo do limite da propriedade da terra. Por fim, este instituto foi investigado, dando-se o enfoque nas possíveis contribuições à realização da reforma agrária brasileira, e na efetivação de direitos e garantias fundamentais e atendimento do interesse público.

Palavras-chave: Reforma agrária. Limite da propriedade da terra. Função social da propriedade. Direitos e garantias fundamentais. Interesse público.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. DESDOBRAMENTOS DO USO DA TERRA E DO DIREITO DE PROPRIEDADE E A FORMAÇÃO DOS LATIFÚNDIOS NO BRASIL	10
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	10
1.2 DA COLÔNIA AO IMPÉRIO: A TERRA COMO PRIVILÉGIO DE POUCOS.....	11
1.3 A REPÚBLICA: A TERRA COMO PROPRIEDADE DE POUCOS.....	16
2. A QUESTÃO AGRÁRIA: APONTAMENTOS SOBRE A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL	20
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	20
2.2 A REFORMA AGRÁRIA E O DESENVOLVIMENTO DAS PROPOSTAS PARA DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS NO BRASIL – 1950-1985	22
2.2.1 Anos 1950-1960: a Intensificação do Debate Agrário	22
2.2.2 Anos 1970 até Primeira Metade dos Anos 1980: Distribuição de Terras x Modernização do Campo	30
2.3 A CONSTITUINTE DE 1987: A CONSAGRAÇÃO DAS PROPOSTAS “VENCEDORAS”	36
3. ENTRE O IDEAL E O REAL: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE APÓS 1988	41
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	41
3.2 O ALCANCE DA FUNÇÃO SOCIAL A PARTIR DA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE.....	42
3.3 O REAL EM PRÁTICA	46
3.3.1 Lei nº 8.629/1993	46
3.3.2 Nuances na Jurisprudência e no Executivo.....	51
4. NOVAS PERSPECTIVAS PARA UMA VELHA QUESTÃO: O LIMITE DA PROPRIEDADE DA TERRA	56
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	56
4.2 A DEFESA DO LIMITE PELO POVO: O PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO	59
4.3 NOVAS PERSPECTIVAS PARA UMA VELHA IDÉIA.....	61
4.3.1 A Proposta do FNRA, as Cláusulas Pétreas e o Direito de Propriedade.....	62
4.3.2 Limite da Propriedade da Terra e a Realização do Interesse Público: Perspectivas a Partir da Constituição de 1988.....	63
4.4 IMPONDO LIMITES: EXPERIÊNCIAS LEGISLATIVAS AQUI E ACOLÁ.....	67
4.4.1 Aquisição de Terras por Estrangeiros: um Exemplo Brasileiro de Imposição de Limites Físicos à Propriedade	68
4.4.2 Peru: a Valorização das Pequenas e Médias Propriedades Através do Limite da Propriedade da Terra	70
CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS	80

INTRODUÇÃO

De 1 a 12 de setembro de 2010 foi realizado no Brasil, abrangendo 23 estados e o Distrito Federal, o *Plebiscito Popular sobre o Limite da Propriedade*, idealizado pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo – FNRA. A iniciativa foi o cume de uma série de eventos e debates promovidos pela *Campanha Nacional pelo Limite da Propriedade da Terra*, a qual tinha por intuito renovar as discussões em torno da reforma agrária e sugerir uma nova alternativa para sua concretização: a inclusão, através de Emenda Constitucional, de um quinto inciso ao artigo 186, da Constituição da República, o qual traria a limitação física como novo requisito para cumprimento da função social da propriedade.

Tais discussões em torno do supracitado Plebiscito também tiveram espaço na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, as quais, embora tímidas, contribuíram para o estímulo ao aprofundamento teórico acerca da questão agrária, que se concretizaram neste trabalho de conclusão de curso. Contudo, o interesse por esta temática foi despertado algum tempo antes, nas atividades que o projeto de extensão Serviço de Assessoria Jurídica Universitária Popular – SAJUP – realizava na comunidade rural de Caçador, localizada no Município de Itaperuçu/PR.

O contato com uma comunidade paupérrima de trabalhadores rurais, que, escamoteados do processo produtivo e sem uma relação orgânica com a terra, laboram no corte de pinos, fez nascer o questionamento acerca do papel da reforma agrária na efetivação de direitos e garantias constitucionais, como o direito à vida, à alimentação, à moradia, enfim, à dignidade humana.

Tomou forma, assim, o objeto investigativo desse trabalho, que teve por intuito perscrutar, a partir da Proposta de Emenda Constitucional – PEC – ventilada pela *Campanha Nacional pelo Limite da Propriedade da Terra*, de que modo o limite da propriedade da terra poderia colaborar para a efetivação da reforma agrária.

Importante salientar que a reforma agrária é, por si só, tema de múltiplas facetas, já que afeta diretamente o tratamento dado à propriedade privada. Os escritos acerca desse assunto perpassam pela defesa da reforma agrária como meio para a resolução da questão agrária, tendo-se esta como um fenômeno sócio-político-econômico-jurídico, oriundo das relações envolvendo a terra e a propriedade

da terra; e pela sua crítica, as quais vão dos meios de efetivação à negação de sua necessidade no Brasil.

Dessa forma, o recorte desta pesquisa acabou por destacar autores que defendem a reforma agrária, em especial aqueles que a compreendem tendo como objetivo primordial a distribuição de terra e renda, o que corrobora a pretensão investigativa deste trabalho de analisar as possíveis contribuições do limite da propriedade rural para a reforma agrária.

No desenvolvimento do trabalho, encontraram-se dificuldades na seleção de textos que tratassem de aspectos eminentemente jurídicos do limite da propriedade da terra, sobretudo os envolvendo questões constitucionais (já que o plebiscito trata de uma PEC), razão pela qual, em diversos pontos do trabalho, o caráter dado ao tema é antes político, econômico e social.

Como conseqüência, também, foi necessário utilizar como substrato uma bibliografia que analisasse a função social da propriedade, mostrando suas nuances, a aplicação após a Constituição de 1988 e o cotejamento com o direito de propriedade. A partir da investigação do alcance do conceito de função social, tentou-se compreender as possibilidades do limite da propriedade no ordenamento constitucional pátrio e as relações com a reforma agrária.

A partir disso, o trabalho foi organizado em quatro capítulos, dispostos da forma a seguir explicitada.

O Capítulo 1 dedica-se a uma abordagem histórica acerca dos desdobramentos do uso e gozo da terra e do desenvolvimento do direito de propriedade no Brasil, que propiciaram a formação e conformação de uma cultura latifundiária, ou seja, o predomínio das grandes propriedades na estrutura fundiária. Para isso, primeiramente, analisou-se o longo interstício que compreende o período colonial e Império, discorrendo-se sobre as sesmarias, o “Período de Posses”, a Constituição de 1824, a Lei de Terras de 1850, e algumas legislações que a complementaram. Após, tratou-se, já na Era republicana, precipuamente sobre o Código Civil de 1916 e o Estatuto da Terra de 1964.

O Capítulo 2 investiga a questão agrária, analisando o exemplo brasileiro e trazendo as pautas e idéias para a solução do problema da terra. Nesse ponto, tomou corpo uma breve explanação de algumas propostas de reforma agrária que permearam os cenários social, político e jurídico brasileiros ao longo da segunda

metade do século XX, com o intuito de contextualizar a luta pela terra no país e demonstrar o debate em torno da questão agrária.

No Capítulo 3, intentou-se a investigação da função social da propriedade como instrumento para a efetivação da reforma agrária decorrente da Constituinte de 1987. Perscrutou-se, então, o modo como foi trazida pelo texto constitucional, o alcance de seus efeitos, as dificuldades em sua aplicação, tomando-se por base escritos doutrinários, legislação e entendimentos jurisprudenciais.

Por fim, no Capítulo 4, tratou-se especificamente do limite da propriedade da terra, apresentando-se as idéias inseridas na Proposta de Emenda Constitucional intentada pelo FNRA. Procurou-se cotejar o limite da propriedade e a reforma agrária com o ordenamento jurídico-constitucional, analisando-se alguns aspectos formais e materiais possíveis.

1. DESDOBRAMENTOS DO USO DA TERRA E DO DIREITO DE PROPRIEDADE E A FORMAÇÃO DOS LATIFÚNDIOS NO BRASIL

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A organização fundiária brasileira pode ser apontada como uma das principais causas da alta concentração de renda, representada, entre outras, pela concentração de terras, e pela gritante desigualdade social que assolam o país. É ela também uma das razões da violência e dos conflitos relacionados ao meio rural.

Esse contexto engendra e é complementado pela cultura de discriminação e incriminação dos movimentos sociais de luta pela terra, o que explica os assassinatos de milhares de trabalhadores rurais, em sua maioria sem desfecho nem punição dos culpados, e os violentos despejos, autorizados pelo Poder Judiciário, traduzindo “as contradições da frágil democracia brasileira.”¹

Essa conjuntura “[...] se (re)produz a partir de uma base material marcada pela escandalosa concentração fundiária existente no Brasil”², a qual foi forjada no seio de uma sociedade que “nasceu com fortes traços oligárquicos, ancorados em uma poderosa classe latifundiária e um Estado débil e patrimonialista.”³

Dessa forma,

[...] ao longo da história brasileira, a elite agrária colheu os benefícios da proteção do Estado e o acesso privilegiado aos recursos públicos. Essas características patrimoniais geraram um modelo de desenvolvimento altamente excludente.⁴

Entender as origens desse sistema de exclusão e forma como ele foi sedimentado na sociedade brasileira é fundamental para compreender a importância de pensar e repensar a questão agrária, os modelos de reforma agrária e o alcance de propostas como a função social da propriedade e o limite da propriedade da terra para a concretização da justiça social e da distribuição de renda no Brasil.

¹ MELO, João Alfredo Telles (org.). **Reforma agrária quando?** CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil. Senado Federal: Brasília, 2006, p. 57.

² *Ibidem*, p. 63.

³ CARTER, Miguel. Desigualdade social, democracia e reforma agrária no Brasil. In.: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010, p. 61.

⁴ *Ibidem*, p. 61.

As próximas linhas se dedicam a fazer uma breve recuperação da construção histórica do uso e posse/propriedade rural no Brasil, abordando-se brevemente diplomas jurídicos pertinentes nas áreas cível, agrária e constitucional, demonstrando-se a formação da cultura latifundiária que faz do país a segunda nação com maior disparidade de renda do mundo, em que “os 10% mais ricos da população detêm 46% da renda nacional, enquanto os 50% mais pobres possuem apenas 13%”, segundo relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA –, divulgado em 2005.⁵

1.2 DA COLÔNIA AO IMPÉRIO: A TERRA COMO PRIVILÉGIO DE POUCOS

As raízes da conjuntura latifundiária são históricas e remontam do início da colonização e das medidas adotadas à época por Portugal para realizar a ocupação do território da nova Colônia.

A Coroa portuguesa, “para não perder o controle da ocupação e favorecer o mercantilismo europeu, reconheceu como direitos individuais de propriedade da terra somente os que apresentassem como título de origem atos de concessão da própria Coroa.”⁶

Esses atos se consubstanciaram com base no instituto das sesmarias, previsto inicialmente na Lei de Sesmarias, promulgada em 1375, por D. Fernando, e cujas disposições foram reproduzidas sucessivamente nas várias Ordenações do Reino.

As sesmarias foram usadas no Brasil como uma forma de ocupação do território. Enquanto em Portugal o instituto foi pensado para (re)utilizar terras de lavradio abandonadas, para que voltassem a produzir alimentos e ajudar no desenvolvimento do país e de sua população, aqui, “o sentido da concessão das sesmarias era o de ocupação, desbravamento, conquista, desrespeitando qualquer tipo de uso indígena, ou ocupação pré-existente.”⁷ Ou seja, serviu para impor o domínio da Coroa portuguesa sobre as novas terras, além de garantir que a mão-de-obra existente (livre ou escrava) “não viria a ser proprietária de terras vagas”.

⁵ CARTER, 2010, p. 36.

⁶ MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 55.

⁷ *Ibidem*, p. 57.

Esse último ponto merece destaque. A restrição ao uso da terra era um aspecto chave para o mercantilismo europeu, já que a impossibilidade de trabalhadores livres terem a posse sobre um pedaço de terra que permitisse sua subsistência garantia a oferta de mão-de-obra. Assim, a contrário senso do que originalmente o instituto representava, as sesmarias andaram lado a lado com o trabalho escravo, no Brasil.

Segundo Staut Júnior, o regime de sesmarias no Brasil, a exemplo da experiência em Portugal, deveria seguir recomendações basilares. Entre elas, destacam-se a (i) necessidade de cultivo da terra, dentro de prazo determinado, sob pena de perda da concessão; e a (ii) “limitação” do tamanho da área a ser concedida, de acordo com as possibilidades do concessionário⁸.

Num primeiro momento da colonização, no entanto, a Coroa portuguesa desconsiderou essas determinações, distribuindo as sesmarias para senhores “com recursos suficientes para possuírem escravos”⁹.

Já na época do Governo Geral, a concessão de sesmarias foi centralizada e, a despeito das precauções ditadas pela lei de D. Fernando, foi realizada na forma de grandes extensões de terras, não se respeitando as áreas indígenas.

Com a instalação desordenada das sesmarias, Portugal, já no final do século XVII, iniciou a implementação de uma série de medidas com o intento de regularizar e controlar a dimensão das concessões e a atividade produtiva nelas desenvolvida. O primeiro passo foi instituir um foro a ser pago à Coroa, o qual recairia sobre a terra e não sobre a produção; o segundo foi limitar o tamanho das concessões. No entanto, as regras foram sistematicamente ignoradas e não foram capazes “de coibir a formação de latifúndios no Brasil.”¹⁰

Mesmo de forma caótica, o regime jurídico de sesmarias vigeu no país até o início do século XIX. Após sua suspensão, a qual Staut Júnior sugere ter origem na tímida e gradual mudança da mentalidade pátria quanto às “relações entre os

⁸ STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. **A posse no Direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916**. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009. Disponível em:

<<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/1884/19305/1/TESE-COMPLETA-STAUT.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2011.

⁹ SILVA, Lúcia Osório. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996, p. 44, *apud* STAUT JUNIOR, 2009, p. 90.

¹⁰ STAUT JÚNIOR, *op. cit.*, p. 91.

homens e a terra”¹¹, o Brasil atravessou um momento conhecido por “regime de posses”.

Em relação à denominação, Marés atribui certa imprecisão, já que nesse interstício “não havia sequer posse, mas ocupação”. Sob a alegação de falta de um regime jurídico específico, o Império brasileiro negou sistematicamente a concessão de terras aos interessados, anulando, inclusive, atos de autoridades que concediam informalmente títulos de propriedade. Para o autor, essa medida tinha uma finalidade muito clara: impedir “que os novos trabalhadores livres [...] e os libertos [...] se vissem tentados a procurar essas terras ‘desocupadas’ para trabalhar por conta própria e deixassem de ser empregados das fazendas [...]”¹².

O “regime de posses” durou longos 28 anos, nos quais a elite brasileira debateu intensamente como conciliar interesses aparentemente divergentes quanto à organização territorial pátria. Marés nos traz dois principais grupos de idéias em conflito: 1) de um lado, aquele que intentava evitar a livre ocupação, com medidas restritivas à aquisição de terras por grupos determinados, como os estrangeiros; 2) de outro, aquele que defendia uma das bases do capitalismo moderno, a propriedade privada, aduzindo que a intervenção estatal infringia o sistema constitucional (Constituição de 1824), fundado nas livres aquisição, disposição e vontade dos sujeitos de direitos.¹³

Foi um momento de transição, o qual refletia a paulatina incorporação na cultura e ordenamento jurídicos brasileiros da concepção de propriedade privada que já pairava sobre o ocidente.

Embora a Constituição de 1824 já previsse, por forte influência iluminista, a propriedade, dentre outros direitos, como base dos direitos civis e políticos dos cidadãos, bem como a garantisse em toda sua plenitude, o Brasil carecia de uma regulamentação formal do direito de propriedade.¹⁴

Em 1850, em muito impulsionada pelo óbice imposto ao tráfico de escravos pela Inglaterra¹⁵, é promulgada a Lei nº 601, a “Lei de Terras”. Nesse ponto, Staut

¹¹ STAUT JUNIOR, 2009, p. 92.

¹² MARÉS, 2003, p. 66.

¹³ *Ibidem*, p. 66-67.

¹⁴ FONSECA, Ricardo Marcelo. A “Lei de Terras” e o advento da propriedade moderna no Brasil. In.: **Anuário Mexicano de Historia del Derecho**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas Unam, n. 17, p. 97-112, 2005.

¹⁵ *Ibidem*.

Júnior¹⁶ chama a atenção para a imbricada relação existente entre as políticas de terra e as de mão-de-obra, a qual a Lei de Terras não deixou de refletir: as mudanças paulatinas no modelo laboral, influenciadas por ideais capitalistas e liberais, auxiliaram na reavaliação do sistema fundiário brasileiro, sobretudo no tocante aos modos de aquisição da propriedade territorial.

No novo diploma legal, ficou estabelecido que a forma por excelência de aquisição de terras devolutas seria a compra e venda e não mais a posse. Com isso, o Estado limitava a obtenção de terras no país e estabelecia com quem desejasse adquiri-las uma relação impessoal, ou seja, baseada em um critério objetivo, o poder aquisitivo.¹⁷

Ademais, a Lei trouxe a definição de terras devolutas¹⁸, instituiu requisitos para revalidação das posses, em especial a necessidade de cultivo da terra, e estabeleceu a obrigatoriedade de medição dos terrenos.¹⁹

Em análise ao contexto histórico que engendrou a Lei de Terras, Fonseca aponta alguns dos principais objetivos dessa regulamentação fundiária. O primeiro deles seria o fim das “formas tradicionais de aquisição de terras”; após, viriam a regularização das posses ocorridas nos períodos de colonização, com o estabelecimento de critérios específicos para aquisição da propriedade, a distinção entre as terras particulares e as de domínio público, e a estipulação de quesitos para a colonização de terras por estrangeiros²⁰. Em suma, a Lei de Terras não tinha preocupação com a redistribuição fundiária ou qualquer outra medida que viabilizasse uma reforma agrária.

¹⁶ STAUT JÚNIOR, 2009.

¹⁷ *Ibidem*. O autor, citando José Murilo de Carvalho, explica que a Lei de Terras teve forte influência das idéias de Edward G. Wakefield sobre a colonização australiana, na qual os colonos eram escassos e as terras abundantes, permitindo que aqueles pudessem adquirir estas rapidamente e em larga escala. “Partindo dessas premissas, a colonização sistemática de Wakefield propunha que o governo encarecesse artificialmente as terras a fim de que o imigrante tivesse que trabalhar por algum tempo antes de poder comprar o seu lote. Os recursos obtidos com a venda de terras seriam usados para importar mais colonos, o que por sua vez contribuiria para baratear o trabalho e encarecer mais as terras. Era um self-supporting system, um sistema que se auto-alimentava.” (CARVALHO, José Murilo. A construção da ordem – Teatro de sombras. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 332-333 *apud* STAUT JÚNIOR, 2009, p. 98).

¹⁸ “Todas as terras que não estavam sob o domínio privado ou não estavam afetadas a um fim público, que eram senhorio do rei de Portugal e que foram, com a independência, devolvidas ao Estado brasileiro criado em 1824, passaram a ser chamadas de *terras devolutas*.” (MARÉS, 2003, p. 73).

¹⁹ FONSECA, 2005.

²⁰ Nessa época, a preocupação com a aquisição de terras por estrangeiros era dedicada principalmente aos colonos que passaram a vir para o Brasil como mão-de-obra livre e “assalariada”.

Já em 1854, a partir do Decreto nº 1.318, foi realizado o primeiro cadastro das terras brasileiras com base na Lei de Terras, em especial, com fulcro a legitimar os direitos (e interesses) angariados ao longo dos séculos de colonização portuguesa. José de Souza Martins afirma que “o chamado Registro Paroquial de Terras é até hoje a base de referência da cadeia dominial no Brasil. Qualquer título de propriedade territorial cuja cadeia dominial chegue até o Registro Paroquial é um título perfeito, [...] não está sujeito a discussão.”²¹

De forma complementar, em 1864, foi promulgada a Lei nº 1.237, conhecida como Lei Hipotecária, a qual, ao regulamentar o instituto jurídico da hipoteca e estabelecer a necessidade de registro público imobiliário, criou “[...] um sistema jurídico de publicidade para as propriedades imóveis registradas [...]”, permitindo “[...] o trânsito econômico desses bens imóveis no mercado [...]”.²²

Dessa forma, a Lei nº 601, juntamente com as legislações complementares, propôs para o Brasil um estatuto da propriedade, baseado no modelo trazido pela Modernidade, no qual a terra é tida como mercadoria, em contraposição à tradição da doação e da recompensa postulada pelo Antigo Regime.

Contudo, a despeito das mudanças sugeridas no texto legal,

[...] pode-se dizer que para os escravos, para os pobres e para os trabalhadores em geral essa nova cunha no pensamento jurídico não teve efeitos imediatos: fora do âmbito do direito e da alçada das ‘liberdades’ proclamadas nos documentos jurídicos do Estado independente [...] a dominação, a exploração e a concentração de propriedades nas mãos de alguns continuaram absolutamente as mesmas [...].²³

A Lei de Terras consagrou a cultura do trabalho em terras alheias como a única forma de sobrevivência dos pobres²⁴, e teve vigência por mais de cem anos, sendo recepcionada pelas Constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946, além de se compatibilizar com o Código Civil de 1916.²⁵

Depois das Leis que regulamentaram o uso da terra e a propriedade no Brasil a partir da segunda metade do século XIX, pode-se destacar o advento do Código Civil, em 1916.

²¹ MARTINS, José de Souza. A questão agrária brasileira e o papel do MST. In.: STÉDILE, João Pedro (org.). **A reforma agrária e a luta do MST**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 15.

²² STAUT JÚNIOR, 2009, p. 101.

²³ FONSECA, 2005, p. 111.

²⁴ MARTINS, *op. cit.*, p. 16.

²⁵ MELO, 2006.

1.3 A REPÚBLICA: A TERRA COMO PROPRIEDADE DE POUCOS

Formadas as bases da estrutura agrária brasileira, durante a Colônia e o Império, para uma preponderância das grandes propriedades rurais, a fase da República, iniciada em 1889, deu continuidade à mentalidade latifundiária e viu acirradas as conseqüências desse modelo.

O Brasil passou pelo fenômeno da codificação muito tardiamente, se comparado a outras nações, inclusive latino-americanas. A título elucidativo, pode-se apontar como causas desse atraso a formação de uma cultura jurídica tupiniquim apenas em meados da década de 1830, e sob fortes influências da doutrina alemã, a reduzida identificação entre o Direito oficial e as relações pessoais desenvolvidas no seio da sociedade brasileira do século XIX, a relutância das elites agrárias à consagração de um sistema jurídico baseado nos ideais burgueses e a desconfiança da sociedade civil quanto à normatização e intervenção estatais nas relações individuais.²⁶

Em decorrência, mesmo com a proclamação da República, em 1889, e com a promulgação de uma nova Constituição em 1891, o país somente viu publicado o seu primeiro Código Civil em 1916.

O diploma foi espelhado nos primeiros Códigos burgueses, datados do século XIX, a exemplo do Código Civil Francês, com fortes traços modernos, liberais e conservadores. Nele foi dedicado um Capítulo inteiro, com 50 artigos, ao direito de propriedade, em que se pretendia abarcar todas as hipóteses envolvendo a questão (mito da plenitude).

O direito de propriedade aí inserto foi posto como um direito complexo, formado pelas faculdades de usar, fruir, dispor e reivindicar, de caráter absoluto, ou seja, um direito perpétuo, exclusivo, elástico, sobre o qual incide o direito de seqüela e, acima de tudo, oponível *erga omnes*, cabendo ao senhor do bem decidir quanto à sua destinação (ainda que esta seja a ociosidade)²⁷.

Dessa forma,

²⁶ STAUT JÚNIOR, 2009.

²⁷ Para uma melhor compreensão das características do direito de propriedade moderno, ver GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

A definição civilista que assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, bem como reavê-los de quem quer que injustamente os possua, não permite a exata compreensão da noção do direito de propriedade rural, porque não leva em consideração a natureza específica da terra, que visa ao atendimento das necessidades sociais e econômicas, não apenas do seu titular, mas da humanidade em geral. Pressupõe, a legislação civilista, a noção de terra essencialmente como um bem de valor, em que a salvaguarda do direito de proprietário está no seu título.²⁸

A Constituição de 1946, por sua vez, trouxe em seu texto elementos renovadores em relação à ótica do direito de propriedade. Promulgada em um momento de redemocratização, após quase uma década de ditadura getulista, a Carta Constitucional começa a trazer para o ordenamento pátrio o esboço de uma reação contra o direito de propriedade na acepção moderna e sua oposição *erga omnes*, além de representar o início, ainda que tímido, de uma reação contra o latifúndio.

Com isso, são inseridas no texto constitucional de 1946 as bases do princípio da função social da propriedade, prevendo em seu artigo 147, inserido no Capítulo “Da Ordem Econômica e Social”, o condicionamento do uso do direito de propriedade ao bem-estar social.

Dando continuidade a esse movimento de alteração do uso, gozo da propriedade, a Lei nº 4.504, de 1964, conhecida como Estatuto da Terra, foi promulgada já durante o regime militar, em meio a um contexto de grandes movimentações nacionais e internacionais em defesa de modificações na estrutura fundiária.

As conseqüências de um sistema fundiário injusto e segregacionista ao longo do período descrito no ponto 1.2, o qual se consolidou com o advento do Código Civil, em 1916, vieram a tona no século XX.

Como melhor se elucidará no Capítulo 2, as décadas de 1950 e 1960, no Brasil, foram bastante conturbadas, no cenário político-social, em especial no que tange a terra, assunto que passou a fazer parte das reivindicações sociais. Em consonância com o que vinha ocorrendo em outros países do ocidente desde meados da década de 1920, fervilhavam aqui idéias e debates acirrados quanto à conformação do direito de propriedade e às alternativas para o problema fundiário.

²⁸ PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José. **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 119.

Nesse período, foi postulada de forma mais atuante a questão da reforma agrária, como instrumento para solucionar as desigualdades do país, pautando-se as possibilidades jurídicas da função social da propriedade e da limitação ao tamanho das propriedades rurais. Ambas denotavam formas de repensar e ressignificar o direito de propriedade e poderiam, dependendo do modo de aplicação, contribuir para uma efetiva reforma agrária no país.

A despeito da luta das ligas camponesas e da mobilização de intelectuais e lideranças políticas progressistas, o que vigorou na década de 1960, foi a consagração do poder econômico e político das elites agrárias, o qual, em larga medida, sustentou o golpe militar de 1964 e viu promulgado o Estatuto da Terra.

Com esse diploma, a função social da propriedade foi, pela primeira vez, introduzida na legislação infraconstitucional, estipulando-se alguns critérios para o seu cumprimento, sem, contudo, delinear-se sanções jurídicas ou administrativas à violação desses critérios.

Nesse diapasão, a Lei nº 4.504/1964 representa, de certa forma, uma vitória das forças conservadoras, já que não contemplou a proposta de impor de forma frutífera um limite máximo à dimensão da propriedade da terra²⁹, bem como previu uma função social fadada ao fracasso, uma vez que a desapropriação por interesse social decorrente do descumprimento dos critérios estabelecidos era apenas uma *possibilidade* e não um *dever* do Estado.

O Estatuto foi colocado como uma Lei de Desenvolvimento Rural, pautando, além da reforma agrária, a modernização agrícola. Essa estrutura, dentre outras medidas, trouxe a definição de reforma agrária, estabeleceu a indivisibilidade da pequena propriedade, a fim de evitar o minifúndio, classificou os imóveis rurais em categorias³⁰ (minifúndio, latifúndio por exploração, latifúndio por extensão e empresa

²⁹ O Estatuto da Terra inicialmente previa que “propriedades com mais de 600 módulos seriam consideradas latifúndios por dimensão e, portanto, imediatamente desapropriáveis” (MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Impactos históricos do uso e da propriedade da terra no Brasil. In.: STÉDILE, João Pedro (org.). **A reforma agrária e a luta do MST**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 87). Contudo, além do fato de que a dimensão proposta ser, em termos de distribuição de terras, de pouca serventia, as medidas possíveis para a efetivação dessa previsão não foram levadas a cabo pelo governo militar.

³⁰ **Art. 4º** Para os efeitos desta Lei, definem-se:

[...]

IV - "Minifúndio", o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar;

V - "Latifúndio", o imóvel rural que:

a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;

rural)³¹ e permitiu que a terra fosse utilizada por não proprietários, mantendo a exploração agrícola como capitalista.

Entre outras, as conseqüências dessa última mudança foram a formação de grandes propriedades de monocultura e a mitigação da produção de alimentos pelos próprios trabalhadores rurais, o que disseminou a figura do “bóia-fria”.³²

Dessa forma,

[...] não [se] alterava o conceito de propriedade privada da terra, apenas [se] estabelecia mecanismos de correção das injustiças sociais agrárias por meio de desapropriação, dependendo, então, do poder político do Estado e intervenção dos Tribunais, sempre voltadas para a proteção da propriedade absoluta.³³

Uma vez mais, o Brasil deixou escapar a chance de alterar a sua estrutura fundiária, distribuindo a terra e a renda e combatendo o latifúndio e a concentração de riqueza.

[...] o Estatuto da Terra de 1964 seguiu a tradição dos sistemas anteriores de permitir um discurso reformista do Governo mas impedir, de fato, uma quebra da tradição latifundiária da ocupação territorial.” [...] [Ou seja], “manteve intacta a ideologia da supremacia da propriedade privada sobre qualquer benefício social.”³⁴

A partir das nuances expostas sobre a formação do latifúndio e da cultura da concentração de renda no Brasil, é possível perceber as raízes do problema agrário pátrio. No próximo capítulo, adentra-se especificamente no tema da questão agrária, com ênfase para a reforma agrária e as idéias centrais que nortearam as sucessivas tentativas de sua implementação.

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;

³¹ MELO, 2006.

³² MARÉS, 2003.

³³ *Ibidem*, p. 118

³⁴ *Ibidem*, p. 110.

2. A QUESTÃO AGRÁRIA: APONTAMENTOS SOBRE A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A problemática da terra é um tema abrangente que se ramifica em diversos temas paralelos nos cenários político, social e econômico. A questão agrária, em específico, é historicamente recente, característica do sistema capitalista e do mundo contemporâneo.³⁵

Para José de Souza Martins, “ela surge em consequência do obstáculo que a propriedade territorial e o pagamento da renda da terra ao proprietário representa [sic] para a reprodução ampliada do capital e a acumulação capitalista na agricultura.”³⁶

No caso tupiniquim, a questão agrária no último século se desenvolve em contextos históricos e políticos bastante discrepantes entre si, mas que carregam uma continuidade: “a reprodução da estrutura altamente desigual de posse e uso da terra ao longo de todo o ciclo industrial (1930-1981), e também no período subsequente de relativa estagnação (1982-2005).”³⁷

A estrutura segregacionista criada ao longo da história brasileira desde a colonização portuguesa, embasada paulatinamente pelo poder dos terratenentes e pelo arcabouço jurídico por eles implantado, pode ser apontada como uma das variáveis responsável, no século XX, pela problemática em torno da terra.

A escamoteação dos trabalhadores rurais e do campesinato do processo produtivo e da divisão da riqueza acarretaram um quadro de marginalização, pobreza, alienação e violência, fazendo dessa população, quando muito, mera reserva de mão de obra.

Importante notar que, em seus apontamentos iniciais, a questão agrária se conformou em um momento em que houve uma paradoxal aliança entre a oligarquia e os industriais, e a propriedade da terra tornou-se ainda menos dinâmica para

³⁵ MARTINS, 1997.

³⁶ *Ibidem*, p. 12.

³⁷ DELGADO, Guilherme Costa. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. In.: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010, p. 82.

permitir o afastamento do trabalhador livre do processo de produção e a consequente criação de um “exército industrial de reserva”.

Esse movimento teve sua origem já na segunda metade do século XIX, com o advento da Lei de Terras (tentativa de modernização do uso da terra) e o aumento da pressão estrangeira para a abolição da escravidão e inserção da mão-de-obra assalariada, como explanado no ponto 1.2. Contudo, a cultura patriarcal, própria da velha elite, manteve sua influência e sua exploração característica quase unânimes até meados da década de 1950, o que significava grande pobreza, mas pouca fome no campo.³⁸

Nesse contexto, a crescente e politicamente incipiente burguesia industrial brasileira, ao invés de se colocar contrária à concentração irracional de renda, representada, dentre outras, pela propriedade da terra, e pleitear a reforma agrária, estabelece um compromisso político com as oligarquias, baseado, em grande medida, na troca de favores e na corrupção.³⁹

Segundo Marés, embora a ociosidade da terra não fosse de interesse do capitalismo, o poder político e o apoio dos latifundiários eram de grande valia à burguesia tupiniquim.⁴⁰ Por isso, tanto para um quanto para outro,

[...] a reforma agrária poderia ser um risco, porque muitas terras serviam de garantia hipotecária de contratos bancários, e a especulação com bens imobiliários sempre foi um negócio altamente rentoso, além de a estreita vinculação com a corrupção administrativa, seja na concessão de terras, seja na indenização pela concessão de títulos, seja pelos pagamentos nas indenizações por desapropriação.⁴¹

É pela mentalidade conservadora e com base nessa aliança que, a partir da década de 1950,

[...] começa a haver uma espécie de revolução tecnológica no campo. O próprio governo começa a estimular, através de investimentos subsidiados do Banco do Brasil, dos bancos oficiais em geral e dos bancos particulares, a modernização tecnológica com a mecanização das grandes fazendas [...]

Com isso, começava-se a expulsar, das fazendas de café, os colonos residentes. [...] Os proprietários passaram a dar um destino diretamente rentável a essas terras. Surgem, então, os chamados “clandestinos”, os

³⁸ MARTINS, 1997.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ MARÉS, 2003, p. 87.

⁴¹ *Ibidem*, p. 87-88.

bóias-frias de lá, os moradores de ponta de rua, os expulsos das fazendas de cana.⁴²

Essa é uma resposta, dentre outras protagonizadas a partir desse período, ao chamado “latifúndio semifeudal”⁴³, ou seja, as grandes propriedades rurais que, utilizando-se de pouca tecnologia, voltavam-se, quando muito, à monocultura exportadora. Embora muitos autores e lideranças políticas, de vertentes ideológicas divergentes, tenham defendido essa idéia, as diferenças entre os meios e a finalidade de cada uma são facilmente perceptíveis.⁴⁴

De um lado, pode-se identificar um grupo que defendia uma verdadeira distribuição de renda, através de uma reforma agrária consistente e, de outro, um segmento que pautava a modernização do latifúndio, tornando-o competitivo e capaz de acompanhar o desenvolvimento industrial prometido pelo capitalismo.

Ao lado da modernização tecnológica do campo vem uma mudança na forma de regulamentação das relações de trabalho nesse âmbito. Tudo isso intensifica o processo de criação de excedente populacional: é a questão agrária refletida no aspecto social, atingindo os meios rural e urbano, e no político.

2.2 A REFORMA AGRÁRIA E O DESENVOLVIMENTO DAS PROPOSTAS PARA DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS NO BRASIL – 1950-1985

2.2.1 Anos 1950-1960: a Intensificação do Debate Agrário

O debate em torno desse tema começou, assim, a permear o pensamento econômico brasileiro juntamente com as mobilizações pelo acesso à terra realizada pelos camponeses após a redemocratização, em meados da década de 1950, e sistematizou-se no cenário político-institucional durante a década de 1960, sob a

⁴² MARTINS, 1997, p. 21.

⁴³ Para aprofundamento no debate acerca da existência do latifúndio semifeudal no Brasil, ver argumentos favoráveis em FACÓ, Rui. Notas sobre o problema agrário. In.: ALVES, Mário; Borges, Frangmon Carlos ...[et al.]. **A questão agrária no Brasil: textos dos anos sessenta**. São Paulo: Ed. Brasil Debates, 1980, p. 51-57; e argumentos contrários em FRANK, Andre Gunder. A agricultura brasileira: capitalismo e mito do feudalismo – 1964. In.: STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960-1980**. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 35-100.

⁴⁴ FRANK, Andre Gunder. A agricultura brasileira: capitalismo e mito do feudalismo – 1964. In.: STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960-1980**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

égide de quatro pilares principais: o Partido Comunista Brasileiro (PCB); a Igreja Católica (setores reformistas); a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e uma vertente conservadora de economistas ligados à USP e chefiados por Delfim Neto.⁴⁵

Importante pontuar que dessas correntes, as três primeiras defendiam a reforma agrária como solução para a questão agrária; a quarta refutava a necessidade de reforma, negando, inclusive, a existência de uma “crise agrária” no Brasil.

Paralelamente, pode-se destacar a atuação de um grupo de intelectuais ligados ao Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR), formado em 1968, por dissidentes do PCB, entre eles Mário Alves, que pautavam meios mais incisivos para a redistribuição fundiária, bem como de um grupo mais ou menos amorfo, formado por representantes de partidos diversos, com idéias também bastante diversas, mas que propunham uma reforma agrária conservadora.

Nesse contexto, é possível sugerir a emergência de um embate entre duas alternativas para a redistribuição fundiária no Brasil: a reforma conservadora e a progressista. Miguel Carter⁴⁶, ao analisar as possibilidades de transformações no âmbito das democracias políticas – embasadas nas garantias constitucionais e no Estado de Direito –, traz esses dois tipos ideais, para os quais dá as seguintes características:

Tabela 1 – Reforma agrária nas democracias contemporâneas: duas aborgagens

	Conservadora	Progressista
Motivação	Reativa e contida. Reage a protestos sociais.	Proativa e engajada. Motivada por uma agenda de mudança social.
Alcance da política pública	Lida com demandas específicas, não com problemas sistêmicos.	Orientação estrutural.
Objetivo principal	Aplacar conflitos rurais. Limitar a mudança social.	Promover a agricultura camponesa. Transformar a estrutura agrária e suas relações de poder.
Extensão e velocidade da distribuição da terra	Mínima e prolongada. Beneficia relativamente poucas pessoas. A estrutura fundiária permanece, em grande parte, intacta. As reformas são implementadas com lentidão.	Substancial e rápida. Beneficia uma proporção considerável de trabalhadores rurais. O sistema de propriedade rural passa por mudanças rápidas e notáveis.
Forma de distribuição da terra	<i>Ad hoc</i> e dispersa. Favorece os interesses do Estado e	Estratégica e concentrada. Propícia ao desenvolvimento dos

⁴⁵ DELGADO, 2010, p. 82-83.

⁴⁶ CARTER, 2010.

	dos grandes proprietários rurais.	camponeses.
Efeitos sobre os setores populares	Paliativo. Desencoraja novas reivindicações.	Estimulante, Favorece a reivindicação de novos direitos.
Impacto sobre grandes proprietários rurais	Neutro ou mesmo positivo. Os proprietários podem lucrar por meio de generosas compensações do Estado.	Negativo. Os termos da expropriação favorecem o Tesouro público acima dos interesses da elite agrária.
Relação com o <i>status quo</i>	Medo de contrariar os grandes proprietários rurais. A distribuição de terra não altera as relações de poder existentes.	Predisposta a confrontar os grandes proprietários rurais. A distribuição de terra busca alterar as configurações de poder.
Relações entre o Estado e os movimentos sociais	Tensas e/ou paternalistas. Criminalização do protesto social. Violações dos direitos humanos ocorrem com impunidade.	Parceria construtiva. Respeito pela autonomia dos movimentos sociais. Proteção dos direitos humanos elementares.
Apoio do Estado aos assentamentos da reforma agrária	Pouco ou nenhum apoio. A assistência do Estado responde principalmente à agitação dos lavradores.	Apoio significativo. Os programas públicos promovem a sustentabilidade dos assentamentos e da agricultura camponesa, favorecendo a agroecologia.

Fonte: CARTER, 2010, p. 53-54.

Com base nesses conceitos, é possível uma análise mais contextualizada e consciente das propostas para a reforma agrária pautadas pelos grupos acima referenciados.

Embora congruentes em seu fim, os intelectuais do PCB traziam debates ligeiramente distintos. Um deles, protagonizado por Caio Prado Júnior, pautava a “tendência de assalariamento crescente da força de trabalho rural e por isso destaca[va] a tese de defesa da legislação social-trabalhista, tendo a reforma agrária um papel secundário.”⁴⁷ Por sua vez, Alberto Passos Guimarães apontava nuances feudais na estrutura do latifúndio em 1964, sugerindo que a transformação desses aspectos em capitalistas seria realizada como uma reforma agrária.

A contribuição da CEPAL veio ancorada no pensamento de Celso Furtado, a qual justificava a necessidade de “mudanças na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo devido à rigidez da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial.” Isso tendia a gerar “tensões estruturais sobre a inflação e crises freqüentes de abastecimento de alimentos.”⁴⁸

⁴⁷ DELGADO, 2010, p. 83.

⁴⁸ *ibidem*, p. 83.

A Igreja Católica, por sua vez, propunha a Doutrina Social, apoiada na crescente Teologia da Libertação, a qual defendia, em uma verdadeira disputa por espaço no cenário político com os pensadores comunistas, um pensamento teológico-crítico e uma práxis libertadora, próxima da luta das grandes massas.⁴⁹

Já no ano de 1950, a Igreja divulga, por meio do bispo Dom Inocêncio Engelke, seu primeiro documento discutindo a questão agrária, durante a 1ª Semana Ruralista. Nele, contextualiza-se a pobreza do camponês brasileiro e a necessidade da mobilização dos setores da Igreja para a melhoria da vida dessa parcela da população.⁵⁰

Em 1954, na II Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB –, defende-se abertamente a reforma agrária como solução para a problemática da terra no país, embora com traços ainda bastante moderados, pregando o importante papel do setor privado – latifundiários – nas mudanças.⁵¹

Daí pra frente, várias entidades são criadas e inseridas no cotidiano do campesinato, a fim de dar vazão a essa orientação de parte dos líderes da Igreja no Brasil, amparando-se, a partir de meados da década de 1960, sobretudo, no princípio da função social da propriedade, como forma de efetivação da justiça social.

Na Câmara dos Deputados, a disputa por projetos de reforma agrária foi intensa no período. Muitos deputados, de legendas e ideologias variadas⁵², propuseram leis ou emendas constitucionais a então vigente Constituição Federal de 1946. Contudo, em geral,

Os projetos na Câmara dos Deputados seguiam orientações semelhantes. Algumas proposições ou críticas a propostas apresentadas descartavam logo a idéia de redistribuir terras a partir de propriedade já existente ou de afetar de alguma maneira o direito à propriedade privada. Outras faziam uma escala que atingia primeiro terras ainda não apropriadas até chegar àquelas em propriedade privada. Outras, mais radicais, visavam começar exatamente por essas últimas, quando improdutivas, a partir de uma

⁴⁹ NASCIMENTO, Claudiomiro. **Igreja Católica e luta pela reforma agrária no Brasil**. Disponível em:

<<http://www.uem.br/dialogos/index.php?journal=ojs&page=article&op=viewArticle&path%5B%5D=455>>. Acesso em: 23 ago. 2011.

⁵⁰ MENEZES NETO, Antonio Júlio. **A Igreja Católica e a luta pela terra no Brasil**. Disponível em: <<http://www.uff.br/vsinga/trabalhos/Trabalhos%20Completo/Antonio%20Julio%20de%20Menezes%20Neto.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2011.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Pode-se citar, entre outras: PTB – Partido Trabalhista Brasileiro –, PDC – Partido Democrata Cristão –, PL, PSD – Partido Social Democrático –, UND – União Democrática Nacional.

definição conservadora de latifúndio. Nenhuma partia da subdivisão e redistribuição da grande propriedade, produtiva ou não.⁵³

Dentre as idéias apresentadas pode-se destacar a proposta de Leonel Brizola, a qual focava na necessidade de aumento na produção agrícola para atender o crescimento no consumo dos mercados interno e externo, além do fornecimento de matérias-primas para a indústria em desenvolvimento. Assim, a reforma agrária deveria focar, sobretudo, na disciplina do uso da terra.

Da mesma forma, pontua-se os inúmeros projetos que defendiam a criação de um imposto progressivo sobre a terra, ou, ainda, as idéias insertas no Projeto 93-B/63, sobre o Estatuto da Terra, as quais aduziam

[...] que as terras públicas e as que fossem adquiridas para fins de reforma agrária seriam subdivididas em lotes e vendidas nas zonas de exploração pioneira preferencialmente a posseiros, com pagamento em quinze anos. Quanto às terras desapropriadas, a venda seria a prazo, pelo preço da desapropriação mais juros de 6%.⁵⁴

Ou seja, havia uma insistência para que houvesse a venda das terras destinadas à reforma agrária, em especial por meio de indenização, o que demonstrava uma clara finalidade lucrativa com a reforma proposta, e não uma preocupação com a redistribuição de renda e a justiça social.

Mário Alves, em 1962, em artigo originalmente publicado na revista “Estudos Sociais”, critica os projetos de reforma agrária apresentados pela burguesia à época, entre os quais o anteprojeto de 1962, proposto pelo então Ministro da Agricultura, Armando Monteiro.

Tais projetos, segundo o autor,

- 1) Não têm como objetivo eliminar o monopólio da propriedade da terra pelos latifundiários, mas apenas possibilitar a colonização de terras inexploradas e das terras pertencentes ao Estado. Deste modo, as medidas sugeridas não anulam o poder econômico dos latifundiários e ainda beneficiam essa classe parasitária com o pagamento de vultosas indenizações em dinheiro pelas terras desapropriadas.
- 2) Geralmente se destinam a estimular o desenvolvimento do capitalismo no campo, conservando a propriedade latifundiária [...].

⁵³ SANTOS, Ana Maria dos. **Desenvolvimento, trabalho e reforma agrária no Brasil, 1950-1964**. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/tempo/artigos_dossie/artg7-2.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2011, p. 9.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 10.

3) Estabelecem tais condições para o acesso da terra que somente um estreito setor de camponeses acomodados pode ser beneficiado com a venda dos lotes. A grande massa de lavradores pobres e médios, arrendatários e posseiros, permanece sem possibilidades concretas de libertar-se da exploração dos latifundiários. [...]⁵⁵

Em contrapartida a esses projetos, que propunham uma “reforma agrária [que] deixaria quase indene o latifúndio”⁵⁶, por estabelecerem critérios vagos para a desapropriação por interesse social, Alves defendia a limitação da propriedade da terra, afirmando que “a lei de reforma agrária deve estabelecer um limite máximo à propriedade territorial, sejam quais forem as condições de utilização da terra.”⁵⁷

Embora o autor reprimisse, em especial, as bases do latifúndio semifeudal, afirmava que “mesmo a propriedade capitalista deve ter um limite à sua extensão. Em primeiro lugar, a limitação é necessária com o objetivo de evitar a monopolização das terras em mãos de um pequeno número de grandes empresas”⁵⁸; em segundo, defendia que seria uma forma de diminuir o poder econômico das oligarquias. E concluía “somente esta limitação pode assegurar um mínimo de eficácia à transformação que se pretende [...]. Onde o limite máximo não é estabelecido, mais fácil se torna aos latifundiários escapar à desapropriação [...].”⁵⁹

Em consonância com esse posicionamento, vem a manifestação dos camponeses. A partir da segunda metade da década de 1950, os trabalhadores rurais, em especial por meio das Ligas Camponesas e do próprio PCB, começaram a promover manifestações públicas em defesa de direitos, como terra, educação, saúde e legislações trabalhista e previdenciária.⁶⁰

Foi nesse compasso que o I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, ocorrido em novembro do ano de 1961, na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, elaborou uma Declaração sobre o caráter da reforma agrária no Brasil. Nela, os trabalhadores rurais apresentaram uma breve

⁵⁵ ALVES, Mário. Dois caminhos da reforma agrária. In.: ALVES, Mário; Borges, Frangmon Carlos ...[et al.]. **A questão agrária no Brasil: textos dos anos sessenta**. São Paulo: Ed. Brasil Debates, 1980, p. 67.

⁵⁶ ALVES, 1980, p. 69.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 69.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 69.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 71.

⁶⁰ MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. Movimentos sociais no campo, lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX. In.: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

contextualização da questão agrária à época, colocando a necessidade da reforma agrária e os fatores que entendiam como empecilho para a sua realização.⁶¹

Com isso, posicionaram-se favoráveis a uma reforma “democrática e progressista”, que engendrasses uma transformação radical na estrutura fundiária, com a extinção do latifúndio e substituição pela propriedade camponesa, propondo, entre outras:

a) Imediata modificação pelo Congresso Nacional do artigo 141 da Constituição Federal, em seu parágrafo 16, que estabelece a exigência de “indenização prévia, justa e em dinheiro” para os casos de desapropriação de terras por interesse social. Esse dispositivo deverá ser eliminado e reformulado, determinando que as indenizações por interesse social sejam feitas mediante títulos do poder público, resgatáveis a prazo longo e a juros baixos.

[...]

c) Desapropriação, pelo governo federal, das terras não aproveitadas das propriedades com área superior a 500 hectares⁶², a partir das regiões mais populosas, das proximidades dos grandes centros urbanos, das principais vias de comunicação e reservas de água.⁶³

Essas medidas em específico visavam a evitar a valorização da propriedade rural eventualmente provocada pelas altas indenizações, além de impedir que a desapropriação por interesse social se tornasse uma forma de premiação ao proprietário que não dava à terra uma utilidade que considerasse o interesse holístico.

Nesse sentido, Marés alerta que

A desapropriação é entendida como reparação de um dano patrimonial causado ao cidadão e, portanto, é uma reafirmação da plenitude do direito de propriedade. [...] [Quando] utilizada nos casos de descumprimento da função social [...], alimenta dois enormes defeitos e injustiças: primeiro, renumera a mal usada propriedade, isto é, premia o descumprimento da lei, porque considera causador do dano e obrigado a indenizar, não o violador da norma, mas o Poder Público que resolve pôr fim à violação; segundo, deixa a iniciativa de coibir o mau uso ao Poder Público, garantindo a integridade do direito ao violador da lei.⁶⁴

⁶¹ DECLARAÇÃO do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas Sobre o Caráter da Reforma Agrária. In.: ALVES, Mário; Borges, Frangmon Carlos ...[et al.]. **A questão agrária no Brasil**: textos dos anos sessenta. São Paulo: Ed. Brasil Debates, 1980, p. 84-88.

⁶² Nesse ponto, Mário Alves faz considerações interessantes em seu texto aqui citado. O autor entende acertada a fixação do limite de 500 hectares pelo Congresso, por este ter bem interpretado as peculiaridades dos problemas fundiário do país. Contudo, ressalva a importância que vê na estipulação pela lei de limites distintos em casos excepcionais, tomando-se em conta as características de cada região.

⁶³ DECLARAÇÃO, 1980, p. 87.

⁶⁴ MARÉS, 2003, p. 109.

Por fim, os economistas conservadores afirmavam que

[...] a questão agrária e as relações de trabalho prevalecentes no meio rural não são problemas econômicos relevantes, pois essa estrutura agrária teria cumprido de modo adequado as funções básicas da agricultura no desenvolvimento econômico [...]: (1) a liberação de mão de obra a ser utilizada no setor industrial, sem diminuir a quantidade produzida de alimentos; (2) a criação de mercado para os produtos da indústria; (3) a expansão das exportações; e (4) o financiamento de parte da capitalização da economia, pela transferência da renda real ao setor urbano [...].⁶⁵

É com a ascensão dos militares ao poder, 1964, que esses debates tornam-se mitigados pela imposição da modernização tecnológica, ou seja, com a consagração da tese de Delfim Neto, o qual assumiu o Ministério da Fazenda em 1967.

Com esse modelo, procurou-se estreitar a relação entre a indústria de insumos, máquinas agrícolas e bens de capital com a agricultura alimentar, além de modificar o paradigma técnico da agricultura. Para isso, lançou-se mão de crédito subsidiado e apoio à difusão da tecnologia, como mencionado na primeira parte desse Capítulo.⁶⁶

Nessa época, à expansão da agricultura foi dada uma lista de prioridades: nível técnico da mão de obra, nível de mecanização, nível de utilização de adubos e uma estrutura agrária eficiente.⁶⁷

Com o Golpe, o monopólio da terra pela elite foi preservado, já que a reforma agrária exigida pelos movimentos rurais e pelos setores de esquerda ou progressistas desmantelaria o sustentáculo de todo o sistema político brasileiro, embasado no poder do latifúndio.⁶⁸

Das inúmeras idéias e propostas emanadas do período pré-militar, foi construído um verdadeiro “Frankstein”, intitulado Estatuto da Terra. Esse diploma, como explanado no ponto 1.3, trouxe ao plano infraconstitucional a figura da função social da propriedade, já encontrada na Constituição de 1946, não obstante com

⁶⁵ DELGADO, 2010, p. 84.

⁶⁶ BUAINAIN, Antônio Márcio. Reforma agrária por conflitos. A gestão dos conflitos de terras no Brasil. In.: BUAINAIN, Antônio Márcio (org.). **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008, p. 17-128.

⁶⁷ DELGADO, *op. cit.*, p. 85.

⁶⁸ MARTINS, 1997.

critérios muito vagos e com grandes empecilhos práticos à realização de desapropriações para fins de reforma agrária.

A legislação, embasada naquela lógica disseminada por Delfim Neto, permitiu o desenvolvimento de ações em prol de programas de colonização e desenvolvimento rural, apoiadas em instituições como Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO –, Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM –, Banco da Amazônia, Sistema Nacional de Crédito Rural, dentre outras.⁶⁹

Embora o Estatuto fosse, no entendimento de José de Souza Martins, “bastante razoável”, os militares utilizaram-no com intuito estratégico, para reprimir as massas e minimizar tensões sociais em torno da pauta por transformações fundiárias.⁷⁰ Ou seja, a Lei nº 4.504/1964 foi manipulada para resolver a questão política, sem resolver a questão agrária, uma vez que esta era “um problema estrutural e não um problema ideológico.”⁷¹

Dessa forma, consagra-se definitivamente a integração entre setor agrícola, agora modernizado, mas ainda sob o domínio da oligarquia, com a economia industrial, o que representou, de certa feita, a derrota do movimento pela reforma agrária⁷² ou, ao menos, da sua vertente progressista.

2.2.2 Anos 1970 até Primeira Metade dos Anos 1980: Distribuição de Terras x Modernização do Campo

Durante os anos 1970, pouco se fez em relação à efetivação da reforma agrária, nos moldes do Estatuto da Terra. Complementarmente aos projetos lançados na segunda metade dos anos 1960, o governo militar promove o Programa de Integração Nacional – PIN –, e uma série de programas regionais que serviram, sobretudo, ao intento de ocupação, pelo agronegócio, de áreas vazias.⁷³

Por meio do Decreto-Lei nº 1.110/1970 foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA –, aglutinando as funções de dois outros Institutos existentes até então, Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA –, e

⁶⁹ BUAINAIN, 2008, p. 17-128.

⁷⁰ MARTINS, 1997.

⁷¹ *Ibidem*, p. 33.

⁷² DELGADO, 2010.

⁷³ BUAINAIN, *op. cit.*, p. 17-128.

Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA –, com o pretexto de executar as determinações do Estatuto, que pouco saíram do papel. A principal função do INCRA, mantida até hoje, consistia na realização do processo de desapropriação de terras para aproveitamento e redistribuição em programas de reforma agrária.

De forma breve, esse processo se consubstanciava em selecionar as terras improdutivas, quais sejam aquelas que não atingiam os indicadores de desempenho estipulados pelo INCRA para uma utilização satisfatória, e desapropriá-las, pagando-se o valor da terra nua, calculado pelo valor de mercado, em títulos da dívida agrária, mais o valor das benfeitorias, em dinheiro.⁷⁴

Importante destacar que, até o final da década de 1960, a forma de pagamento das indenizações aos proprietários das terras desapropriadas para fins de reforma agrária era a prevista no § 16, do artigo 141, da Constituição Federal de 1946, ou no seu correspondente na Constituição de 1967 (§ 1º, do artigo 157)⁷⁵, e representava um dos grandes empecilhos para a efetivação da reforma agrária (à época ainda chefiada pelo IBRA), uma vez que era inviável a reserva de um montante considerável do orçamento público para esse fim.

Em 1969, vieram à tona, pressionadas, sobretudo, pelo aumento dos protestos e conflitos no campo, duas mudanças no âmbito legislativo que trouxeram uma lufada de esperança aos partidários da luta pela terra no país.

Em 25 de abril de 1969, o então presidente Costa e Silva editou o Ato Institucional nº 9, que alterava § 1º, do art. 157, da Constituição de 1967, determinando que o pagamento das indenizações seria em títulos da dívida ativa⁷⁶, e não mais em dinheiro.

Na mesma data da edição do AI nº 9, como regulamentação à desapropriação por interesse social trazida pelo Estatuto da Terra, entra em vigor o Decreto-Lei nº

⁷⁴ BUAINAIN, 2008, p. 30.

⁷⁵ Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

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

⁷⁶ Essa proposta já pairava há muito no cenário político que envolvia a questão agrária, a exemplo da proposta de Emenda Constitucional nº 01/63, que visava a alterar os artigos da Constituição de 1946 que tratavam da forma de indenização da desapropriação por interesse social e por utilidade pública: mantinha-se a indenização, mas se propunha o pagamento em títulos da dívida pública.

554, que tinha por escopo afirmar a função da desapropriação ao Presidente da República e estabelecer os critérios para a justa indenização aos ex-proprietários. Essa indenização, segundo o artigo 3º do Decreto-Lei, poderia ser calculada por três maneiras, em uma ordem alternativa: por acordo entre o expropriante (Estado) e expropriado, ou, em não havendo, pelo valor do imóvel declarado pelo expropriado para fins do imposto territorial rural, ou, em caso de não aceitação dessa quantia pelo expropriante, por um processo de avaliação.⁷⁷ Ainda, o art. 11 instituía como limite máximo para pedidos de revisão da quantia da indenização, o valor do imóvel declarado para fins do imposto territorial rural.

Embora o sistema mantivesse a lógica indenizatória, a segunda alternativa e o limite máximo imposto mitigavam em parte a possibilidade de “premiação” do proprietário descumpridor da função social, já que vinculariam o valor do imóvel e de uma possível indenização por desapropriação ao quantitativo declarado para pagamento do ITR. Ou seja, se o valor declarado pelo proprietário fosse inferior ao preço real do bem, para que incidisse alíquota menor do imposto, uma eventual indenização não lhe seria rentável, podendo, inclusive, caracterizar verdadeira punição.

Não obstante falhos, o Estatuto da Terra e os outros diplomas que vieram em seu complemento eram o instrumento jurídico por excelência de que dispunham os grupos em prol da distribuição de terra para permanecer lutando⁷⁸, e foi o que fizeram.

Embora bastante mitigada pelo Estado, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG – pode organizar uma rede de sindicatos de trabalhadores rurais, contribuindo para a sua mobilização e para a criação de uma identidade de classe, além de promover intervenções em comunidades rurais em prol da reforma agrária.

Paralelamente, as Ligas Camponesas continuaram a realizar pequenos ciclos de mobilizações, apoiadas também por entidades oriundas das manifestações da

⁷⁷ BRASIL. Decreto-Lei nº 554, de 25 de abril de 1969. Dispõe sobre desapropriação por interesse social, de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 25 abr. 1969. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=554&tipo_norma=DEL&data=19690425&link=s>. Acesso em: 09 set. 2011.

⁷⁸ CARTER, 2010.

Teologia da Libertação no interior da Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra - CPT, criada em 1975.⁷⁹

Apesar da criação e início da consolidação de movimentos rurais organizados, a repressão às mobilizações no campo, em prol da expansão das fronteiras agrícolas, foram violentas e em muito pautadas na ilegalidade, já que atingiam, sobretudo, os pequenos produtores e trabalhadores rurais que, desorganizados politicamente, não conseguiam estabelecer uma real força de resistência.⁸⁰

Paralelamente, o Poder Judiciário auxiliou na derrocada da solução da questão agrária por meio da reforma agrária durante o período. Exemplos relevantes são a declaração de inconstitucionalidade, prolatada pelo TRF, do art. 11⁸¹, do Decreto-Lei nº 554/1969, e, posteriormente, também do art. 3º⁸², e a decisão definitiva do STF quanto à inconstitucionalidade do referido art. 11, que engendrou a suspensão de sua execução por meio da Resolução nº 1.266-SF, em 1985.⁸³

Com esse posicionamento, o Judiciário assumia a responsabilidade, sem estrutura para tanto, de determinar o valor a ser indenizado em cada um dos incontáveis processos de desapropriação necessários para que a reforma agrária brasileira tomasse vulto, ou seja,

⁷⁹ CARTER, 2010.

⁸⁰ BUAINAIN, 2008.

⁸¹ **Art. 11.** Na revisão do valor da indenização, deverá ser respeitada, em qualquer caso, como limite máximo, o valor declarado pelo proprietário, para efeito de pagamento do impôsto territorial rural, e eventualmente reajustado nos termos do § 3º do artigo 3º.

⁸² **Art. 3º** Na desapropriação a que se refere o artigo 1º, considera-se justa indenização da propriedade:

I - O valor fixado por acôrdo entre o expropriante e o expropriado;

II - Na falta de acôrdo, o valor da propriedade, declarado pelo seu titular para fins de pagamento do impôsto territorial rural, se aceito pelo expropriante; ou

III - O valor apurado em avaliação, levada a efeito pelo expropriante, quando êste não aceitar o valor declarado pelo proprietário, na forma do inciso anterior, ou quando inexistir essa declaração.

§ 1º Se entre a data da declaração a que se refere o inciso II e a do ato expropriatório houver decorrido mais de um ano, o valor da indenização será corrigido monetariamente, de acôrdo com os índices oficiais.

§ 2º Para a avaliação prevista no inciso III, que será precedida do cadastramento *ex-officio*, o expropriante basear-se-á no efetivo rendimento econômico do imóvel, verificado no ano agrícola imediatamente anterior.

§ 3º Dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da publicação dêste Decreto-lei, os proprietários de imóveis rurais poderão apresentar, mediante justificação, nova declaração do respectivo valor, em substituição à anteriormente formulada para efeito de pagamento do impôsto territorial rural.

⁸³ SILVA, José Gomes da. **Buraco negro**: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

Derrubava um dos mais sólidos apoios em que a RA brasileira se sustentava. O preço das desapropriações por interesse social para fins de RA não tinha mais um limite claro, previamente fixado, mas iria depender, daí em diante, em cada caso, de uma demorada, aleatória e complicada avaliação na pachorrenta tramitação da Justiça ordinária.⁸⁴

Os resultados do período militar em relação à reforma agrária se expressam de forma clara pelos números trazidos pelo balanço realizado pela Associação Brasileira de Reforma Agrária, quando dos 15 anos de publicação do Estatuto da Terra: 9.327 famílias beneficiadas por projetos de reforma agrária e 39.948 pelos de colonização; o Índice de Gini⁸⁵ passou de 0,731, em 1960, para 0,867, em 1975; e enquanto, em 1960, 1% dos maiores imóveis detinham 44,4% das terras com área média de 3,328 ha, em 1975, esse mesmo 1% passou a representar 44,6% das propriedades com área média de 3,576.⁸⁶

A principal conclusão do evento poderia ser sintetizada dizendo-se que o Título II do Estatuto da Terra, que tratava Reforma Agrária, havia sido na prática abandonado, enquanto o Título III, que trata de Política Agrícola dirigida aos que têm terra, havia sido implementado em larga escala.⁸⁷

A redemocratização do país nos anos 1980 reavivou o debate em torno da questão agrária e da reforma e intensificou os conflitos no campo. Esse efeito decorreu da disputa entre aqueles que viam na abertura política uma nova oportunidade de redistribuição das terras brasileiras e os proprietários de terras, que intensificaram as ações violentas contra os movimentos sociais do campo.⁸⁸ Para a questão agrária brasileira foi, nas palavras de Delgado, “um momento de transição e contradição”⁸⁹.

⁸⁴ SILVA, 1989, p. 25.

⁸⁵ O Coeficiente ou Índice de Gini é uma medida de concentração ou desigualdade geralmente empregada na análise de distribuição de renda, que utiliza uma escala de 0 a 1, em que zero é a completa igualdade de renda e 1 a total desigualdade. Para mais informações ver HOLANDA, Marcos Costa, ... [et. al.]. Nota Técnica nº 14 – O Índice de Gini como medida de concentração de renda. Fortaleza: IPECE, 2006. Disponível em:

<http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_14.pdf>. Acesso em 02 de set. 2011.

⁸⁶ BUAINAIN, 2008, p. 32.

⁸⁷ GUEDES PINTO, 1995, p. 71, *apud* BUAINAIN, 2008, p. 32.

⁸⁸ BUAINAIN, *op.cit.*

⁸⁹ DELGADO, 2010, p. 88.

Em meio a esse turbilhão de novas ações e idéias, é formalmente fundado, em 1984, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, o MST, como representante das “forças de baixo”⁹⁰ na luta pela redistribuição de terra no país.⁹¹

O Movimento, pautado em uma organização popular e divisão por coordenações, e motivado por membros expulsos do campo pelo crescente “agribusiness”, ganhou força e se expandiu rapidamente, conseguindo uma abrangência nacional e alto poder de mobilização para impulsionar a resistência à opressão e marginalização no campo, além de pressionar os novos governos à efetivação das desapropriações, com base no Estatuto da Terra.⁹²

Importante enfatizar que a década de 1980 foi um momento de grave estagnação no cenário econômico mundial, o que evidentemente atingiu o Brasil, com alto endividamento e dependência externos, e refletiu nas políticas adotadas pelos governos do período. Dentre elas, o setor agrário teve importante destaque na geração de saldos de comércio exterior, razão adicional para que as atenções voltassem a se virar para a questão agrária.⁹³

Com o advento do I Plano Nacional de Reforma Agrária em 1986, começa a se formar um esboço dos embates que viriam a ocorrer na Constituinte, com suas forças antagônicas, com o poder do setor conservador, com a persistências dos grupos progressistas.⁹⁴

O Plano, ao mesmo tempo em que se propunha à realização de uma reforma agrária em larga escala, que correspondesse às demandas sociais, mantinha-se atrelado ao Estatuto da Terra e tinha por meta de curto prazo (5 anos) assentar apenas 1.400.000 famílias. Previa a diminuição dos latifúndios e dos minifúndios, garantindo um regime de posse e uso da terra ligado à justiça social, à produtividade e à cidadania do trabalhador rural.⁹⁵

Ele [o PNRA] também objetivava contribuir para melhorar a oferta alimentar, criar novos empregos e reduzir o êxodo rural. O diagnóstico sobre o qual se assentava o Plano estimava a existência de 10,6 milhões de trabalhadores sem terra ou minifundistas. Destes, estimava-se que 3,5 milhões seriam

⁹⁰ A expressão é atribuída a Miguel Carter, que afirma que “a origem e o tipo de reforma agrária podem ser atribuídos a duas forças propulsoras básicas: uma proveniente da sociedade (ou ‘de baixo’) e a outra ancorada no Estado (ou ‘de cima’).” (CARTER, 2010, p. 48).

⁹¹ CARTER, 2010.

⁹² MEDEIROS, 2010.

⁹³ DELGADO, 2010, p. 89.

⁹⁴ BUAINAIN, 2008.

⁹⁵ *Ibidem*.

absorvidos pela agricultura empresarial, deixando como beneficiários potenciais da reforma agrária cerca de 7,1 milhões de trabalhadores rurais, que deveriam ser assentados em um prazo de 15 anos em 409,5 milhões de hectares pertencentes aos latifúndios por dimensão e exploração e em terras da União, estimadas em 71,7 milhões de hectares.⁹⁶

As áreas desapropriáveis seguiram o padrão de identificação do Estatuto da Terra (art. 20⁹⁷), colocando como prioridade as áreas onde havia incidência de conflitos agrários e de complexos de latifúndio ou minifúndio, próximas dos centros urbanos e/ou de infra-estrutura viária para escoamento e armazenagem da produção, dentre outras.⁹⁸

Não obstante a inserção de muitas das demandas populares, tanto de lideranças políticas de esquerda quanto dos próprios movimentos de trabalhadores rurais sem terra, a intervenção dos ruralistas foi mais uma vez pontual e castradora.

No Decreto que trouxe ao ordenamento jurídico o I PNRA constaram duas modificações do projeto inicial: uma delas impossibilitava a desapropriação de latifúndios por dimensão ou por exploração cumpridores da função social; a outra afastava da reforma as regiões de grande incidência de posseiros e arrendatários, na contramão do que determinava o inciso V, art. 20, do Estatuto da Terra. Em consequência, tem-se um projeto com reduzida aplicabilidade, que viabilizou, em seu curto prazo, o assentamento de apenas 82.896 famílias.

2.3 A CONSTITUINTE DE 1987: A CONSAGRAÇÃO DAS PROPOSTAS “VENCEDORAS”

Ainda em 1985, o então presidente José Sarney, cumprindo um acordo político conhecido como Aliança Democrática realizado entre o PMDB e o PFL,

⁹⁶ BUAINAIN, 2008, p. 34.

⁹⁷ Art. 20. As desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público, nas áreas prioritárias, recairão sobre:

I - os minifúndios e latifúndios;

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

III - as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais;

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

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

VI - as terras cujo uso atual, estudos levados a efeito pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária comprovem não ser o adequado à sua vocação de uso econômico.

⁹⁸ BUAINAIN, *op.cit.*

encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de Emenda Constitucional para a instalação da Assembléia Nacional Constituinte – ANC –, com a incumbência de redigir uma nova Constituição para o Brasil⁹⁹.

Tal proposta refletia o contexto histórico-político brasileiro de conservadorismo e manutenção da concentração do poder, uma vez o que tinha por ANC, na verdade, era uma Constituinte Congressional, isto é, a reunião unicameral do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, sem prejuízo de suas competências originárias, com atribuições de discutir e redigir um novo texto constitucional.

Esse início “torto” da ANC refletiu nos acontecimentos que se sucederam durante os trabalhos e no texto final a que chegou a Constituição da República de 1988. As próximas linhas registram, ainda que superficialmente, as proposições em prol da reestruturação fundiária do país e as ações que as escamotearam do regime jurídico constitucional.

A expectativa por um novo texto constitucional era evidente. Inúmeras entidades, movimentos populares, partidos políticos, intelectuais e o próprio povo se mobilizam, de forma mais ou menos organizada, para trazer contribuições ao debate e firmar as necessidades inerentes aos grupos e ideologias que representavam.

Logo em 1985, a CONTAG, como representante dos trabalhadores rurais, elaborou documento, enviado à Comissão Prévia de Estudos Constitucionais – CPEC –, com dez propostas, entre as quais figuravam uma reforma agrária ampla, que permitisse a eliminação do latifúndio; a diferenciação entre a desapropriação por interesse público e a por utilidade pública, dando àquela clara natureza punitiva pelo descumprimento da função social, com indenizações aquém do valor de venda da terra e pagas por meio de TDAs; a adoção dos institutos da perda sumária e da área máxima, estipulando um limite à dimensão das propriedades rurais, de acordo com as peculiaridades agrícolas de cada região, como forma de redistribuir terras; e a incorporação pelo texto constitucional dos critérios e requisitos da função social da propriedade.¹⁰⁰

No bojo da ANC, em 1987, essas e outras posições foram intensamente colocadas, rebatidas e negociadas. Na Subcomissão¹⁰¹ de Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária, as idéias que circulavam do lado da esquerda e/ou

⁹⁹ SILVA, 1989.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ O Regimento Interno, sem muita propriedade nem com um foco definido, previu a seguinte cronologia: Subcomissões temáticas, Comissões temáticas, Comissão de Sistematização e Plenário.

dos progressistas giravam em torno das propostas inseridas na Emenda Popular da Reforma Agrária, apresentada pela Campanha Nacional pela Reforma Agrária – CNRA –, subscrita por 17 entidades¹⁰² e apoiada por mais de um milhão de assinaturas¹⁰³.

A Emenda Popular reiterava algumas idéias da proposta da CONTAG, propondo o aprimoramento conceitual do princípio da função social da propriedade, existente no Estatuto da Terra, que passava a ser denominado de obrigação social da propriedade, e previa a necessidade de cumprimento *simultâneo* dos quatro requisitos, para que a função social fosse atendida.

Ademais, criava a figura da *área máxima*, a imposição de um limite dimensional às propriedades rurais no Brasil (nesse caso, de 60 módulos regionais de exploração agrícola), com o objetivo prático de eliminar o latifúndio e viabilizar um estoque de terras suficiente para atender à demanda potencial da reforma agrária, à época estimada em 6,3 milhões de famílias beneficiárias.¹⁰⁴ O instituto da área máxima seria, assim, viabilizado por dois outros instrumentos: a *desapropriação por interesse social*, para imóveis rurais não cumpridores da obrigação social, cujas áreas estivessem entre 3¹⁰⁵ e 60 módulos rurais, ou para propriedades respeitadoras do princípio com área superior ao limite máximo, com teto indenizatório pautado no valor do imóvel cadastrado para fins tributários¹⁰⁶; e a *perda sumária*, isto é, a desapropriação, sem direito à indenização, de imóveis com dimensão acima do limite e totalmente inexplorados por três anos.¹⁰⁷

Outra importante defesa era a relativa à imissão automática da União no imóvel declarado de interesse social para fins de reforma agrária, a fim de agilizar o processo de expropriação, garantindo que o valor da indenização, pago em TDAs, pudesse ser discutido perante o Poder Judiciário. Somente no caso da

¹⁰² São elas: Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA –, Apoio Jurídico Popular – AJUP –, Central Única dos Trabalhadores – CUT –, Centro Econômico de Documentação e Informação – CEDI –, CPT –, Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT –, CONTAG, Conselho Indigenista Missionário – CIMI –, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP –, Diocese de Goiás, Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional – FASE –, Igrejas Evangélicas de Confissão Luterana do Brasil – IECLB –, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE –, Instituto de Estudos Sócio-Econômicos – INESC –, MST, Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos – MNDDH –, União das Nações Indígenas – UNI. (SILVA, 1989, p. 164-165).

¹⁰³ SILVA, 1989, p. 165.

¹⁰⁴ RUSSO, Osvaldo. **A Constituinte e a Reforma Agrária**. Disponível em:

<<http://www.reformaagraria.net/node/644>>. Acesso em: 20 set. 2011.

¹⁰⁵ Na proposta, as propriedades rurais com até 3 módulos rurais não seriam suscetíveis de qualquer tipo de desapropriação. (RUSSO).

¹⁰⁶ SILVA, *op. cit.*

¹⁰⁷ RUSSO. Disponível em: <<http://www.reformaagraria.net/node/644>>. Acesso em: 20 set. 2011.

desapropriação ser entendida como inconstitucional, a indenização seria convertida em dinheiro. Ainda, reiterando o caráter punitivo da desapropriação por interesse social, os TDAs deveriam ter baixa liquidez, sendo vedada sua utilização para pagamento de dívidas de crédito rural.

Não obstante o expressivo apoio popular aos termos da Emenda e a mobilização de dezenas de entidades e movimentos populares, a ANC não foi um espaço de avanços e mudanças contundentes no tocante à questão agrária e à reforma agrária.

O relator da Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária, Oswaldo Lima Filho, apresentou ante-projeto que previa um limite de 100 módulos às propriedades rurais, o que significava um teto de 11.000 hectares na região norte do país. A reação a essa proposta foi imediata.

Apoiado por 11, dos 25 membros da Subcomissão, o constituinte Rosa Prata propôs um ante-projeto substitutivo, o qual excluía qualquer tipo de limitação física à propriedade. Os argumentos em favor do substitutivo foram no sentido de que, além da limitação ser uma afronta ao direito de propriedade (considerado “intocável”), o Brasil não sofria com a ausência de terras para a agricultura ou para a reforma agrária.¹⁰⁸ A demais, generalizou-se o vocábulo *minifúndio*, empregando-o como sinônimo das pequenas e médias propriedades.¹⁰⁹

A proposta do substitutivo saiu-se vitoriosa.

Na Comissão de Sistematização, a força dos terratenentes, as inúmeras manobras regimentais das quais lançaram mão parte do PMDB, chefiada por Ulysses Guimarães (presidente da ANC), PFL e outros defensores do *status quo*, apoiados de perto pelo chamado “Centrão”, e os vícios de uma Constituinte Congressual, cuja prática política foi forjada em meio às peculiaridades do regime militar, foram mais do que suficientes para afastar o frescor e a esperança trazidos pela redemocratização.¹¹⁰

Dois eventos que demonstram esse contexto foram a edição do Decreto-Lei nº 2.363/1987 e a alteração regimental, articulada pelo Centrão, que instituiu o Destaque de Votação em Separado – DVS.

¹⁰⁸ DIÁRIO da Constituinte nº 62. **Programa Diário da Constituinte**. Brasília: RadioBrás, 22 mai. 1987. Gravação de Vídeo.

¹⁰⁹ SILVA, 1989.

¹¹⁰ Para um relato completo dos acontecimentos que permearam as discussões em torno da questão agrária na ANC, confira SILVA, 1989.

O primeiro foi editado de forma arbitrária pelo presidente José Sarney, desrespeitando a própria ANC e impondo mudanças conservadoras e violentas ao tema da reforma agrária. Com o Decreto-Lei, extinguiu-se o INCRA, ignorava-se a imissão automática da União na posse da terra expropriada, reduzia-se a função social ao critério da exploração da terra e criava-se o instituto da *reserva perpétua*¹¹¹.

Por sua vez, no âmbito da ANC, os DVS tinham por objetivo inverter a necessidade de maioria dos votos para manter um texto¹¹² originalmente proposto, após rejeitada uma emenda pleiteada. Em caso de insuficiência de votos, a matéria sujeita ao DVS simplesmente não figuraria na Carta Magna. Dessa forma, a ferramenta regimental foi utilizada para derrubar os poucos avanços insertos no Projeto de Constituição da República oriundo da Comissão de Sistematização.

No resultado final, “a Carta de 1988 aprofundou o buraco da desigualdade, impedindo, definitivamente, que a questão agrária brasileira pudesse ser resolvida por via pacífica”¹¹³, já que retrocedeu em relação ao AI nº 09, determinando o pagamento prévio das indenizações de desapropriações por interesse social, silenciou quanto à imposição de um limite máximo à dimensão dos imóveis rurais e quanto à imissão automática da União na posse das áreas expropriadas¹¹⁴, deixou ambígua a questão da desapropriação da propriedade produtiva e restringiu toda a regulamentação dos dispositivos concernentes à reforma agrária à matéria de lei ordinária.

Apesar dos retrocessos, a Constituição da República de 1988 abarcou a figura da desapropriação por interesse social ligada ao não cumprimento da função social da propriedade em seu artigo 185, regulamentado mais tarde pela Lei nº 8.629/93, a qual será tratada no Capítulo 3. Dessa forma, passou a ser um *dever* do Estado, voltado à proteção do interesse social, a desapropriação de terras não produtivas, violadoras das leis trabalhistas e ambientais e que não prime pelo bem estar dos que com a terra estão intimamente envolvidos.

¹¹¹ Área de 25%, escolhida pelo proprietário do imóvel expropriado, a qual permaneceria sob seu domínio, sendo insuscetível de nova desapropriação (inciso IV, art. 5º, Decreto-Lei nº 2.363/1987).

¹¹² RUSSO. Disponível em: <<http://www.reformaagraria.net/node/644>>. Acesso em: 20 set. 2011.

¹¹³ SILVA, 1989, p. 199.

¹¹⁴ *Ibidem*.

3. ENTRE O IDEAL E O REAL: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE APÓS 1988

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O instituto, que teve seus primeiros esboços legislativos na Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar, em 1919, é o reflexo da crise do absolutismo jurídico da propriedade, oriunda, em especial, do questionamento dos movimentos socialistas no início do século XX ao sistema capitalista e a todo o regime da propriedade privada de bens. A propriedade, como reduto do poder unânime e absoluto de seu proprietário, capaz este de dar-lhe qualquer destinação, inclusive a inutilidade, não mais se sustentava.

Essa mudança vem ancorada nas bases do que ficou conhecido como “Estado de Bem-Estar Social”, que contestava o *laissez faire laissez passer*, mirando os aparatos estatais à realização dos direitos políticos e sociais das nações, a fim, dentre outras, de contra-atacar as idéias socialistas e acalmar as massas ansiosas por mudanças estruturais efetivas.¹¹⁵

O Estado de Bem Estar Social se caracterizou pela regulação da ordem econômica, geração de sistemas previdenciários, e direta intervenção nos contratos, especialmente no de trabalho e nos agrários, que se ligam diretamente à produção e reprodução do capital.¹¹⁶

No campo do direito de propriedade, pensadores da primeira metade do século passado, como Keynes, passaram a propor a criação de algumas obrigações quanto ao uso e à destinação, representadas por critérios estabelecidos em lei, e correspondentes sanções aos infratores, a exemplo da desapropriação, que funcionalizassem a propriedade, voltando-a ao desenvolvimento e ao interesse sociais.

Nesse contexto, tem-se a introdução da figura do “social” no Direito, que passou a ser aplicada em diversos institutos jurídicos, dentre eles a propriedade.

Rodotá, ao analisar as diversas acepções que a expressão pode assumir, aponta-a como critério de valoração de atividade econômica, ou seja, aplicada à

¹¹⁵ MARÉS, 2003.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 86.

função social da propriedade, seria “o valor eleito pelo constituinte para pautar a utilização da propriedade.”¹¹⁷

Dessa forma, com o instituto, passar-se-á a exigir do proprietário o dever de exercer o seu direito “em benefício de outrem e não, apenas, de *não o exercer em prejuízo de outrem*”¹¹⁸.

Esse valor, no entanto, exerce um papel apenas formal, garantido pela neutralização ideológica pelo qual passa ao ser inserido no texto legal, sendo afastado da realidade fática. Assim, embora a função social da propriedade transmita uma idéia de bem comum (“no sentido da consideração mais profunda das reais necessidades da sociedade como um todo”¹¹⁹), a propriedade, em especial a da terra, não deixa de ser um bem de produção, voltado aos interesses individuais de quem lhe possui o domínio, ainda que com limitações.

Essas alterações do pensamento e da ordem jurídica do regime da propriedade privada, quando da aplicação nos países da América Latina sofreram uma adaptação peculiar a suas vicissitudes. Por aqui, o capitalismo não estava no mesmo estágio de desenvolvimento dos países europeus ou dos Estados Unidos da América, mantendo-se atrelado a uma agricultura com pouca tecnologia e ao patriarcalismo e autoritarismo dos terratenentes, o que impunha alguns limites à consagração de qualquer reforma que envolvesse a propriedade da terra.

O exemplo brasileiro é bastante expressivo.

3.2 O ALCANCE DA FUNÇÃO SOCIAL A PARTIR DA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE

Durante o século XX, houve relutância para a introdução do instituto da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. Uma das causas disso pode ser apontada pela tardia modernização da figura jurídica da propriedade, que apenas em 1916 toma forma concreta com o Código Civil. Assim, enquanto que, em países como o México, as alterações legislativas eram pela modificação das bases da propriedade absoluta advinda das Revoluções burguesas, no Brasil, essas bases ainda estavam sendo constituídas e implantadas.

¹¹⁷ MELO, Tarso de. **Direito e Ideologia**: um estudo a partir da função social da propriedade rural. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 109.

¹¹⁸ CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**: uma análise do ensino do Direito de propriedade. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 144.

¹¹⁹ MELO, *op. cit.*, p. 110.

Dessa forma, apenas com a Constituição Federal de 1946 é que começa a se introduzir o ideal da função social da propriedade, passando por aprimoramentos posteriores, com o Estatuto da Terra, a Constituição de 1967 e modificações de 1969, até culminar na atual concepção trazida pela Constituição da República de 1988, como já explicitado.

Na referida Constituição, a função social da propriedade, enquanto princípio reitor da hermenêutica jurídica, foi empregada de maneira ampla, permeando âmbitos de proteção diversos, a começar pelos Direitos e Garantias Fundamentais (Título II), em que a propriedade foi condicionada ao atendimento da função social (inciso XXIII), passando pela Ordem Econômica e Financeira (Título VII), na qual foi tomado como um dos princípios regentes.

Como norma, e tratando-se aqui somente da função da propriedade rural, o instituto foi trazido no Capítulo III, do referido Título VII, no qual se estipularam os quatro critérios imprescindíveis ao seu cumprimento: i) o aproveitamento racional e adequado do solo, ii) a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; iii) a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e, por fim, iv) uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Por ser tema polêmico, o qual envolve interesses econômicos, políticos e sociais, a disputa ideológica em torno do regime jurídico da propriedade privada durante a Constituinte foi acirrada e, em muitos momentos, controversa, como já visto anteriormente.

Assim, do modo como foi posta na nova Constituição, a questão da função social colocou dúvidas quanto à delimitação do conceito do instituto e ao alcance de seus efeitos jurídicos para o direito de propriedade.

Da contenda que se formou, pode-se destacar dois grupos que, embora não homogêneos e, muitas vezes, com representantes que não defendem o mesmo viés político e ideológico, tinham, e têm, na conformação de seus entendimentos aspectos semelhantes quanto ao tema. De um lado, pode-se indicar os doutrinadores que afirmavam que a função social passou a compor o próprio conceito de propriedade privada; de outro, aqueles que acreditam que a Carta Magna de 1988 instituiu um sistema de limitação de alguns dos elementos inerentes ao domínio, como o usar, o gozar e o fruir.

As diferenças trazidas por cada grupo são relativamente sutis, mas ganharam corpo e relevância pelo fato de que a adoção de uma vertente ou de outra influi diretamente no alcance que o conceito de função social pode ter no mundo jurídico e nas conseqüências diretas ao instituto da desapropriação-sanção e nos programas de reforma agrária.

O primeiro grupo, representado por autores como Carlos Frederico Marés, Eros Grau e José Afonso da Silva, entende, em suma, que “após 1988 a propriedade que não cumpre a função social não está protegida, ou, simplesmente, propriedade não é.”¹²⁰

A função social, assim, seria relativa a terra e ao seu uso e não necessariamente ao direito (seria ligada a um conteúdo concreto e não a uma abstração jurídica). Para Marés¹²¹, o instituto teria sido pensado como uma condição de existência do direito de propriedade, instituída pela Lei Maior, com necessidade de regulamentação de seus critérios por legislação inferior, e, por isso, aquele que não a cumpre, não poderia invocar a proteção da própria lei para se defender.

De forma complementar, José Afonso da Silva aduz que “a função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. Estes dizem respeito ao exercício do direito ao proprietário; aquela, à estrutura do direito.”¹²²

Já Eros Grau¹²³ constrói seu pensamento tendo por base que a função social deve ser entendida num contexto capitalista de existência da propriedade privada. Para ele, só há que se falar em função social, porque existe propriedade privada, e, com o regime jurídico implantado pela Constituição da República de 1988, aquela passa a fazer parte da substância desta, sem possibilidade de dissociação. Dessa forma, em não havendo cumprimento da função social, não haveria mais propriedade, o que, por sua vez, obsta qualquer construção em torno da expropriação, nesse caso.

Esse entendimento engendrou uma reação contrária dos terratenentes, uma vez que atribuíam uma conseqüência considerada “radical” à ociosidade da terra e descumprimento dos outros critérios da função social, e abria caminho para o temido

¹²⁰ MARÉS, 2003, p. 116.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 281-282.

¹²³ GRAU, Eros. Entrevista. **Revista de Direito Agrário**, Brasília, n. 18, ano 19, 2006, p. 13-26. Disponível em: <<http://www.nead.org.br>>. Acesso em: 07 jan. 2011.

confisco de terras, realizado em larga escala pelos governos socialistas, quando da derrubada do capitalismo e abolição da propriedade privada.

O segundo grupo defende, em geral, que a função social é um qualificador do direito de propriedade, não fazendo parte de sua essência. Esse grupo pode ser considerado mais heterogêneo, por abarcar de partidários do latifúndio a juristas progressistas, como Luiz Edson Fachin e José Gomes da Silva.

Fachin¹²⁴ afirma que, apesar do entendimento dos autores acima representar a concepção ideal, ele não foi acolhido pelo texto constitucional. A função social faria, em verdade, parte de um conjunto de idéias que foram paulatinamente incorporadas na disciplina jurídica da propriedade privada, como uma forma de intervenção do Estado e diminuição do poder absoluto que foi atribuído ao domínio com a Revolução Francesa. Assim, a função social da propriedade seria uma modificação do regime tradicional da propriedade, aplicável, contudo, apenas à parcela do *uso* da propriedade e não à sua essência.

E enfatiza:

Tal princípio [...] afirma que somente o trabalho do homem sobre a terra é que legitima a sua propriedade. [...] [ou seja] inclui no bojo do domínio o elemento trabalho, como fator de legitimação, mas não como condição sine qua non para adquirir o direito de propriedade.¹²⁵

Apoiado no texto constitucional, o autor justifica seu entendimento através do próprio *dever* do Estado, inserto no art. 184, em *desapropriar* as áreas descumpridoras da função social, já que só há possibilidade de desapropriação, se houver um direito de propriedade vigente.

Como dito, essas duas correntes em muito influenciam nos rumos dados à reforma agrária brasileira, baseada na obtenção de terras pela figura da desapropriação-sanção. Se adotada a primeira, o quantitativo de terras disponíveis para redistribuição e para formação de assentamentos subiria de forma considerável, além de viabilizar maior facilidade na obtenção dessas terras por parte do Estado, já que desnecessário o processo de desapropriação e o pagamento de indenização.

¹²⁴ FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e da propriedade contemporâneas** (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 18.

3.3 O REAL EM PRÁTICA

3.3.1 Lei nº 8.629/1993

Conforme descrito no ponto 2.3, os latifundiários, durante a ANC, foram ardilosos em inserir óbices no texto constitucional, com o intuito de limitar o alcance e o poder do princípio da função social na realização de uma reforma agrária que atendesse às necessidades de acesso a terra, à dignidade e à emancipação da população campesina.

Também pelo poder e influência dos latifundiários na Constituinte, o texto constitucional, no Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira¹²⁶, trouxe normas de eficácia limitada no que tange a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Assim, onde a Constituição diz como se cumpre a função social, se lhe acrescenta que haverá de ter uma lei (outra lei, inferior) que estabeleça “graus e exigências”, com isso, dizem os Tribunais, já não se pode aplicar a Constituição sem uma lei menor que comande a sua execução.¹²⁷

Essa estratégia dos ruralistas mais uma vez surtiu os efeitos desejados, já que os Tribunais brasileiros, incluindo o Supremo Tribunal Federal, entenderam pela não recepção, pelo texto constitucional, do Decreto-Lei nº 554/1969 – o qual tratava de desapropriação por interesse social de propriedades rurais para fins de reforma agrária –, ficando o Brasil sem uma legislação que regulamentasse essa questão até 1993.¹²⁸

¹²⁶ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

[...]

Art. 185. [...]

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

¹²⁷ MARÉS, 2003, p. 118.

¹²⁸ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA. **Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da**

Durante os cinco anos que separaram a promulgação da Constituição da República de 1988 e a publicação da Lei nº 8.629/1993, não houve desapropriações no país com base no art. 184.

Um exemplo desse posicionamento é um acórdão prolatado pela Corte Especial do STJ, em 17.12.93, no qual, fundamentando-se o julgamento de embargos declaratórios em processo de intervenção federal, assim constou:

Não resta dúvida de que a propriedade deve ter função social. Mas descabe ao Judiciário embrenhar por tais searas. Solucionar tais conflitos se acha unicamente nas mãos dos Executivos Federal e Estadual. A questão dos sem-terra, que é nacional e não local, é grave e preocupa a todos nós. Por outro lado, uma decisão judicial formada através do regular processo, deve ser cumprida e prestigiada, sob pena de instalação de uma verdadeira anomia, onde imperaria a força bruta e não a lei e o Direito.¹²⁹

Em resposta, a Lei da Reforma Agrária, como ficou conhecida, veio regulamentar os dispositivos constitucionais que tratam da reforma agrária, dando ênfase aos conceitos e formas de aferição da propriedade produtiva.

Para tanto, em seu art. 4º, definiu o termo “imóvel rural”, afastando-o da conceituação civilista de “propriedade rural”, para lhe atribuir elementos dinâmicos, próprios da Teoria da Destinação.¹³⁰

Por essa Teoria, um dos elementos essenciais do imóvel rural passa a ser sua destinação, ou seja, a atividade nele exercida, e não a sua localização. Ademais, o imóvel rural toma para si a característica da continuidade, representada pela unidade de exploração econômica, e não pela unidade física, o que permite que a área de um imóvel rural considere a continuidade de sua utilidade, não obstante possa haver interrupções no terreno “por acidente, por força maior, por lei da natureza ou por fato do homem.”¹³¹

PFE/Incrá para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011.

¹²⁹ Citado por ALFONSIN, Jacques Távora. Apontamentos sobre alguns julgados brasileiros. In.: MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (orgs.). **Introdução crítica ao direito agrário**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002, p. 274.

¹³⁰ O entendimento de que a definição de imóvel rural adotada pela Lei nº 8.629/1993 embasa-se na Teoria da Destinação e na continuidade está presente no art. 5º, § 1º, da Norma de Execução nº 95/2010-INCRA, bem como na jurisprudência do STF, a exemplo do Mandado de Segurança 24.503, STF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 07.08.2003, DJ 05.09.2033. (BRASIL, 2011, p. 29).

¹³¹ OPITZ, Oswaldo; OPITZ, Sílvia C. B. Tratado de Direito Agrário. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 43 *apud* BRASIL, 2011, p. 29.

Nesse diapasão, torna-se possível estabelecer o tamanho dos imóveis, para classificá-los em pequena, média ou grande propriedade, e dimensionar o alcance do inciso I, do art. 185, da Constituição da República, o qual imuniza as pequenas e médias propriedades da desapropriação por interesse público. Da mesma forma, a definição trazida pela Lei é fundamental na estipulação da base de cálculo dos índices de produtividade e dos prazos e juros incidentes sobre os Títulos da Dívida Agrária – TDAs.¹³²

A forma de medição das propriedades, a fim de enquadrá-las na classificação feita pelo art. 4º, da Lei nº 8.629/1993, passou a ser o módulo fiscal, “medida introduzida no ordenamento pela Lei nº 6.746/79, ao alterar os art. 49 e 50 do Estatuto da Terra, que se referiam à fixação do imposto sobre a propriedade rural.”¹³³

Certa polêmica envolve a adoção dessa medida. No Estatuto da Terra, o critério empregado para a classificação dos imóveis rurais era o módulo rural, o qual correlacionava a localização do imóvel com a exploração/propriedade familiar.

Os dois diferenciam-se porque o módulo rural é calculado para cada imóvel rural em separado, e sua área reflete o tipo de exploração predominante no imóvel rural, segundo sua região de localização. Já o módulo fiscal é estabelecido para cada município, e procura refletir a área mediana dos módulos rurais dos imóveis rurais daquela localidade.¹³⁴

Por ter origens tributárias, a determinação do número de módulos fiscais de um imóvel era entendida e calculada da forma prevista no § 3º, art. 50, do Estatuto da Terra, ou seja, dividindo-se a área *aproveitável* total da propriedade pelo módulo fiscal do Município. Contudo, transposto esse entendimento ao tema da classificação dos imóveis rurais sob o critério do tamanho, a dimensão das propriedades rurais alcançada pelo cálculo seria em muito inferior aos números reais, o que possibilitaria o enquadramento de grandes propriedades como pequenas ou médias, escamoteando-as do processo de desapropriação por interesse social.¹³⁵

Formou-se, então, a contenda entre os Tribunais brasileiros, os doutrinadores do Direito Agrário e as parcelas da sociedade civil diretamente interessadas na

¹³² BRASIL, 2011.

¹³³ *Ibidem*, p. 70.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 71.

¹³⁵ BRASIL, 2011.

definição de um entendimento para o tema. O resultado foi novamente a vitória do conservadorismo e do sistema latifundiário, já que os tribunais brasileiros durante a década de 1990 consolidaram o entendimento em prol da aplicação do referido § 3º.

A Lei, ainda, especificou, nos cinco parágrafos de seu art. 9º¹³⁶, cada um dos requisitos para cumprimento da função social da propriedade, objetivando seu conteúdo. Nesse ponto, surge uma das questões mais relevantes em torno da realização da reforma agrária no Brasil a partir da função social da propriedade rural: o que se considera como adimplemento da função social da propriedade?

Pela literalidade do texto legal, em consonância com a determinação do art. 186, da Constituição da República, a função social da propriedade é cumprida quando do atendimento *simultâneo* dos quatro requisitos que a compõem, quais sejam o econômico (inciso I), representado pelo aproveitamento racional ou adequado explicitado no art. 6º¹³⁷ da Lei, o ambiental (inciso II), o trabalhista (inciso III) e o social (inciso IV). No entanto, devido à manobra da “bancada ruralista” e partidários, na Assembléia Nacional Constituinte, como já explanado anteriormente, o texto constitucional trouxe em seu bojo o inciso II, do artigo 185, pelo qual se isenta a propriedade produtiva da desapropriação para fins de reforma agrária.

Nesse diapasão, a função social da propriedade passou a ser interpretada por grande parte dos juristas tupiniquins, e por conseqüência pelo próprio INCRA, como sinônimo de propriedade produtiva, ou seja, a que atinge índices adequados do grau

¹³⁶ **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.

§ 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.

¹³⁷ Os principais pontos trazidos pelo artigo podem ser traduzidos pelas a) utilização efetiva igual ou maior a 80% da sua área aproveitável, verificada através da exclusão, por exemplo, de áreas ocupadas por benfeitorias que não se prestem à exploração agrícola ou pecuária, e de trechos de preservação ambiental; b) eficiência igual ou maior do que 100%, ou seja, que se equipare ou supere a média regional para o respectivo tipo de cultura.

de utilização da terra – GUT – e do grau de eficiência na exploração – GEE¹³⁸ -, não importando o descumprimento dos outros pressupostos do instituto em possibilidade de desapropriação-sanção.¹³⁹

Na disputa política que se seguiu à incorporação dos índices de produtividade como principal (e quase unânime) elemento da função da social da propriedade, veio a tentativa, baseada em dispositivos do Estatuto da Terra, de mitigar o caráter protelatório desse critério, impondo-se, pelo art. 11, da Lei, a periódica atualização dos índices, “de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional.”¹⁴⁰

A fixação inicial desses índices, contudo, foi atribuída ao INCRA, que a efetuou com conteúdo já defasado, nos termos da Instrução Especial INCRA nº 19¹⁴¹, de maio de 1980, a qual, por sua vez, considerou os dados fornecidos pelo Censo Agropecuário de 1975.

Segundo o dizer dos Procuradores do INCRA, “os índices que informam o conceito de produtividade são representativos do que de fato ocorre no campo e estão sujeitos a mudanças determinadas pelas condições existentes em cada área geográfica.”¹⁴² Ou assim deveriam sê-lo, caso a redação dada pelo artigo que trata da atualização refletisse em vinculatividade ou permitisse discricionariedade por parte da Administração, o que, de fato, não ocorre, já que “na ausência de comprovação do progresso científico-tecnológico ou do desenvolvimento regional, o ajuste não se justifica.”¹⁴³

Dessa forma, a previsão da periódica atualização dos índices de produtividade se tornou mais um engodo, pelo qual o latifúndio encontrou brechas para se perpetuar, e a reforma agrária, dessa vez pautada na figura jurídica da

¹³⁸ Profícuo destacar o entendimento trazido pelos Procuradores do INCRA, em que se aduz uma maior amplitude do conceito de exploração econômica e racional, não o limitando ao GUT e ao GEE. Para eles, “A exploração que se pretenda econômica e racional, deve primar [...] pela funcionalidade, pela praticidade e pela racionalidade.” (BRASIL, 2011, p. 89). A primeira se relaciona com a função primeira da terra, a produção de alimento; a segunda ao respeito à potencialidade própria de cada do imóvel rural, e a terceira ao uso de meios que tornem o processo de produção menos dispendioso. Para um aprofundamento sobre o tema, ver comentários ao artigo 6º, da Lei nº 8.629/1993, às p. 88-97, em BRASIL, 2011.

¹³⁹ BRASIL, 2011.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 124.

¹⁴¹ A Instrução foi editada com o intuito de estabelecer normas e critérios para o cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. (BRASIL, 2011, p. 125).

¹⁴² BRASIL, *op. cit.*, p. 126.

¹⁴³ BRASIL, 2011, p. 126.

função social da propriedade, mais um obstáculo para se constituir como solução real da questão agrária brasileira.

3.3.2 Nuances na Jurisprudência e no Executivo

Analizadas, ainda que de forma breve, as vicissitudes das demandas por reestruturação fundiária no Brasil, a partir da segunda metade do século XX, e a “vitória” da função social da propriedade como direito-dever e princípio reitor da utilização do direito de propriedade, premente se torna tratar sobre alguns resultados práticos da aplicação desse instituto pelos Poderes Executivo e Judiciário.

No período que vai da promulgação da Lei nº 8.629/1993 até os idos da primeira metade do século XXI, considerado como o de maior intensidade da distribuição de terra no país, o Brasil, comparativamente com outros Estados da América Latina, teve o pior desempenho. Tomando em conta o “Índice da Reforma Agrária”¹⁴⁴, o Brasil registrou, entre 1985 e 2002, o índice de 0,63, contra 1,14 de Honduras ou 1,11 do Equador, países com anos de duração da reforma agrária próximos ao exemplo tupiniquim.¹⁴⁵

Até 2002, o Estado brasileiro havia beneficiado cerca de 605 mil famílias de trabalhadores rurais por meio de alocação de 27 milhões de hectares de terras públicas e privadas – um território três vezes o tamanho de Portugal. No primeiro governo Lula [2003-2006], o número total de beneficiários aumentou para 825 mil famílias, enquanto a distribuição fundiária atingiu um total de 41,3 milhões de hectares – um território do tamanho da Suécia. Mesmo com esses números impactantes, no essencial, a reforma brasileira tem sido de caráter conservador [...].¹⁴⁶

Ainda que se considere que durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro de Luiz Inácio Lula da Silva, ou seja, entre os anos de 1994 e 2006, tenham sido distribuídas mais terras do que nos governos antecessores do período pós-ditadura, pode-se afirmar que a reforma agrária brasileira foi e é essencialmente morosa.

Para Carter,

¹⁴⁴ O “Índice da Reforma Agrária” mede a extensão e a intensidade do processo de redistribuição fundiária, por meio da soma das porcentagens de terras cultiváveis distribuídas e dos camponeses beneficiados, e divisão do total pelo número de anos da reforma. (CARTER, 2010, p. 50-51).

¹⁴⁵ CARTER, 2010

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 59.

A lentidão na reforma não pode ser atribuída à escassez de terra ou à falta de beneficiários potenciais. Pelo contrário, [...] o número de famílias que poderiam se beneficiar da reforma agrária oscilaria entre 3,3 e 6,1 milhões. [...] Além disso, de acordo com o cadastro oficial, o Brasil tem pelo menos 231,3 milhões de hectares de terras não produtivas sob domínio privado e público. Essa estimativa exclui todas as áreas de conservação e reservas indígenas. No total, as terras não cultiváveis do Brasil chegam a 27% do território nacional, uma área quatro vezes maior que a França.¹⁴⁷

Uma das razões para esse cenário foi, como esboçado no ponto anterior, a consolidação do entendimento, baseado no parágrafo único, do art. 185, que o cumprimento da função social da propriedade se limitaria aos índices de produtividade.

Nesse sentido, o INCRA,

[...] por muito tempo, [...] manteve-se inerte quanto à análise dos demais aspectos da função social da propriedade, levando em conta, para fins de desapropriação, apenas os percentuais de GUT e GEE e deixando de desapropriar propriedades que degradavam o meio ambiente, assim como aquelas nas quais se violava a legislação trabalhista e não contribuíam para o bem-estar dos trabalhadores. Portanto, [...] restavam sem efetividade os incisos II a IV do art. 186 da CF/88, art. 2º e art. 9º, II a IV da Lei nº 8.629/93.¹⁴⁸

Também o Judiciário pátrio não fugiu da incoerência trazida pela isenção da produtiva da desapropriação para fins de reforma agrária. Em acórdão prolatado no MS 24547/DF, a Ministra Ellen Gracie assim asseverou:

MANDADO DE SEGURANÇA. REFORMA AGRÁRIA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. LEI Nº 8.629/93, ART. 2º, PARÁGRAFO 2º. REALIZAÇÃO DE VISTORIA EM DATAS DIVERSAS DAS FIXADAS NAS NOTIFICAÇÕES ENCAMINHADAS AO PROPRIETÁRIO. OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL ADMINISTRATIVO. NULIDADE DO PROCEDIMENTO QUE CONTAMINA O DECRETO PRESIDENCIAL.

[...]

4. [...] A notificação que inaugura o devido processo legal tem por objetivo dar ao proprietário a oportunidade real de acompanhar os trabalhos de levantamento de dados, fazendo-se assessorar por técnicos de sua confiança, para apresentar documentos, **demonstrar a existência de criações e culturas e fornecer os esclarecimentos necessários à**

¹⁴⁷ CARTER, 2010, p. 60.

¹⁴⁸ BRASIL, 2011, p. 31.

eventual caracterização da propriedade como produtiva e, portanto, isenta da desapropriação-sanção. Precedentes. [...] ¹⁴⁹ (grifo nosso)

Em meados de 2004, o posicionamento do Executivo, representado pelo INCRA, começou a ser alterado, no que tange à (não) aplicação dos demais requisitos do art. 186, CR, com a publicação do Acórdão nº 557/2004, prolatado pelo Tribunal de Contas da União. Tal documento recomendou à autarquia agrária que elaborasse norma técnica e adotasse as medidas cabíveis, inclusive em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, com o escopo de efetivar os números II a IV, do art. 9º, da Lei da Reforma Agrária.

As conseqüências desse posicionamento do TCU se perfizeram no Parecer Conjunto CPALNP-CGPJP/CJ/MDA/nº 011/2004 (VAF/JMPJ), o qual teve força vinculativa à atuação do INCRA.

De acordo com o novo entendimento,

[...] a imunidade prevista no art. 185, II da CF/88 (propriedade produtiva), não alcança 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. ¹⁵⁰

Contudo, embora o Judiciário tenha em muito contribuído e acompanhado essa mudança de pensamento ¹⁵¹, acórdãos recentes ainda guardam o ranço do conservadorismo. Exemplo disso são decisões recentes das Terceira e Quarta Turmas do TRF/1ª Região, nas quais se afirma:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. PRELIMINARES: NULIDADE, INTERVENÇÃO DE TERCEIRO INTERESSADO. EXCLUSÃO DE ÁREA PRODUTIVA NA POSSE DE TERCEIROS. IMISSÃO EFETIVA NA POSSE. INDENIZAÇÃO SUPERIOR AO DOBRO DO VALOR DA OFERTA: REMESSA OFICIAL: CABIMENTO. ÁREA DO IMÓVEL. JUSTO PREÇO. LAUDO OFICIAL. EQUIDISTÂNCIA DOS INTERESSES DAS

¹⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24547/DF. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 14 ago. 2003. **DJ**, Brasília, 23 abr. 2004.

¹⁵⁰ BRASIL, 2011, p. 32-33.

¹⁵¹ Ver Acórdão em MS 22.164/SP, do STF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, Brasília, 30.10.1995, com publicação em 17.11.1995, no **DJ**, no qual é sugerido que a função social se configura com o cumprimento dos quatro requisitos constitucionalmente previsto, e não somente escorada na produtividade.

PARTES. PARTE DA INDENIZAÇÃO ACAUTELADA EM RAZÃO DE OUTRA AÇÃO: LEVANTAMENTO DOS VALORES NESTE FEITO. IMPOSSIBILIDADE. EXPEDIÇÃO DE TDAS COMPLEMENTARES: PRAZO. JUROS COMPENSATÓRIOS. JUROS MORATÓRIOS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CORREÇÃO MONETÁRIA. DIVISÃO DOS HONORÁRIOS ENTRE EX E ATUAIS ADVOGADOS: MATÉRIA ESTRANHA A LIDE.

[...]

4. A ação estatal de promover a reforma agrária, com o propósito de assentar em imóveis improdutivos trabalhadores rurais, que não disponham de terra para se sustentar, não pode ser levada ao extremo de permitir que, sob tal rótulo, sejam retiradas da terra pessoas que lá estão produzindo e estejam dando à propriedade e/ou posse a função social exigida pela Carta Magna de 1988. [...]¹⁵² (grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. CAUTELAR. SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. MÉDIA PROPRIEDADE. PRODUTIVIDADE COMPROVADA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. RAZOABILIDADE. OBSERVÂNCIA AO ART. 20, § 4º DO CPC.

1. O laudo judicial foi conclusivo no sentido de que se cuida de média propriedade, o que, por si só, a teor do que preconiza o art. 185, I, da Constituição Federal, seria suficiente para torná-lo insuscetível à desapropriação-sanção, salvo se comprovado que a autora possui outro imóvel, o que data venia não ocorreu na hipótese ora em exame. Precedente deste Tribunal Regional Federal.

2. No mais, "(...) a produtividade deve sempre ser prestigiada, tanto mais na fase pré-expropriatória, não se limitando o seu exame, portanto, ao período de vistoria realizado pela autarquia" (fl. 1.347), nos termos do parágrafo único, do art. 185 da Constituição Federal: "A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social". **Prevalece, pois, o interesse público na preservação da propriedade produtiva, sobretudo diante da notícia de que o INCRA não observou a necessidade de preservação do revestimento florístico natural caracterizado como remanescente de Mata Atlântica.¹⁵³ (grifo nosso)**

Assim, é possível aferir que o escopo das ações voltadas à questão e à reforma agrárias foi superficial e procurou resolver necessidades imediatas, além de mitigar o efeito das lutas e conflitos locais e minimizar o confronto com os latifundiários.¹⁵⁴

Não obstante, na última meia década, ampliou-se em muito as possibilidades de fiscalização e concretização dos preceitos constitucionais em prol da erradicação da pobreza e da marginalização, através de uma reforma agrária, que vise à

¹⁵² DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Federal. Ação Cível 0000125-63.2006.4.01.3501/GO. Relator: Desembargador Carlos Olavo. Brasília, 15 ago. 2011. **Diário da Justiça Federal**, Brasília, 29 ago. 2011.

¹⁵³ DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Federal. Ação Cível 2003.33.00.006267-4/BA. Relatora: Desembargadora Federal Rosimayre Gonçalves de Carvalho. Brasília, 20 set. 2010. **Diário da Justiça Federal**, Brasília, 08 out. 2010.

¹⁵⁴ CARTER, 2010.

distribuição de terra e renda. Contudo, a morosidade administrativa, a relutância das lideranças políticas e a permanência de uma cultura latifundiária e “produtivista” no Judiciário ainda são males que assolam o país e impedem a solução da questão agrária.

Novos horizontes se formaram.

4. NOVAS PERSPECTIVAS PARA UMA VELHA QUESTÃO: O LIMITE DA PROPRIEDADE DA TERRA

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Apesar das inúmeras tentativas de solucionar a questão agrária através da reforma agrária, com redistribuição de terras e desconcentração da renda no Brasil, o que se viu foram sucessivos fracassos do movimento em prol da terra.

Enquanto os governos, um a um, desde meados da década de 1960, prometeram mudanças, elaboraram planos, analisaram as possibilidades e continuaram a atender exclusivamente à demanda e ao interesse privatístico dos grandes proprietários de terra, a população do campo continuou esquecida, aumentando a fome, a miséria, a marginalização e a violência dos conflitos agrários. Manteve-se o desrespeito a direitos e garantias básicas do cidadão e a violação a princípios reitores do sistema constitucional brasileiro, como a dignidade da pessoa humana.

Nem mesmo a ascensão à presidência de um partido historicamente comprometido com as lutas operárias e com a classe explorada alterou o quadro da concentração fundiária brasileira, mantendo o país no topo do ranking dos Estados com maior concentração de renda do mundo, com um Índice de Gini na casa do 0,854, em 2006¹⁵⁵.

E o processo de estagnação (ou mesmo de retrocesso) em torno da reforma agrária não encontra barreiras. A propriedade rural, ao invés de ser (re)distribuída, tem sido concentrada. O Censo Agrário de 2006 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – mostra que as terras com menos de 10 hectares (donas de uma porção de 47,86% dos estabelecimentos rurais) representam 2,36% do total, enquanto as propriedades com mais de 1.000 hectares, as quais totalizam apenas 1% do total de imóveis rurais, controlam 44,42% da área global de terras do país.¹⁵⁶

Diante disso, intelectuais das mais variadas vertentes buscam dar uma justificativa para essa realidade. A tendência mais comum nos últimos anos é culpar

¹⁵⁵ Em 1967, em pleno governo de Costa e Silva, o Índice de Gini era 0,836.

¹⁵⁶ AGGEGE, Soraya; CARVALHO, Ricardo. Extrema-Unção. **Carta Capital**, São Paulo, ano XVI, n. 657, p. 22-28, 3 ago. 2011.

o alto custo que a reforma agrária tradicional (pautada na redistribuição de terras) representa para os cofres públicos.

Analisando o modelo implantado no Brasil e os números dele decorrentes, a idéia não estaria de todo equivocada. O país, como exposto no Capítulo 2, adotou um paradigma de reforma agrária pautado na obtenção de terras pelo Estado através da compra, além da possibilidade de desapropriação, com o pagamento de indenizações que garantem o preço de mercado, inclusive de áreas violadoras de preceitos e critérios pré-estabelecidos na Constituição e na Lei, como é o caso do princípio da função social da propriedade.

Por meio desse sistema, mesmo com base nas estatísticas mais singelas, oriundas do INCRA, o Brasil teria de despender cerca de 20 bilhões de reais para assentar 170 mil famílias que estariam atualmente acampadas, e garantir-lhes uma estrutura básica¹⁵⁷.

Com base nisso, alguns economistas, a exemplo de Fábio Silveira¹⁵⁸, da RC Consultoria, afirmam que a reforma agrária tradicional é uma demanda morta, inviabilizada pelos altos custos e pela dependência estrutural da economia brasileira em relação ao agronegócio e à produção de *commodities*. Dessa forma, somente as grandes propriedades e os grandes produtores poderiam suportar essa responsabilidade de manter a balança comercial pátria em níveis seguros, já que os pequenos agricultores, baseados na agricultura familiar, necessitariam de volumosos subsídios governamentais para atingirem os mesmos índices.

Contudo, deve-se atentar para a contra-partida dada por outra pesquisa, dessa vez realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC¹⁵⁹. A partir da análise do orçamento público, o INESC passou a controlar a efetivação das políticas públicas, dentre elas o Programa de Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária. Os resultados são reveladores: na comparação entre os valores autorizados pelo Congresso Nacional e o liquidado pelo Governo Federal, foi encontrada uma defasagem expressiva¹⁶⁰. E mais: além do montante empregado na

¹⁵⁷ AGGEGE; CARVALHO, 2011.

¹⁵⁸ *Ibidem*, 2011.

¹⁵⁹ VIGNA, Edécio. **Nota Técnica nº 17 – Governo infla a execução orçamentária dos programas da função agrária em 2008**. Brasília: INESC, abril de 2009, p. 5. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-anteriores/nts-2009/NT.%20147%20-%20Governo%20infla%20a%20execucao%20orcamentaria%20dos%20programas%20da%20funcao%20agraria%20em%202008.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2011.

¹⁶⁰ Algumas das possíveis causas dessa defasagem serão abordadas mais adiante.

compra ou indenização de imóveis destinados à reforma agrária pelo Executivo ser bem aquém do previsto no orçamento, o Instituto apurou que os números reais eram ainda menores, já que na prestação de contas constavam não só os valores executados, mas também os restos a pagar não processados, conforme se demonstra na Tabela 2, relativa ao ano de 2008.

Tabela 2: Valores (em R\$) da execução orçamentária de 2008 da Ação: Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária

Ação	Autorizado	Liquidado (Inflado pelo Governo Federal)	Restos a Pagar não-Processado inscrito	Liquidado Real (Inesc)	% Execução (Governo Federal)	% Execução Real (Inesc)
Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	1.438.500.172	740.182.604	64.236.012	675.946.591	51,46%	47,0%

Fonte: VIGNA, 2009, p. 5.

É de se ressaltar, ainda, que a questão agrária é uma problemática de múltiplas facetas e o Brasil não se sustenta apenas de índices favoráveis de balança comercial. O agronegócio, embora gere índices expressivos no Produto Interno Bruto – PIB –, em geral, não coloca comida na mesa do brasileiro. Estados da Federação, como o Mato Grosso, a despeito de serem líderes na produção de grãos para exportação, precisam exportar de outros estados gêneros alimentícios básicos destinados ao mercado interno.

Ademais, segundo Guilherme Delgado¹⁶¹, é justamente pela dependência em relação às exportações do setor primário, que ao Brasil não é permitido pensar em um projeto nacional viável. A alta concentração fundiária e a “primarização” da economia engendram uma massa de trabalhadores excluídos do processo de produção, e conseqüentes pobreza, violência no campo (e nas cidades), pouco investimento em educação e inclusão, além de constante violação de leis ambientais e trabalhistas, já que a expansão das lavouras não é feita de forma sustentável e funcionalmente social.

Nesse contexto, e tendo em vista o potencial emancipador da reforma agrária, no sentido de viabilizadora da concretização de direitos e garantias constitucionalmente previstos a toda pessoa (humana), enquanto indivíduo e parte

¹⁶¹ AGGEGE; CARVALHO, 2011.

de uma coletividade, uma antiga idéia foi retomada como nova fonte de esperança aos que pela terra lutam: o limite da propriedade rural.

4.2 A DEFESA DO LIMITE PELO POVO: O PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO

No início dos anos 2000, a temática do limite da propriedade da terra rural retoma fôlego no Brasil, encabeçada por movimentos populares e entidades ligadas à luta pela terra.

O Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (FNRA), composto atualmente por 54 entidades entre instituições e movimentos sociais lançou, em 2000, a Campanha pelo Limite da Propriedade da Terra: em defesa da reforma agrária e da soberania territorial e alimentar.¹⁶²

A Campanha faz parte de uma série de iniciativas propostas pelo Fórum para fomentar o debate em torno da questão agrária no país e despertar o interesse e o apoio da sociedade para com a necessidade da reforma agrária. E tem por mote a apresentação, ao Congresso Nacional, de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para a alteração do artigo 186, da Constituição da República, incluindo-se nos critérios para cumprimento da função social um quinto inciso, qual seja, a limitação (física) da propriedade rural.

Para tanto, o FNRA organizou, ao longo da última década, ações em que o tema foi trazido à tona, fomentando discussões e pautando o que entendia pela necessária alteração do *status quo*, sem a qual não se poderia chegar ao real cumprimento dos objetivos da República. Assim, foram realizadas a *Conferência Terra e Água: reforma agrária, democracia e desenvolvimento sustentável*, em 2004, a *Campanha Nacional e Internacional: reforma agrária, sustentabilidade ambiental e direitos humanos*, em 2005, o *Encontro Nacional dos Povos do Campo: por dignidade e justiça*, em 2006, o *Acampamento Nacional pelo Limite da Propriedade da Terra*, em 2008, e, finalmente, o *Plebiscito pelo Limite da Propriedade da Terra*, em 2010.

¹⁶² FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO. **Limite da propriedade da terra: um direito do povo, um dever do Estado**. 2010. Disponível em: <http://www.limitedaterra.org.br/arquivos/cartilha_grafica.pdf>. Acesso em: 08 out. 2011.

Esse último tinha caráter e organização populares e por escopo “uma consulta ao povo para que se manifeste acerca da necessidade e oportunidade de se estabelecer um limite para a propriedade da terra no Brasil”¹⁶³. Essa consulta, realizada entre pessoas com idade eleitoral, configurou-se por duas questões principais: a concordância (i) em relação ao limite físico das grandes propriedades e (ii) quanto a este viabilizar o aumento da produção de alimentos e a melhora das condições de vida nos meios rural e urbano. Além disso, o plebiscito veio acompanhado por um abaixo-assinado, o qual intentava a coleta de assinaturas para apresentação da PEC de iniciativa popular ao Congresso Nacional.

O plebiscito, dessa forma, pautou de modo mais incisivo a problemática trazida pela PEC, defendendo o limite da propriedade rural e sugerindo como dimensão máxima 35 módulos fiscais. A opção pelo módulo expressaria a preocupação com as peculiaridades de cada região na delimitação da propriedade, já que esse instrumento leva em consideração as condições climáticas, de solo, de relevo, condições de acesso e outras variáveis capazes de influenciar no uso e aproveitamento da terra.

Partiu-se do entendimento de que a Lei da Reforma Agrária estipulou, em seu artigo 4º, os limites mínimo e máximo para que uma propriedade seja classificada como pequena ou média, calando-se em relação à grande propriedade. Dessa feita, tomando por base os dados do INCRA, em especial os do Censo Agropecuário de 2006, o FNRA afirma que a limitação propiciaria ao Brasil propriedades entre 175 e 3.500 hectares, razão pela qual a medida atingiria pouco mais de 50 mil estabelecimentos rurais em todo o país. Para a proposta, o montante excedente ao limite estabelecido seria expropriado, sem indenização ao proprietário, passando ao patrimônio da União e redirecionado para a reforma agrária, em certa medida, semelhante ao instituto da perda sumária (ver ponto 2.3).

Independentemente dos números a serem estipulados e definidos, a Campanha tentou reconduzir o tema do limite da propriedade rural para o cenário político e social, permitindo que o debate em torno da questão agrária ganhasse novos contornos e mais um instrumento para a sua resolução.

¹⁶³ FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO, 2010, p. 18.

Os resultados quantitativos, embora tímidos, espalharam-se por 23 estados mais o Distrito Federal¹⁶⁴, e demonstraram que a maioria expressiva dos participantes concorda com as questões levantadas pelo plebiscito (95, 52%, para o primeiro questionamento, e 94,39% para o segundo).¹⁶⁵

Nas próximas linhas, tratar-se-á das nuances dessa proposta, na forma de Emenda Constitucional, o seu alcance, as possibilidades e barreiras jurídicas e as consequências da retomada do instituto para os rumos da reforma agrária tupiniquim.

4.3 NOVAS PERSPECTIVAS PARA UMA VELHA IDÉIA

Como dito, o limite da propriedade da terra rural não é uma idéia nova. No âmbito das teorias acerca das limitações ao direito de propriedade, vem caminhando junto com a função social, e, nos cenários político e jurídico brasileiros, paira desde a década de 1960, tendo tido forte apelo durante a Constituinte de 1987.

As concepções e opiniões que cercam esse instituto, bem como sua aplicação no Brasil, são muitas vezes nebulosas, em especial as que entendem pela impossibilidade de sua adoção.

A temática da propriedade no Brasil permeia não apenas os campos jurídico e social, mas os político e ideológico. Talvez por isso sejam tão efervescentes as discussões em seu torno e, muitas vezes, tão retóricos os argumentos utilizados. O Direito pode ser considerado um ambiente de “guerra de posições”¹⁶⁶, as quais acabam por se consolidar no texto da lei e na sua aplicação.

Dessa forma, o ponto de partida para uma análise profícua do Projeto de Emenda Constitucional proposto pelo FNRA, para que se insira no art. 185, da Constituição da República, como quinto requisito para cumprimento da função social, o limite da propriedade da terra, deve ser a consideração sistêmica da Carta Magna. No dizer de Luiz Roberto Barroso, citado por Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior,

¹⁶⁴ Segundo os dados oficiais divulgados pelo FNRA, no site da Campanha, 519.623 pessoas participaram do plebiscito, que apenas não foi realizado nos estados do Acre, Santa Catarina e Amapá, os quais optaram por realizar apenas o abaixo-assinado.

¹⁶⁵ Para mais informações, confira o site da Campanha: <limitedaterra.org.br>.

¹⁶⁶ Expressão oriunda da obra de Antonio Gramsci.

É precisamente por existir pluralidade de concepções que se torna imprescindível a unidade na interpretação. Afinal, a Constituição não é um conjunto de normas justapostas, mas sim um sistema normativo fundado em determinadas idéias que configuram um núcleo irreduzível, condicionante da inteligência de qualquer de suas partes. O princípio da unidade é uma especificação da interpretação sistemática, e impõe ao intérprete o dever de harmonizar as tensões e contradições entre normas. Deverá fazê-lo guiado pela grande bússola da interpretação constitucional: os princípios fundamentais, gerais e setoriais inscritos ou decorrentes da Lei Maior.¹⁶⁷

Ou seja, a Constituição deve ser tomada no seu todo e não “em tiras, aos pedaços.”¹⁶⁸

4.3.1 A Proposta do FNRA, as Cláusulas Pétreas e o Direito de Propriedade

Considerada tal premissa, a primeira questão a se levantar é a da possibilidade jurídica de uma emenda constitucional que tenda a limitar o direito de propriedade.

O art. 60 da Constituição dispõe sobre o procedimento para a reforma constitucional por meio de emenda. Por ser expressão do poder constituinte derivado, as emendas constitucionais, realizadas primordialmente pelo Congresso Nacional, são restritas às limitações materiais impostas pelo poder constituinte originário, nas quais se incluem as chamadas cláusulas pétreas¹⁶⁹, positivadas no § 4º, do referido artigo.

Segundo o dispositivo, fica vedada a deliberação de propostas que tendam a abolir a Federação, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. José Afonso da Silva aduz que a vedação não se aplica apenas a textos que tragam de forma literal a abolição

¹⁶⁷ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer nº LA-01. Trata da aquisição de terras por estrangeiros e revoga os pareceres GQ - 22, de 1994, e GQ – 181, de 1998, publicado no D.O. de 22.01.99. Parecer de: Ronaldo Jorge Araújo Vireira Júnior, Consultor-Geral da União. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 23 ago. 2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/SISTEMAS/SITE/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE=>. Acesso em: 12 nov. 2011.

¹⁶⁸ GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 166.

¹⁶⁹ Sobre as questões que envolvem o tema da emenda à constituição, confira SILVA, 2006, p. 65-68.

desses institutos, mas também àqueles que de maneira implícita insiram restrições tais que inviabilizem o seu exercício¹⁷⁰.

A inclusão do limite da propriedade da terra entre os requisitos da função social, por meio de emenda constitucional, tem por objetivo impor uma restrição ao exercício do direito de propriedade, na medida em que delimita medidas máximas à aquisição de terras por pessoas físicas e jurídicas nacionais. Tal medida, contudo, não tenderia a extinguir o direito de propriedade; ao contrário, teria por objetivo precípuo, segundo o FNRA, permitir a democratização do acesso à propriedade privada, garantindo, preservando e otimizando o direito sobre ela.

Para os defensores da reforma agrária, a função social da propriedade pressupõe a propriedade privada. No dizer de Eros Grau: “Se não existisse propriedade privada você não falaria em função social.”¹⁷¹ Nesse sentido, considerando que a proposta traz o limite da propriedade como parte do conceito de função social da propriedade, o instituto também teria a propriedade privada como base para sua concretização.

Para os doutrinadores que entendem a função social da propriedade, da forma como encontrada no texto constitucional de 1988, como um conjunto de limitações formais sobre o direito de propriedade¹⁷², o limite físico a esse direito nada mais seria do que uma nova nuance, um novo critério desse sistema limitativo do domínio.

Assim, o direito de propriedade estaria mantido e garantido, como previsto no art. 5º, *caput* e inciso XXII. Contudo, seguiria a tendência, propalada na doutrina jurídica desde o início do século XX, de restrição do seu poder *erga omnes* e de condicionamento a uma finalidade social, que contemple o interesse público.

4.3.2 Limite da Propriedade da Terra e a Realização do Interesse Público: Perspectivas a Partir da Constituição de 1988

A questão do interesse público se caracteriza por ser mais um terreno polêmico no Direito. Embora a doutrina não seja uníssona na sua conceituação,

¹⁷⁰ SILVA, 2006.

¹⁷¹ GRAU, 2006, p. 21.

¹⁷² Ver ponto 3.2.

poder-se-ia “associá-lo ao que deveria ser o bem de toda a população, a uma percepção geral das exigências da sociedade.”¹⁷³.

Segundo Daniel Hachem, na experiência constitucional brasileira, o interesse público estaria consubstanciado no art. 3º, IV, o qual elenca como objetivo da República, a promoção do “bem de todos”. Assim,

[...] o sentido da expressão “promover o bem de todos” é reconhecer nesse comando o princípio constitucional da supremacia do interesse público, cujo conteúdo jurídico faz espargir o dever estatal de buscar a prevalência do bem comum, do interesse coletivo primário, sobre as pretensões egoísticas e exclusivamente privadas que atentem contra os interesses da sociedade em si considerada, ou dos indivíduos enquanto membros da coletividade.¹⁷⁴

Tomando a Constituição como um sistema, a promoção do bem comum, ou seja, do interesse público, poderia ser entendida, dentre outras, como a realização dos outros objetivos da República, também elencados no art. 3º¹⁷⁵:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
 I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 II - garantir o desenvolvimento nacional;
 III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
 IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.¹⁷⁶

Dessa forma, pensando-se especificamente na questão agrária,

Um dos instrumentos para se combater a pobreza e a miséria é a democratização do acesso ao trabalho e aos bens de produção. O estabelecimento de um limite para a propriedade propõe acabar com a aberração de propriedades imensas em nome de pessoas físicas ou de grupos econômicos e disponibilizar terras para milhares de famílias sem terra [...] para que elas possam ter acesso a um pedaço de chão para viver e trabalhar com dignidade.¹⁷⁷

¹⁷³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 143.

¹⁷⁴ HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 121.

¹⁷⁵ FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO, 2010.

¹⁷⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 15 nov. 2011.

¹⁷⁷ FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO, *op. cit.*.

Para o FNRA, portanto, o limite da propriedade permitiria que a concentração de renda no Brasil, representada, nesse caso, pelo domínio sobre a terra rural, fosse reduzida, ao encontrar na lei uma barreira qualitativa (os quatro primeiros critérios para cumprimento da função social) e quantitativa, viabilizando o desenvolvimento das potencialidades humanas expressas nos direitos e garantias fundamentais.

O arcabouço de proteção ao indivíduo (enquanto parte da sociedade) sedimentado com o ordenamento constitucional, a partir da década de 1990, trouxe o entendimento de prevalência das potencialidades fundamentais desse indivíduo-cidadão sobre os direitos meramente individuais (no sentido egoístico), como satisfação do interesse público e da construção de uma sociedade mais justa.

Para Eros Grau, a expressão máxima da preponderância desse sujeito é a presença do princípio da dignidade da pessoa humana em dois dispositivos estratégicos: no art. 1º, III, como fundamento da República, e no art. 170, *caput*, enquanto finalidade da ordem econômica (“o mundo do ser”).¹⁷⁸ Nesse sentido,

A dignidade da pessoa humana assume a mais pronunciada relevância, visto comprometer todo o exercício da atividade econômica, [...] com o programa de promoção da existência digna, de que, repito, todos devem gozar.¹⁷⁹

Dessa forma, a concretização do interesse público (art. 3º) necessariamente passaria pela efetivação dos direitos dispostos nos incisos do art. 5º da Constituição da República, bem como do condicionamento destes aos fundamentos da República (art. 1º). Ou seja, a garantia da propriedade privada, além de atrelada ao cumprimento da função social, deve servir ao direito à vida e à realização da dignidade da pessoa humana.¹⁸⁰

No entender de Jacques Távora Alfonsin,

¹⁷⁸ GRAU, 2007, p. 195-196.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 197.

¹⁸⁰ ALFONSIN, Jacques Távora. A força normativa das necessidades frente ao direito de propriedade. Apontamento em torno dos efeitos jurídicos gerados por ocupações massivas de terra urbana e rural. In.: STROZAKE, Juvelino José. **Questões agrárias**: julgados comentados e pareceres. São Paulo: Método, 2002, p. 9-29.

Eros Grau complementa esse entendimento, ao afirmar que o princípio da dignidade da pessoa humana, ao lado do direito à vida, compõe o “núcleo essencial dos direitos humanos” (GRAU, 2007, p. 196).

Se o direito à vida é, efetivamente, por sua vez, o que dá sentido à lei e ao Estado de Direito, a satisfação das necessidades vitais de qualquer pessoa, como meio de vida, é a primeira garantia de que aquele direito é eficaz e está sendo respeitado como o fundamento e a razão de ser de todos os outros, por si só legitimador das sanções que o ordenamento jurídico expressar em sua defesa.¹⁸¹

Assim,

[...] levando-se em conta o fato de que a satisfação de necessidades vitais das pessoas, como as de pão e casa, somente podem ser satisfeitas de acordo com o proveito que se pode tirar de um objeto que não tem extensão ilimitada como é o caso da terra, por exemplo, o direito de propriedade sobre tal bem vai exigir do intérprete de qualquer lei, a respeito, investigação crítica redobrada do mesmo, na exata medida em que, dependendo da extensão do espaço físico por ele titulado, existir poder capaz de inviabilizar a satisfação das ditas necessidades humanas dos não-proprietários.¹⁸²

O limite da propriedade, portanto, ao viabilizar a desconcentração de terra (e renda), seria um novo instrumento para a garantia do direito à vida e à dignidade, a partir da satisfação das necessidades vitais dos indivíduos. Alfonsin destaca as necessidades de “pão e casa”, o que se compatibiliza com a defesa feita pelos movimentos pela terra em favor do direito à soberania alimentar e à moradia.

O direito à moradia, reconhecido em 1948 como direito fundamental pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, estaria ligado a condições dignas de moradia, com garantia de posse e propriedade regulares, estrutura e bem-estar, capazes de permitir o desenvolvimento das potencialidades do indivíduo, ou seja, “o direito à moradia integra o direito a um padrão de vida adequado. Não se resume a apenas um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, dignidade e saúde física e mental.”¹⁸³ Já a soberania alimentar significa não só a capacidade produtiva e de estoque de alimentos de uma nação, mas a “garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com

¹⁸¹ ALFONSIN, 2002, p. 16.

¹⁸² *Ibidem*, p. 17.

¹⁸³ MAIS que um teto e quatro paredes. Disponível em: <<http://direitoamoradia.org/pt/conheca/direito-a-moradia/componentes-da-moradia-adequada/>>. Acesso em 11 nov. 2011.

base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar.”¹⁸⁴

Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, realizado pelo IBGE, a produção de alimentos voltada ao mercado interno no Brasil é atendida primordialmente pelas pequenas e médias propriedades, chegando a 70% da produção total¹⁸⁵. Em consonância, essas áreas também empregam mais mão-de-obra na agricultura do que as grandes propriedades, aproximadamente 76% do total, tendo essa relação trabalhista forte ligação com as relações de parentesco.¹⁸⁶

Esses dados corroboram a importância das pequenas e médias propriedades para efetivação dos direitos e garantias fundamentais e consequente persecução do interesse público. O acesso a terra e a prevalência desta na forma de até 15 módulos fiscais, aliados a outros fatores que deem vazão ao desenvolvimento da produção, poderiam permitir, assim, a independência econômica do pequeno produtor, além de lhe garantir “pão e casa”.

A despeito disso, as grandes propriedades rurais, entendidas hoje, pela omissão da Lei nº 8.629/1993, como aquelas com dimensões superiores a 15 módulos fiscais, se mantidas até 35 módulos fiscais, segundo a proposta da *Campanha pelo Limite da Propriedade da Terra*, estariam preservadas e aptas a continuar investindo na produção de *commodities* e na pecuária extensiva, desde que cumpridos os critérios ambientais, trabalhistas, sociais e produtivos da função social, garantindo-se a livre iniciativa, conforme preconizado pelo art. 170 da Constituição.

4.4 IMPONDO LIMITES: EXPERIÊNCIAS LEGISLATIVAS AQUI E ACOLÁ

¹⁸⁴ MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco. **Caderno “Segurança Alimentar”**. Disponível em: <http://www.forumsocialmundial.org.br/download/tconferencias_Maluf_Menezes_2000_por.pdf>, p. 4. Acesso em: 11 nov. 2011.

¹⁸⁵ PLEBISCITO popular pelo limite da propriedade da terra. Disponível em: <<http://limitedaterra.org.br/arquivos/jornal-web.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2011.

¹⁸⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Resultados Preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

4.4.1 Aquisição de Terras por Estrangeiros: um Exemplo Brasileiro de Imposição de Limites Físicos à Propriedade

A Lei nº 5.709/1971 é um exemplo pátrio da implantação de limites à propriedade. Por esse diploma, regulamenta-se a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, o que, hoje, tem acento constitucional no art. 190.

Na Lei, são estabelecidos diversos critérios e restrições para que pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, possam ter o domínio sobre terras rurais no país. A começar pelo artigo 3º, *caput*, que limita a 50 módulos de exploração indefinida¹⁸⁷ a extensão permitida para aquisição por pessoas físicas.

O artigo, embora faça uma concessão à livre apropriação em áreas de até 3 módulos (art. 3º, § 1º), determina que a aquisição de propriedades entre o intervalo entre 3 e 50 módulos deverá ser regulada de forma especial pelo Poder Executivo (art. 3º, § 2º). Ademais, qualquer terreno em nome de pessoas jurídicas estrangeiras necessariamente deverá participar de projetos que tenham ligação com seus objetivos estatutários (art. 5º), não podendo a soma total de terras pertencentes a estrangeiros ultrapassar um quarto da superfície do Município onde se situem (art. 12º).

A legislação, ainda, cria mecanismos especiais para que se autorize a compra de áreas com dimensões superiores àquelas estabelecidas, como o decreto presidencial (art. 12, § 3º), com audiência do Conselho de Segurança Nacional (art. 3º, §3º), vinculando-os sempre ao interesse social e à segurança nacional¹⁸⁸.

¹⁸⁷ O módulo de exploração indefinida (MEI) é uma unidade de medida, em hectares, advinda do conceito de módulo rural, para o imóvel com exploração não definida. Para mais informações, confira: < http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=387 >.

¹⁸⁸ O Parecer nº LA-01 assim resume as restrições constantes da Lei nº 5.709/1971:

“a) ao tamanho da propriedade (art. 3º);

b) ao percentual em loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização (art. 4º);

c) à necessária vinculação dos imóveis rurais adquiridos aos objetivos estatutários das pessoas jurídicas estrangeiras ou brasileiras a elas equiparadas (art. 5º);

d) ao indispensável assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional¹⁸⁸ na aquisição de imóveis em área considerada indispensável à segurança nacional (art. 7º);

e) à necessidade de a aquisição ser feita somente mediante escritura pública (art. 8º);

f) à previsão de elementos especiais que na escritura pública (art. 9º);

g) à previsão de cadastro especial nos Cartórios de Registro de Imóveis (art. 10);

h) ao controle das aquisições, com informações periódicas ao Ministério da Agricultura e à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional¹⁸⁸ (art. 11);

i) à extensão do total de terras pertencentes a estrangeiros limitada à ¼ da superfície do Município (art.12);

Em análise detalhada da Lei nº 5.709/1971, o Consultor-Geral da União, no Parecer nº LA-01, traz considerações relevantes acerca dos objetivos e da coerência com os ditames constitucionais desse diploma.

A questão específica do Parecer, embora não seja de todo pertinente ao tema desse trabalho, permite observações importantes acerca da viabilidade jurídica da implementação de um limite à propriedade da terra no Brasil, nos moldes da proposta do FNRA, uma vez que trata da extensão das restrições presentes naquela Lei a empresas brasileiras, cujo capital social seja controlado por pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas não residentes no país. Ou seja, aborda-se a recepção do § 1º, do art. 1º, da referida Lei¹⁸⁹, na ordem constitucional de 1988.

Para o Parecer, a extensão do instituto do limite às empresas brasileiras controladas por estrangeiros teria por justificativa a sobressalência de princípios e garantias constitucionais, como a soberania nacional, o desenvolvimento nacional e a existência digna.

No tratamento da soberania nacional como justificadora da tese encabeçada no Parecer, o Consultor-Geral assim coloca, citando Eros Grau:

Trata-se, aí, de princípio constitucional impositivo (Canotilho), a cumprir dupla função, como instrumental e como objetivo específico a ser alcançado. É que a soberania nacional – assim como os demais princípios elencados nos incisos do art. 170 – consubstancia, concomitantemente, instrumento para a realização do fim de assegurar a todos existência digna e objetivo particular a ser alcançado. [...] ¹⁹⁰

Nesse sentido, o parecerista conclui:

Esse conjunto de princípios, fundamentos e objetivos fundamentais postos na Constituição Federal, e que exigem a integração da legislação infraconstitucional, intencionam assegurar ao País as condições necessárias de desenvolvimento, levando-se em consideração o estágio evolutivo de nossa economia, afastadas veleidades ideológicas, preconceitos ou sentimentos xenófobos. ¹⁹¹

j) à vedação de doação de terras da União e dos Estados a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras (art. 14).” (BRASIL, 2010, p. 4-5).

¹⁸⁹ **Art. 1º** - O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.

§ 1º - Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.

¹⁹⁰ GRAU, 2007, p. 225 *apud* BRASIL, 2010, p. 14.

¹⁹¹ BRASIL, 2010, p. 15.

Afirma, ainda, que a medida de impor restrições ao exercício do direito de propriedade por estrangeiros não engendra uma proibição desse direito, ou seja, não tende a abolir a condição de proprietário desse grupo. Apenas se estabelecem limitações e requisitos necessários à preservação do interesse público, referenciando, nesse caso, a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CF)¹⁹².

Interessante notar que a Lei nº 8.629/1993, promulgada cinco anos após a Constituição de 1988 (na qual o constituinte optou pela inviabilidade das propostas de limitação física trazidas pela Emenda Popular e pelo ante-projeto de Oswaldo Lima Filho – ver ponto 2.3), remete-se expressamente, quanto à disciplina do arrendamento de terras por estrangeiros, aos limites dimensionais impostos pela Lei nº 5.709/1971.¹⁹³

Diante disso, o Consultor-Geral, ao concluir pela recepção do § 1º, do art. 1º, Lei nº 5.709/1971, pela Constituição da República, ressalva que esse entendimento, apesar de colaborar para a ampliação dos mecanismos de controle e gestão das terras pátrias pelo INCRA, é “incapaz de enfrentar todas as dimensões do problema”¹⁹⁴, sugerindo, de acordo com projeto de lei proposto por Grupo de Trabalho, presidido pela Consultoria-Geral da União e formado por diversos órgãos do Governo Federal, uma ampliação das limitações à propriedade da terra também às pessoas jurídicas brasileiras, com brasileiros detendo a maioria do capital social.¹⁹⁵

4.4.2 Peru: a Valorização das Pequenas e Médias Propriedades Através do Limite da Propriedade da Terra

Durante o século XX, em especial após a Segunda Guerra Mundial, muitos países deram início a processos de reforma agrária, com foco na redistribuição

¹⁹² BRASIL, 2010.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 32.

¹⁹⁵ *Ibidem*. Nessa questão, o Parecer reforça novamente sua tese de preponderância do interesse público sobre as relações privadas. O enfoque principal da proposta de Lei do Grupo de Trabalho, ao entender pela aplicação dos limites da Lei nº 5.709/1971 a brasileiros, é evitar a figura de “laranjas” na aquisição de terras nacionais por pessoas físicas e grupos econômicos estrangeiros, embora não restrinja a aplicação a todos os brasileiros.

fundiária. Tanto em países capitalistas quanto socialistas, embora a propriedade fosse tratada por regimes jurídicos distintos, implantou-se, entre outras alternativas, uma limitação máxima ao tamanho das propriedades rurais.

Miguel Carter lembra exemplos importantes de Estados que têm ou já tiveram o instituto vigente em seus ordenamentos jurídicos: Japão, Indonésia, Índia, Paquistão, Nicarágua, Sri Lanka, Síria, Iraque, Argélia, Nepal e Peru. A tabela abaixo traz uma amostra comparativa entre esses países, especificando o ano de promulgação da lei que instituiu um limite à propriedade e os tetos máximo e mínimo, em hectares, admitidos para as extensões de terra.

Tabela 3 – Tamanho máximo das propriedades rurais: uma amostra comparativa

País e ano da lei	Nível do teto (em ha)	
	Alto	Baixo
Japão (1946)	12	1
Indonésia (1962)	20	5
Síria (1963)	300	15
Peru (1969)	150	15
Iraque (1970)	500	10
Índia (1972)	21,9	4,1
Sri Lanka (1972)	20	10
Argélia (1973)	45	1
Paquistão (1977)	8	4
Nicarágua (1981)	700	350
Nepal (2001)	6,8	1,3

Fonte: CARTER, 2010, p. 48.

Na América do Sul, Venezuela, Colômbia, Equador, Chile e Peru, influenciados pela revolução cubana de 1959, envidaram esforços em prol das lutas camponesas e trouxeram o debate do limite da propriedade da terra ao cenário jurídico.

O exemplo peruano merece destaque, já que o país desenvolveu um forte debate sobre o tema, trazendo a tona uma legislação bastante inovadora, em 1969.

O Peru é um dos países da América Latina que vive hoje uma retomada das discussões acerca do limite da propriedade da terra.

O país passa por um processo, iniciado na década de 1990 com os governos de García e Fujimori, de reconcentração de terras, em que a reforma agrária foi gradativamente substituída, na agenda política, pela liberalização do campo, com projetos de incentivo à aquisição de terras por grandes corporações e ao investimento privado em terras consideradas improdutivas.¹⁹⁶

Com isso, poderosos grupos econômicos, nacionais e estrangeiros, passaram a adquirir e acumular expressivas dimensões de terra, destinadas, sobretudo, à produção açucareira, em um Estado que historicamente pautou e garantiu as pequenas e médias propriedades em seu ordenamento jurídico.

Já na Constituição de 1933, o constituinte peruano optou politicamente pela necessidade de promoção das pequenas e médias propriedades, entendendo que a concentração fundiária poderia favorecer a formação de latifúndios, em especial, improdutivos. Assim, aquela Carta Magna, com as modificações trazidas pela Lei nº 15.242, previa em seu artigo 47:

[...] El Estado favorecerá la conservación y difusión de la pequeña y mediana propiedad rural. La ley fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño una sola persona natural o jurídica, según el tipo de explotación a que a tierra se dedique y tomando en cuenta las peculiaridades demográficas, sociales y geográficas de cada zona o región, así como las condiciones naturales y técnicas de producción. [...] ¹⁹⁷

Da mesma forma, a Constituição Política de 1979, considerando a reforma agrária como meio apto a transformar a estrutura fundiária e promover o homem do campo, pretendia consolidar através dela um sistema justo de propriedade, posse e trabalho, voltado ao desenvolvimento econômico e social. Para isso, proibia o latifúndio e permitia que a lei fixasse os limites para a propriedade privada, considerando as peculiaridades de cada região.¹⁹⁸

Na legislação infraconstitucional, a consolidação do limite veio através da chamada Lei da Reforma Agrária – Decreto-Lei nº 17.716/1969. Esta, e consequentemente o limite à propriedade da terra por ela regulamentado, fazia parte de um complexo sistema legislativo que refutava a perspectiva liberal no tratamento

¹⁹⁶ CASTAÑEDA, Pedro Castillo. **Limites a la propiedad de la Tierra: Antecedentes Legales.**

Disponível em: < http://www.cepes.org.pe/apc-aa/archivos-aa/a01e3bc3e44a89cf3cd03d717396a20e/Antecedentes_legales_limites_tierras.pdf >. Acesso em: 28 out. 2011.

¹⁹⁷ CASTAÑEDA, p. 1.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 2.

da propriedade e da posse, e promovia as pequenas e médias propriedades como instrumento para o desenvolvimento social, econômico e cultural, através das cooperativas agrárias, da agricultura familiar e de técnicas de preservação ambiental.¹⁹⁹

A reforma agrária, assim, seria uma forma de promoção de níveis superiores de vida, compatíveis com a dignidade da pessoa humana, e instrumento chave para realização de justiça social, contribuindo para ampliação do mercado interno e para a capitalização necessária à industrialização do país.²⁰⁰ Ademais, a reforma agrária trazida na Lei consagrava a importância da terra para a resolução de problemas sociais, uma vez que tinha como um de seus princípios fundamentais o da “condução direta da terra”, o qual reconhecia como proprietário aquele que trabalhasse diretamente a terra, sem intermediários.²⁰¹

Especificamente quanto ao limite da propriedade da terra, determinava-se que tanto pessoas físicas quanto jurídicas, a partir da promulgação do Decreto-Lei nº 17.716/1969, não poderiam ter sob o seu domínio, nas diversas regiões do país, uma extensão que superasse o limite imposto para cada uma delas, incluídas aí as terras que já pertenciam ao patrimônio dos proprietários, quando do advento da limitação. Os limites, assim, foram fixados em 150 hectares (ha) para áreas na costa com cultivo por irrigação, podendo ser dilatado até 200 ha, cumpridas algumas condições, e entre 15 e 55 ha para as regiões de serra e de selva.²⁰²

O Decreto-Lei determinava, ainda, em seu Título III, art. 11, que o proprietário que ultrapassasse o máximo permitido teria o prazo de 1 (um) ano, a partir do ato que deu origem à infração, para se desfazer do excesso de terras, sob pena de expropriação e multa de 25% do valor da expropriação para cada ano de mora.²⁰³ Considerava, ainda, que a função social (uso da terra em harmonia com o interesse social) não era cumprida nos casos de: a) abandono²⁰⁴ da terra ou exploração deficiente, bem como de mal uso e deterioração dos recursos naturais; b)

¹⁹⁹ PERÚ. Decreto Ley nº 17716. Ley de Reforma Agraria. **Diario Oficial El Peruano**, Lima, PE, 25.06.1969. Disponível em: <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/17716.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2011.

²⁰⁰ PERÚ, 1969.

²⁰¹ CASTAÑEDA.

²⁰² *Ibidem*, p. 2.

²⁰³ PERÚ, *op. cit.*

²⁰⁴ Para a Lei, configurava-se abandono quando o dono da terra a deixada inculca pelo prazo de 3 (três) anos consecutivos (art. 8º). Essa idéia era semelhante à inserta na Emenda Popular da Reforma Agrária, quanto ao instituto da perda sumária (ver ponto 2.3)

subsistência de formas antisociais ou feudais de exploração da terra; c) condições injustas ou contrárias à Lei nas relações de trabalho; d) concentração de terra de maneira tal que constitua um obstáculo para a difusão das pequenas e médias propriedades rurais ou que determine a extrema ou injusta dependência da população em relação ao proprietário; e) minifúndio ou fragmentação do prédio rústico que determine o mal uso ou a destruição dos recursos naturais, bem como o baixo rendimento dos fatores de produção.²⁰⁵

A partir da década de 1980, o Peru, acompanhando um movimento global, passou por uma grave crise econômica, a qual desencadeou, em especial no início dos anos 1990, um processo de liberalização da economia, com afastamento progressivo dos controles do Estado nas relações privadas, expressivo endividamento da máquina pública e forte abertura do mercado interno a investimentos estrangeiros. Em decorrência, todo o sistema protetivo das pequena e média propriedades começou a ruir, através de pontuais mudanças legislativas que, inicialmente, permitiram a invasão de capital externo no campo peruano e paulatinamente aumentaram os limites da propriedade da terra, até a sua completa inviabilidade com a Lei de Terras (Decreto Supremo nº 011-97-AG).

Na conjuntura atual do Peru, em decorrência da crise social oriunda de conflitos pelo aproveitamento dos recursos naturais do país, o debate em torno do limite voltou ao cenário político.

Foram apresentados alguns projetos de lei ao Congresso, com propostas de limitação ao tamanho das propriedades rurais. O projeto de número 3.194 tem três artigos que pretendem a fixação de um limite de 40.000 hectares às terras da região costeira, excepcionando-se as áreas de domínio do Estado, as de projetos a cargo do *Instituto Nacional de Desarrollo* (INADE) e as de propriedade das comunidades campesinas e nativas. O projeto, ainda, indica que os proprietários, pessoa física ou jurídica, que à época da vigência da lei tiverem terras que superem os limites estabelecidos não poderão adquirir porções adicionais.²⁰⁶

O projeto nº 4.062, por sua vez, mais próximo à luta encabeçada pelo FNRA no Brasil, propõe “promover la pequeña y mediana propiedad de tierras para asegurar la inclusión social, la soberanía alimentaria y la protección al medio

²⁰⁵ PERÚ, 1969.

²⁰⁶ CASTAÑEDA.

ambiente”²⁰⁷. Para isso, se baseia num modelo de posse criado por projetos de irrigação implantados, sobretudo, no Vale de San Lorenzo de Piura, que incentivam pequenos e médios agricultores na produção de alimentos voltados ao mercado interno. Para o projeto, a extensão máxima de um vale seria de 1.000 ha, enquanto que toda uma região (do projeto de irrigação) não poderia passar de 5.000 ha.

²⁰⁷ CASTAÑEDA, p. 10.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como intuito analisar as perspectivas jurídicas do limite da propriedade da terra como instrumento da reforma agrária, na medida em que pudesse proporcionar a desconcentração e distribuição de terras.

Inicialmente, procurou-se entender como as bases históricas da nação contribuíram para a formação de uma cultura latifundiária, a qual torna o país um exemplo de concentração de terras e de renda.

O sistema de doações de terras e a colonização do tipo exploração, com suas imensas plantações monocultoras destinadas ao mercado europeu, aliados à ineficaz fiscalização da Coroa portuguesa em relação à ocupação do território, deram vazão a um processo de acumulação de terras por um pequeno grupo privilegiado.

A terra, assim, tornou-se um símbolo de poder e dominação. Mesmo com a modernização do conceito de propriedade, a qual fez da terra uma mercadoria e não mais um privilégio, os terratenentes mantiveram a sua forte influência política, econômica e jurídica. Dessa forma, quase inevitável que colonos, índios e escravos fossem insistentemente escamoteados do uso, gozo ou propriedade de áreas agrícolas, especialmente através de dispositivos legais inseridos em diplomas tardios como a Lei de Terras, o Código Civil de 1916 e o Estatuto da Terra, e pela ausência de vontade política para desenvolver meios que mitigassem as conseqüências dos latifúndios.

Dadas as origens da concentração fundiária, premente se pensar na questão agrária. Esta, como fenômeno recente, conformou-se no Brasil, assim como na América Latina, de modo peculiar, uma vez que as elites rural e industrial se aliaram em torno do poder oriundo da terra, envidando esforços na manutenção do *status quo*.

Embora a reforma agrária, na sua forma tradicional, ou seja, enquanto distribuição de terra, tenha figurado nos cenários político, social, econômico e jurídico brasileiros de forma mais contundente desde a década de 1950, as propostas para a sua concretização, a exemplo do limite da propriedade e da função social da terra, foram, uma a uma, ignoradas, caluniadas ou mitigadas, quando conseguiam se consolidar em lei.

Após longas discussões, barganhas e medidas idoneamente duvidosas, foi promulgada a Constituição de 1988, cujos Títulos II e VII prevêem a função social da propriedade como direito e garantia fundamental e princípio da ordem econômica, respectivamente. Nesta última, foi prevista a desapropriação-sanção²⁰⁸ e definidos os requisitos para cumprimento da função social, quais sejam: i) o aproveitamento racional e adequado do solo, ii) a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; iii) a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e, por fim, iv) uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Embora haja polêmica acerca da natureza jurídica e alcance do instituto, foi considerado nesse trabalho o entendimento do professor Luiz Edson Fachin, segundo o qual a função social, da forma como foi posta no texto constitucional de 1988²⁰⁹, faz parte de um “conjunto de limitações formais”²¹⁰ à propriedade. Ou seja, a função social da propriedade não compõe a essência do direito de propriedade, mas apenas condiciona algum de seus elementos, como o uso.

A Lei nº 8.629/1993 veio na tentativa de suprir a lacuna regulamentar acerca da aplicação da função social da propriedade. Contudo, apesar de juridicamente esse diploma avançar em prol da reforma agrária, os meios políticos não seguiram o mesmo caminho.

A distribuição de terra, em especial a baseada na desapropriação-sanção, gerenciada pelo INCRA pouco teve sucesso. A função social ficou, em grande medida, restrita aos índices de produtividade que, além de, por si só, não representarem o cumprimento do princípio, estão sobremaneira desatualizados, visto que foram pensados a partir do Censo Agropecuário de 1975.

No mesmo sentido, não obstante os ditames constitucionais em prol do bem comum, da erradicação da pobreza e da dignidade humana, os tribunais pátrios, em geral, deram prevalência ao parágrafo único, do art. 185, isentando as propriedades ditas produtivas da desapropriação por interesse social, mantendo o *status quo* e espalhando injustiça.

²⁰⁸ Dever do Estado consubstanciado no art. 184, segundo o qual devem ser desapropriadas e destinadas para fins de reforma agrária áreas que não estejam cumprindo a função social.

²⁰⁹ A Constituição da República, além de garantir o direito de propriedade em inciso distinto do que afirma a função social, menciona em diversos pontos, inclusive no art. 184, a desapropriação-sanção para áreas em que se violem os requisitos para cumprimento da função social. Ora, só é possível haver desapropriação onde haja propriedade, existindo esta, portanto, mesmo quando violadora da função social.

²¹⁰ FACHIN, 1988, p. 17.

Em decorrência, no início dos anos 2000 começaram a ser retomadas antigas idéias em prol da reforma agrária, no intuito de ventilar novas perspectivas para viabilizar uma solução para a questão agrária brasileira.

Nesse contexto, inicia-se a *Campanha pelo Limite da Propriedade da Terra*, a qual culminou com um Plebiscito Popular em 2010, o qual pretendia uma consulta à sociedade acerca da Proposta de Emenda Constitucional que visa à inclusão de um novo requisito para o cumprimento da função social: o limite da propriedade da terra.

Partindo-se de uma análise sistêmica da Constituição da República de 1988, conclui-se pela constitucionalidade de uma Emenda Constitucional no sentido de limitar fisicamente as propriedades no Brasil, uma vez que essa medida não macularia a garantia fundamental constante do inciso XXII, do art. 5º, da Constituição da República, ou seja, o direito de propriedade.

Ademais, considerando-se o entendimento de que o interesse social se consubstancia, na Constituição, no inciso IV, do art. 3º, o qual afirma como objetivo da República a promoção do bem comum, o limite da propriedade da terra, como meio para distribuição de terras no Brasil, poderia, sim, ser instrumentalizado para a realização de uma reforma agrária que visasse ao atendimento dos direitos e garantias fundamentais, a partir do combate e erradicação da pobreza, da marginalização e da desigualdade.

O limite da propriedade da terra, assim, ao permitir uma generalização do acesso ao bem de produção terra, poderia viabilizar os direitos de “pão e casa”, ou de soberania alimentar e de moradia, garantindo direitos fundamentais do cidadão, realizando a dignidade humana e promovendo o bem social.

O debate trazido pela *Campanha Nacional pelo Limite da Propriedade da Terra*, então, mostra-se de grande relevância para a questão agrária brasileira e permite uma reflexão, imediatamente, acerca da reforma agrária tradicional como meio para a efetivação dos objetivos da República e das garantias constitucionais ao indivíduo e, mediatamente, das fronteiras da função social como hoje prevista na Constituição, já que o cumprimento de seus requisitos não prioriza a redistribuição de terras.

No presente trabalho de conclusão de curso optou-se por abordar as possibilidades da limitação da propriedade como instrumento para a reforma agrária brasileira, tomando-se esta primordialmente como forma de redistribuição de terra e renda. Deve-se salientar, no entanto, que a temática do limite da propriedade da

terra é um campo de pesquisa vasto, que possibilita inúmeras análises e enfoques, os quais poderão ser objeto investigações futuras.

REFERÊNCIAS

AGGEGE, Soraya; CARVALHO, Ricardo. Extrema-Unção. **Carta Capital**, São Paulo, ano XVI, n. 657, p. 22-28, 3 ago. 2011.

ALFONSIN, Jacques Távora. A força normativa das necessidades frente ao direito de propriedade. Apontamento em torno dos efeitos jurídicos gerados por ocupações massivas de terra urbana e rural. In.: STROZAKE, Juvelino José. **Questões agrárias**: julgados comentados e pareceres. São Paulo: Método, 2002.

_____. Apontamentos sobre alguns julgados brasileiros. In.: MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (orgs.). **Introdução crítica ao direito agrário**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

ALVES, Mário; Borges, Frangmon Carlos ...[et al.]. **A questão agrária no Brasil**: textos dos anos sessenta. São Paulo: Ed. Brasil Debates, 1980.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer nº LA-01. Trata da aquisição de terras por estrangeiros e revoga os pareceres GQ - 22, de 1994, e GQ – 181, de 1998, publicado no D.O. de 22.01.99. Parecer de: Ronaldo Jorge Araújo Vireira Júnior, Consultor-Geral da União. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 23 ago. 2010. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/SISTEMAS/SITE/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE=>. Acesso em: 12 nov. 2011.

_____. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 15 nov. 2011.

_____. Decreto-Lei nº 554, de 25 de abril de 1969. Dispõe sobre desapropriação por interesse social, de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 25 abr. 1969. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=554&tipo_norma=DEL&data=19690425&link=s>. Acesso em: 09 set. 2011.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA. **Lei 8629/93 comentada por procuradores federais**: uma contribuição da PFE/Incr para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Resultados Preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

BUAINAIN, Antônio Márcio (org.). **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

CAMINHA, Vivian Josete Pantaleão; PAULSEN, Leandro (org.); RIOS, Roger Raupp. **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.

CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

CASTAÑEDA, Pedro Castillo. **Limites a la propiedad de la Tierra: Antecedentes Legales**. Disponível em: <http://www.cepes.org.pe/apc-aa/archivos-aa/a01e3bc3e44a89cf3cd03d717396a20e/Antecedentes_legales_limites_tierras.pdf>. Acesso em: 28 out. 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. **Rumo à justiça**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do Direito de propriedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

DIÁRIO da Constituinte nº 62. **Programa Diário da Constituinte**. Brasília: RadioBrás, 22 mai. 1987. Gravação de Vídeo.

DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24547/DF. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 14 ago. 2003. **DJ**, Brasília, 23 abr. 2004.

_____. Tribunal Regional Federal. Ação Cível 0000125-63.2006.4.01.3501/GO. Relator: Desembargador Carlos Olavo. Brasília, 15 ago. 2011. **Diário da Justiça Federal**, Brasília, 29 ago. 2011.

_____. Tribunal Regional Federal. Ação Cível 2003.33.00.006267-4/BA. Relatora: Desembargadora Federal Rosimayre Gonçalves de Carvalho. Brasília, 20 set. 2010. **Diário da Justiça Federal**, Brasília, 08 out. 2010.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e da propriedade contemporâneas** (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

FERNANDES, Bernardo Mançano (org.). **Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FONSECA, Ricardo Marcelo. A “Lei de Terras” e o advento da propriedade moderna no Brasil. In.: **Anuário Mexicano de Historia del Derecho**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas Unam, n. 17, p. 97-112, 2005.

FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO. **Limite da propriedade da terra: um direito do povo, um dever do Estado**. 2010. Disponível em: <http://www.limitedaterra.org.br/arquivos/cartilha_grafica.pdf>. Acesso em: 08 out. 2011.

FRANK, Andre Gunder. A agricultura brasileira: capitalismo e mito do feudalismo – 1964. In.: STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960-1980**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2007

_____. Entrevista. **Revista de Direito Agrário**, Brasília, n. 18, ano 19, 2006, p. 13-26. Disponível em: <<http://www.nead.org.br>>. Acesso em: 07 jan. 2011.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HOLANDA, Marcos Costa, ... [et. al.]. **Nota Técnica nº 14 – O Índice de Gini como medida de concentração de renda**. Fortaleza: IPECE, 2006. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_14.pdf>. Acesso em 02 de set. 2011.

MAIS que um teto e quatro paredes. Disponível em:
<<http://direitoamoradia.org/pt/conheca/direito-a-moradia/componentes-da-moradia-adequada/>>. Acesso em 11 nov. 2011.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco. **Caderno “Segurança Alimentar”**. Disponível em:
<http://www.forumsocialmundial.org.br/download/tconferencias_Maluf_Menezes_2000_por.pdf>, p. 4. Acesso em: 11 nov. 2011.

MARCONDES, Bruno Fonseca. **A função social da propriedade e a reforma agrária**. 59 f. Monografia (Graduação em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003.

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

MARTINS, José de Souza. A questão agrária brasileira e o papel do MST. In.: STÉDILE, João Pedro (org.). **A reforma agrária e a luta do MST**. Petrópolis: Vozes, 1997.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Impactos históricos do uso e da propriedade da terra no Brasil. In.: STÉDILE, João Pedro (org.). **A reforma agrária e a luta do MST**. Petrópolis: Vozes, 1997

MELO, João Alfredo Telles (org.). **Reforma agrária quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil**. Senado Federal: Brasília, 2006.

MELO, Tarso de. **Direito e Ideologia**: um estudo a partir da função social da propriedade rural. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MENEZES NETO, Antonio Júlio. **A Igreja Católica e a luta pela terra no Brasil**. Disponível em:
<<http://www.uff.br/vsinga/trabalhos/Trabalhos%20Completo/Antonio%20Julio%20de%20Menezes%20Neto.pdf>>. Acesso em: 23/08/2011.

NASCIMENTO, Claudiomiro. **Igreja Católica e luta pela reforma agrária no Brasil**. Disponível em:

<<http://www.uem.br/dialogos/index.php?journal=ojs&page=article&op=viewArticle&path%5B%5D=455>>. Acesso em: 23/08/2011.

PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José. **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PERÚ. Decreto Ley nº 17716. Ley de Reforma Agraria. **Diario Oficial El Peruano**, Lima, PE, 25.06.1969. Disponível em: <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/17716.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2011.

PLEBISCITO popular pelo limite da propriedade da terra. Disponível em: <<http://limitedaterra.org.br/arquivos/jornal-web.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2011.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

RUSSO, Osvaldo. **A Constituinte e a Reforma Agrária**. Disponível em: <<http://www.reformaagraria.net/node/644>>. Acesso em: 20 set. 2011.

SANTOS, Ana Maria dos. **Desenvolvimento, trabalho e reforma agrária no Brasil, 1950-1694**. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/tempo/artigos_dossie/artg7-2.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2011.

SEMINÁRIO REFORMA AGRÁRIA E AGRONEGÓCIO: UMA PERSPECTIVA SOCIOECONÔMICA DO DIREITO AO USO DA TERRA, 2002, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: Associação dos Juizes Federais do Brasil, 2004.

SILVA, José Gomes da. **Buraco negro**: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. **A posse no Direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916**. 211 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960-1980**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

_____. (org.). **A reforma agrária e a luta do MST**. Petrópolis: Vozes, 1997.

VIGNA, Edécio. **Nota Técnica nº 17 – Governo infla a execução orçamentária dos programas da função agrária em 2008**. Brasília: INESC, abril de 2009, p. 5. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-anteriores/nts-2009/NT.%20147%20-%20Governo%20infla%20a%20execucao%20orcamentaria%20dos%20programas%20da%20funcao%20agraria%20em%202008.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2011.