

VENILTO PAULO NUNES JUNIOR

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE
NO CONTEXTO DA REFORMA AGRÁRIA**

MESTRADO EM DIREITO

PUC / SÃO PAULO

2005

VENILTO PAULO NUNES JUNIOR

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE
NO CONTEXTO DA REFORMA AGRÁRIA**

Dissertação apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do grau de mestre em Direito Constitucional, sob a orientação da Professora Doutora Maria Garcia.

SÃO PAULO

2005

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não teria chegado a seu fim, não fosse a contribuição e a paciência de algumas pessoas. Poucos não foram os esforços despendidos e a compreensão maternal que permearam a conduta daqueles que me auxiliaram para torná-lo real.

Agradeço à Profa. Dra. Maria Garcia, minha orientadora, que, de maneira exemplar, sempre esteve à disposição para analisar o conteúdo deste trabalho e indicar o caminho seguro para que ele fosse desenvolvido, que soube ouvir meus argumentos e me fez encontrar outros ainda mais preciosos para a elaboração desta dissertação. Sinto-me um privilegiado.

Meus agradecimentos aos servidores da biblioteca do Fórum “Pedro Lessa” que não mediram esforços na busca de material bibliográfico que pudesse dar a necessária densidade ao texto. A dedicação e presteza que encontrei nestes servidores são dignas não só de registro, mas também – e principalmente – de elogio.

Obrigado a todos os professores que tiveram a generosidade de compartilhar seus conhecimentos e de me preparar para a vida.

Por fim, agradeço a meus familiares e amigos, que suportaram meus lamentos, confortaram minhas inseguranças e que, com amor, carinho e compreensão, marcam, dia-a-dia, o meu coração de maneira indelével.

A todos, minha eterna gratidão.

RESUMO

O presente trabalho trata da opção constitucional de promoção da reforma agrária brasileira e de sua relação com o princípio da função social da propriedade.

Para tanto, fez-se uma investigação sobre a evolução do conceito de propriedade que, com o tempo, passou de direito absoluto à relação jurídica complexa, em que são estabelecidas obrigações ao seu titular. Analisou-se a origem da concentração de terras no território brasileiro, por meio do ambiente histórico e dos diplomas legislativos e constitucionais pertinentes à matéria, o que permitiu compreender a razão dos conflitos no campo. Foram estudados, ainda, o conceito, os métodos, os objetivos e os elementos da reforma agrária, oportunidade em que foram trazidas algumas fórmulas encontradas pelo direito estrangeiro para a sua realização.

Objetivou-se demonstrar, na presente dissertação, que a função social da propriedade ganhou *status* de princípio constitucional e que seus reflexos podem ser sentidos na interpretação constitucional e das normas legais, nas relações de direito privado, na tributação e, principalmente, no subsistema constitucional econômico, especialmente no que se refere à reforma agrária. Na investigação desses reflexos, sugere-se que a solução dos conflitos agrários passe por uma meticulosa análise não somente do princípio da função social da propriedade, mas também do Estado Democrático de Direito, sem perder de vista a realidade fática que se impõe ao intérprete da norma.

ABSTRACT

The present paper is about the constitutional option of promoting the Brazilian agrarian reform and its relationship with the principle of property's social role.

For that purpose, it was made an investigation about the evolution of the concept of property, which throughout the time passed from absolute right to a complex legal relationship establishing obligations to its holder. It was analyzed the origin of land concentration in Brazilian territory, through the historical environment, the law and the constitutional rights concerning the subject in order to understand the reason of conflicts in the countryside. Also, it was studied the concepts, methods, objectives and elements of the agrarian reform, as well as the solutions found by the Foreign Law to carry it out.

The main goal of the present study is to show that the social role of the property achieved the *status* of constitutional principle, and the reflections can be seen in the interpretations of the Constitution and the rule of law, in the relationships of private Law, taxation, and, mainly, in the economical and constitutional subsystem, especially concerning the agrarian reform. The investigation of these reflections suggests that the solution for the agrarian conflicts requires a detailed analysis, not only of the property's social role principle, but also of the democratic rule of law without losing sight of the reality of facts which imposes itself to the rule's interpreter.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 – A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A PROPRIEDADE DO DIREITO ABSOLUTO À FUNÇÃO SOCIAL.....	12
1.1 A propriedade para os clássicos ocidentais	12
1.1.1 A propriedade por Thomas Hobbes	12
1.1.2 A propriedade, segundo John Locke	14
1.1.3 A propriedade em Jean-Jacques Rousseau	18
1.1.4 A propriedade em Karl Marx	20
1.2 A propriedade como direito absoluto	23
1.3 A Igreja Católica Romana e a propriedade	26
1.4 A propriedade como direito que deve cumprir uma função social	32
1.5 A propriedade é uma função social – a doutrina de León Duguit.....	40
1.6 A função social da propriedade no Direito estrangeiro.....	42
1.7 A opção brasileira na Constituição de 1988.....	48
2 – O DIREITO DE PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	53
2.1 Do período pré-Descobrimento à Independência.....	53
2.2 A Constituição do Império e a Lei de Terras	65
2.2.1 A Constituição de 1824	65
2.2.2 A Lei de Terras.....	67
2.3 A Constituição de 1891 e o Código Civil de 1917.....	71
2.4 As Constituições de 1934, 1937 e 1946.....	73
2.5 A Emenda Constitucional 10/64 e o Estatuto da Terra	77
2.6 A Constituição de 1988 e a legislação posterior	81
3 – A POLÍTICA FUNDIÁRIA E A REFORMA AGRÁRIA	85
3.1 Os conflitos pela Terra no Brasil.....	85
3.1.1 A resistência ao cativo e a ameaça estrangeira	90
3.1.2 Da Balaiada ao Cangaço.....	91
3.1.3 A luta pela terra no século XX	96
3.2 A reforma agrária na Constituição	100

3.2.1	A Constituição do Estado Liberal.....	101
3.2.2	A Constituição do Estado Social	105
3.2.3	A reforma agrária na topografia da Constituição de 1988	108
3.3	Reforma agrária – Elementos, objetivo e características	110
3.4	Conceito e métodos de reforma agrária.....	113
3.5	Reforma agrária e institutos análogos	119
4 –	A LUTA PELA TERRA E A REFORMA AGRÁRIA NO MUNDO	123
4.1	Conflitos pela terra no mundo	123
4.1.1	Na Antigüidade.....	123
4.1.2	Na Idade Média	127
4.1.3	Na Idade Moderna	128
4.1.4	O ideal socialista.....	129
4.2	A reforma agrária no México	131
4.3	A reforma agrária na União Soviética.....	134
4.4	A reforma agrária na China.....	138
4.5	A reforma agrária na Espanha.....	141
4.6	A reforma agrária no Japão	143
4.7	O modelo agrícola de Israel	145
5 –	A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL	148
5.1	A Constituição como conjunto de valores.....	148
5.2	Noção de princípio	152
5.3	Os princípios e a evolução pela interpretação constitucional	157
5.4	O princípio constitucional da função social da propriedade	160
6 –	A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E A REFORMA AGRÁRIA... 167	
6.1	O critério constitucional para aferição do cumprimento da função social da propriedade rural.....	167
6.1.1	Elemento econômico	169
6.1.2	Elemento ecológico	174
6.1.3	Elemento social	178

6.2	A desapropriação como instrumento clássico de promoção da reforma agrária – uma visão constitucional	181
6.2.1	A competência para promoção da reforma agrária.....	181
6.2.2	Dos bens desapropriáveis	183
6.2.3	Da Justa indenização	188
6.2.4	Dos aspectos processuais.....	193
6.3	A tributação da propriedade rural como instrumento secundário de promoção da reforma agrária.....	196
6.4	Conflitos agrários: proteção e esbulho possessórios	202
6.5	Análise da política fundiária e da reforma agrária: cumprem os objetivos constitucionais?.....	213
	CONCLUSÕES	219
	ANEXOS	225
	BIBLIOGRAFIA	263

INTRODUÇÃO

Terra é vida e morte.

A terra da qual se tira o alimento é a mesma embebida pelo sangue daqueles que deram a vida nos conflitos que pontilharam a história.

Possuí-la sempre foi uma ambição; cultivá-la, nem sempre.

Assim surgiu a noção de propriedade, como direito individual e absoluto.

Mas os ventos socialistas, extrato de um contexto histórico e de uma incessante busca da plena realização humana, exigiram mudanças profundas no universo capitalista.

O velho conceito não mais servia; era necessário ceder para vencer.

Desse modo surgiu a idéia de função social: ter para si e para os outros, dispor da propriedade em benefício do bem comum. Era preciso aplicá-la.

E a Constituição de 1988 foi fértil nesta seara. A função social aflora no Texto como princípio, passa a ser elemento da estrutura do conceito de propriedade, fornece direção à reforma agrária e à tributação do patrimônio.

Não foi este o caminho de muitas reformas agrárias levadas a efeito pelo mundo, mas foi este o que o povo brasileiro escolheu por meio de seus representantes: o mesmo que ainda aguarda a realização do compromisso constitucional.

No presente trabalho, aborda-se a evolução do conceito de propriedade, estudando-se o pensamento cristão e dos pensadores contemporâneos até chegar à aceção hoje delimitada pela doutrina.

Faz-se uma retrospectiva da legislação fundiária brasileira, para que haja a constatação de que a reforma agrária esperada pelo Texto Constitucional é indispensável, dando as nuances do conceito e a sua inserção no ambiente constitucional.

Em seguida, são analisadas as soluções adotadas por alguns países para cuidar do problema da distribuição de terra e, por fim, busca-se consolidar a influência do significado de função social no âmbito da reforma agrária, inclusive como elemento-chave para a resolução dos conflitos agrários.

Ao tempo em que surgem idéias sobre uma justiça agrária especializada, o presente trabalho versa matéria corrente tratada nestes conflitos: a dicotomia entre o respeito à função social da propriedade e ao Estado Democrático de Direito.

Passa-se à abordagem do tema.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A PROPRIEDADE: DO DIREITO ABSOLUTO À FUNÇÃO SOCIAL

1.1 A propriedade para os clássicos ocidentais

É bem verdade que haveria a possibilidade de realizar um trabalho que abordasse apenas as posições filosóficas dos clássicos ocidentais sobre o direito de propriedade. Como este não é o objetivo da presente dissertação, entende-se por bem tecer, com muita brevidade, algumas considerações a respeito do conceito de propriedade para Hobbes, Locke, Rousseau e Marx que, em suas obras, analisaram tal questão cada qual a seu modo.

1.1.1 A propriedade por Thomas Hobbes

A propriedade, no entender de Hobbes, tinha uma função política e econômica, em que o Estado criaria as regras para o seu exercício do interesse geral e, como instituto econômico, propiciaria liberdade para as iniciativas individuais. Hobbes vivia numa época de absolutismo monárquico, com organizações burocráticas centralizadas, de pouca produção normativa e de um capitalismo que florescia. Nesta época era importante ser proprietário da terra, pois aqueles que não podiam ostentar esta qualidade estavam eternamente

vinculados ao núcleo familiar e sujeitos às regras definidas pelo “senhor da casa”.¹

Para ele, os homens, almejando conseguir a paz, e por meio dela a sua própria conservação, criaram o Estado (homem artificial) e as Leis Civis (cárceres artificiais), “que, mediante pactos mútuos, ficam presos, por uma das extremidades, ao Homem ou à Assembléia a quem confiaram o Poder Soberano, e por outra, a seus próprios Ouvidos. Esses laços, embora fracos devido à própria natureza, são mantidos, seja pelo perigo ou pela dificuldade em rompê-los”.²

Hobbes espelhava a realidade social da época e chegou a dizer que os limites do indivíduo são definidos pelo Estado, e que a vontade do soberano é sempre justa, pois a liberdade dos súditos está somente naquelas coisas permitidas pelo soberano ao regular suas ações, como a liberdade de comprar ou vender ou realizar contratos de mútuos; de cada um escolher sua residência, sua alimentação, sua profissão e instruir seus filhos.³

Estava-se diante da descoberta do Novo Mundo, e Hobbes tinha a América como terra de ninguém, um domínio do estado da natureza, em que os homens pensavam que tudo o que nela existia lhes pertencia. A definição de propriedade, então, seria fundamental para a passagem do estado de natureza para o estado civil, em que se suprimiria o uso da força individual e os homens renunciariam seus direitos naturais para aceitar o soberano ou uma assembleia. Este soberano garantiria a paz e segurança, pois deteria poder

¹ Sandra Regina Martini Vial, *Propriedade da terra: análise sociojurídica*, p. 73-74.

² Thomas Hobbes, *Leviatã*, p. 155.

³ Idem, *ibidem*, p. 156.

absoluto sobre todos os demais membros da sociedade. O direito de propriedade, para ele, era condicionado à inexistência de oposição legal, *in verbis*:

“Com referência às demais Liberdades, elas dependem de inexistência de Leis a respeito. Quando o Soberano não estabeleceu regras, o Súdito tem a liberdade de fazer ou de omitir, conforme a sua discricção. Essa Liberdade é maior em alguns lugares e menor em outros, dependendo, ainda, sua amplitude, de épocas ou conforme o julgamento sobre sua conveniência por parte de quem detém o Poder Soberano. Assim, na Inglaterra, houve um tempo no qual um homem podia entrar e expulsar pela Força quem ilegitimamente tivesse se apossado de suas Terras. Posteriormente, essa Liberdade de Entrada à Força foi abolida por um Estatuto que o rei promulgou com o Parlamento”.⁴

Para Hobbes havia dois tipos de propriedade: aquela que deriva de um “dom de Deus”, conferido ao rei, e aquela que é adquirida por obediência ao soberano ou prestação de serviços. Para ele, as terras descobertas em além-mar eram de propriedade dos soberanos dos países descobridores, que as transferiam aos súditos de acordo com a sua conveniência. O poder do soberano, aliás, não se exauria com a distribuição de terras: também cabia a ele definir os produtos que podiam ser cultivados e exportados. Em Hobbes, os indivíduos têm o desejo natural de se tornarem proprietários e os dois princípios fundamentais para a constituição do Estado são a justiça e a propriedade.⁵

1.1.2 A propriedade, segundo John Locke

Locke foi um grande pensador da propriedade contemporânea que analisou a sociedade em mutação e organizou a defesa da propriedade burguesa absoluta, que viria a se transformar no direito fundante das Constituições

⁴ Thomas Hobbes, *Leviatã*, p. 160.

⁵ Sandra Regina Martini Vial, *Propriedade da terra: análise sociojurídica*, p. 77.

liberais. Entendia-se a propriedade com uma utilidade e, a partir de Locke, na concepção capitalista, a propriedade passa a ser um direito subjetivo independente.⁶ Sobre esse filósofo manifestou-se Fábio Konder Comparato:

“Os inspiradores do constitucionalismo liberal, em particular John Locke, não hesitaram em fundar, doravante, o direito de propriedade privada na exigência natural de subsistência do indivíduo, e na especificação por ele dada a determinada coisa pelo seu trabalho, como força emanada do seu corpo, que representa o que há de mais próximo em cada pessoa”.⁷

Para Locke a propriedade privada possuía limites naturais: o trabalho e a necessidade. Além de definir os limites da propriedade, o trabalho também é a sua justificativa, sua origem ou fundamento. O direito de propriedade é limitado ao uso e cada um tem um igual direito de satisfazer as suas necessidades vitais (a ninguém é lícito ter como propriedade mais do que pode usar). A propriedade tem seu fundamento no trabalho, deixando de ser somente uma categoria econômica, mas um dos fundamentos da política. *In verbis*:

“Ainda que a terra e todas as criaturas inferiores pertençam em comum a todos os homens, cada um guarda a propriedade de sua própria pessoa; sobre esta ninguém tem direito, exceto ela. Podemos dizer que o trabalho de seu corpo e a obra produzida por suas mãos são propriedade sua. Sempre que ele tira um objeto do estado em que a natureza o colocou e deixou, mistura nisso o seu trabalho e a isso acrescenta algo que lhe pertence, por isso o tornando sua propriedade. Ao remover este objeto do estado comum em que a natureza o colocou, através do seu trabalho adiciona-lhe algo que excluiu o direito comum dos outros homens. Sendo este trabalho uma propriedade inquestionável do trabalhador, nenhum homem, exceto ele, pode ter o direito ao que o trabalho lhe acrescentou, pelo menos quando o que resta é suficiente aos outros, em quantidade e em qualidade”.⁸

Locke estipulou aquilo que chamou de Lei da Natureza, em que o mundo era ordenado em três grupos: Deus, homens e criaturas inferiores. Deus, pelo

⁶ Carlos Frederico Marés, *A função social da terra*, p. 23.

⁷ Direitos e deveres em matéria de propriedade, p. 134-135.

⁸ John Locke, *Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros escritos*, p. 98.

autor, deu a terra a todos os homens para que pudessem sobreviver, e, assim, também o homem é propriedade do próprio Deus. Com isto, Locke tenta fragilizar a teoria absolutista de Hobbes, pois em seu entender Deus entregou aos homens a propriedade em comum, conferindo-lhes a razão. Assim, os homens criaram várias formas de propriedade, de posse e de apropriação daquilo que, a princípio, era comum a todos os filhos de Deus.⁹

Para ele, o que um indivíduo não pudesse usar para si não poderia ser desperdiçado e deveria por ele ser doado ou consumido. Em outros termos, tudo o que uma pessoa possa reter será sua propriedade, mas, se alguma coisa deteriora sem uso, fere o direito natural de todos a fazer uso das coisas que Deus criou. Por ele, a propriedade significa vida, liberdade e posse, e tal garantia somente pode ser obtida no estado civil, por meio da lei positiva. Neste sentido afirmou:

“Tudo o que um homem pode utilizar de maneira a retirar uma vantagem qualquer para sua existência sem desperdício, eis o que seu trabalho pode fixar como sua propriedade. Tudo o que excede a este limite é mais que a sua parte e pertence aos outros. Deus não criou nada para que os homens desperdiçassem ou destruíssem. Considerando-se então a abundância das provisões naturais que há tanto tempo existem no mundo, o número restrito dos consumidores e a pequena parte daquela provisão que a indústria de um único homem pode estender e aumentar em detrimento dos outros – especialmente conservando dentro dos limites estabelecidos pela razão aquilo que pode servir ao seu uso – é preciso admitir que a propriedade adquirida dessa maneira correria pouco risco, naquela época, de suscitar querelas ou discórdias”.¹⁰

Locke, de certa forma, aprofunda idéia de Santo Tomás de Aquino, segundo o qual o direito de propriedade se restringe ao uso, porque tudo o que exceda ao utilizável será de outro. Locke acrescenta ao conceito o pressuposto

⁹ Sandra Regina Martini Vial, *Propriedade da terra: análise sociojurídica*, p. 88.

¹⁰ John Locke, *Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros escritos*, p. 98.

negativo da deterioração, do excedente. Assim, não é a falta de uso que descaracteriza a propriedade, mas a possibilidade de deterioração. Por isso, a sociedade utiliza bens não deterioráveis com valor de concordância dos homens, como ouro, prata, âmbar e o dinheiro, passíveis de acumulação capitalista futura. Assim, ele admite que o excedente, desde que não seja deteriorável, pode ser acumulado.¹¹

Eis a fórmula encontrada para Locke para a defesa das idéias mercantilistas, garantindo uma legitimidade teórica e moral para a propriedade privada, acumulável, disponível e alienável. Ao afastar-se de Santo Tomás de Aquino, inserindo o conceito de deterioração, admitindo a acumulação daqueles bens não corruptíveis, Locke revela o pensamento mercantilista, pois, para ele, “a propriedade toma uma nova dimensão na vida em sociedade, pois permite uma acumulação ilimitada não somente de bens, mas também da terra, sendo justamente por este aspecto da teoria de J. L. que Macpherson o considera um ‘individualista possessivo’, pois esta acumulação ilimitada não era somente permitida, mas devia ser tutelada pelo sistema político”.¹²

Em singular artigo tratando do tema da função social da propriedade, Manoel Gonçalves Ferreira Filho esclarece com precisão que Locke procura o fundamento do direito de propriedade na liberdade humana. Para ele, o homem é livre para aplicar o seu trabalho e o seu esforço e, se assim o faz, é justo que detenha a coisa. Com isto, a aplicação da liberdade leva à propriedade e esta é posta como uma decorrência, como um reflexo da liberdade humana.¹³

¹¹ John Locke, *Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros escritos*, p. 110-111.

¹² Sandra Regina Martini Vial, *Propriedade da terra: análise sociojurídica*, p. 87.

¹³ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, A propriedade e a sua função social, *Revista de Direito Agrário*, p. 31.

1.1.3 A propriedade em Jean-Jacques Rousseau

O pensamento rousseauiano nasce como fruto da efervescência de seu tempo, à beira do desencadeamento da Revolução Francesa, e tem como preocupações a desmistificação e o racionalismo, propondo um resgate do homem por si, de seu autoconhecimento. Idealiza-se o “bom selvagem”, influenciado pelo romantismo literário que caracterizava a época. A bondade seria imanente ao homem em seu estado bruto, e o estado cívico corresponderia a um estado degenerado da convivência humana. Assim, deviam os homens abdicar de seus direitos individuais para selar um contrato social somente se este viesse a garantir a continuidade do estado de natureza, que equivaleria a um estado de liberdade.¹⁴

Jean-Jacques Rousseau não foi um estudioso do conceito de propriedade, mas pode ser delimitada a sua posição por meio de sua obra *O contrato social*. Para o autor, “cada membro da comunidade entrega-se a ela no momento de sua formação, tal como se encontra naquele instante – ele e todas as suas forças, das quais fazem parte os bens que possui”.¹⁵ Para ele, a garantia da propriedade se dá mediante o direito positivo, que está vinculado a um estado civil. No Estado concentra-se toda a fonte de direitos e é ele quem delimita o direito de propriedade. Rousseau explica que todos abririam mão do seu direito de propriedade em prol da comunidade, esclarecendo que os indivíduos se unem sem nada possuir, mas, para viverem em sociedade, se apossam de determinado terreno e usufruem conforme a vontade do soberano. Assim, o direito de cada

¹⁴ Eduardo Carlos Bianca Bittar e Guilherme Assis Almeida, *Curso de filosofia do direito*, p. 228-229.

¹⁵ Jean-Jacques Rousseau, *O contrato social*, p. 27.

um sobre o território que ocupa está subordinado ao direito da comunidade sobre todo o território. A propriedade, assim como a vida social dos indivíduos, é resultado da lei, que, por princípio, é sempre justa, pois decorre da vontade geral. Por isso afirma o autor que “o direito de primeiro ocupante, embora mais real que o do mais forte, só se torna um verdadeiro direito após o estabelecimento do direito de propriedade. Todo homem tem naturalmente direito a tudo o que lhe é necessário; mas o ato positivo, que o torna proprietário de qualquer bem, o exclui de tudo o mais”.¹⁶

Sabe-se que a teoria de Rousseau fundamenta-se no fato de que a sociedade poderia realizar valores fundamentais dos indivíduos, tais como liberdade e igualdade, e que estes princípios estão fundamentados num contrato, em que os indivíduos abrem mão de seus direitos em prol da comunidade, que delimita o exercício destes. Rousseau propõe um contrato social em que os indivíduos perdem a sua liberdade natural e um direito ilimitado a tudo aquilo que pode e consegue alcançar, obtém a liberdade civil e a propriedade de tudo o quanto possua. A liberdade natural encontra limite nas forças do indivíduo, enquanto a liberdade civil é limitada pela vontade geral.¹⁷

Em Rousseau, somente a vontade geral pode dirigir a força do Estado, já que este deve ter como objetivo o bem comum e a sociedade deve ser governada a partir deste fundamento. A propriedade não mais é assegurada por um dom divino, mas por um direito positivado, extrato da vontade da comunidade, formada por todos os indivíduos que abriram mão de seus direitos em benefício do bem comum. Para ele, “em vez de destruir a igualdade natural, o pacto

¹⁶ Jean-Jacques Rousseau, *O contrato social*, p. 27.

¹⁷ Sandra Regina Martini Vial, *Propriedade da terra: análise sociojurídica*, p. 107.

fundamental substitui, ao contrário, por uma igualdade moral e legítima aquilo que a natureza poderia trazer de desigualdade física entre os homens, e, podendo ser desiguais em força ou em talento, todos se tornam iguais por convenção e de direito”¹⁸.

Sobre Rousseau manifestou-se Fábio Konder Comparato:

“Rousseau foi, nesse particular, malgrado uma certa contradição nas idéias, o grande *maître à penser* de sua geração. No Discurso sobre a economia política, publicado na *Encyclopédie*, considerou ‘certo que o direito de propriedade é o mais sagrado de todos os direitos dos cidadãos e mais importante, de certa forma, que a própria liberdade’. ‘É preciso lembrar aqui’, insistiu, ‘que o fundamento do pacto social é a propriedade, e sua primeira condição que cada qual se mantenha no gozo tranqüilo do que lhe pertence’. Em outro escrito, incluído entre os seus fragmentos políticos, o grande genebrino chegou mesmo a afirmar que, ‘fundando-se todos os direitos civis sobre o de propriedade, assim que este último é abolido nenhum outro pode subsistir. A justiça seria mera quimera, o governo uma tirania, e deixando a autoridade pública de possuir um fundamento legítimo, ninguém seria obrigado a reconhecê-la, a não ser constrangido pela força’”¹⁹.

1.1.4 A propriedade em Karl Marx

Karl Marx lecionou aquilo que refletia os anseios de uma época pós-revolucionária (Francesa e Industrial) e pós-codificação do direito, em que ecoavam os prenúncios dos movimentos sociais e das reivindicações dos explorados. Encontrando terreno fértil para a expressão de suas idéias, o marxismo instala-se como pensamento comunista crítico do socialismo utópico e também do anarquismo, e, por isso, Marx é considerado o expoente mais

¹⁸ Jean-Jacques Rousseau, *O contrato social*, p. 30.

¹⁹ Fábio Konder Comparato, *Direitos e deveres em matéria de propriedade*, p. 134-135.

destacado do socialismo científico, desenvolvendo a idéia de um materialismo histórico.²⁰

Marx conferiu à idéia de terra um significado que ultrapassa os limites simbólicos usualmente dados. Para ele, a terra é como se fosse uma extensão do corpo do agricultor e não há como separá-lo do próprio campo; a terra e o trabalhador são as fontes originárias de toda a riqueza, que com a produção do capitalismo acabam por se exaurir. Em outros termos, o capitalismo agrário, para ele, seria a arte de despojar não só o trabalhador, mas o próprio solo, já que a intensidade da utilização reduziria a fonte duradoura de fertilidade. O direito do proprietário fundiário tem sua origem no roubo e “fazendo uma citação para Smith, Marx coloca que os proprietários fundiários amam colher onde não plantaram e, além de colher, ainda ousam tirar uma outra renda dos produtos naturais deste solo que não lhes pertence”.²¹

Diz, ainda, que, com o advento do capitalismo, o agricultor, aquele do qual a terra é parte do seu corpo, torna-se operário assalariado. O mesmo raciocínio é levado a efeito também com relação à terra, já que a produção capitalista, em seu sentir, desenvolve um processo, em combinação com o produtivo, que conduz à destruição das principais riquezas: o homem e a terra. Como é no comunismo que a natureza social dos indivíduos terá sua máxima expressão e desenvolvimento, a propriedade privada é um fator que impede o desenvolvimento social do homem. Assim, a eliminação da propriedade privada em Marx representa a emancipação dos homens em todos os sentidos e atributos

²⁰ Eduardo Carlos Bianca Bittar, Guilherme Assis Almeida, *Curso de filosofia do direito*, p. 295-296.

²¹ Sandra Regina Martini Vial, *Propriedade da terra: análise sociojurídica*, p. 107.

e a erradicação desse sistema somente poderia ser concretizada por meio do comunismo.²² E acrescenta Marx:

“Sob a aparência de um reconhecimento do homem, a economia política, cujo princípio é o trabalho, é muito mais a conseqüente negação do homem, na medida em que ele próprio não se encontra em uma tensão exterior com a essência exterior da propriedade privada, mas sim tornou-se a essência tensa da propriedade privada.

(...)

O comunismo, finalmente, é a expressão positiva da propriedade privada superada; é, em primeiro lugar, a propriedade privada geral. Ao tomar esta relação em sua generalidade, o comunismo é: 1.º) em *sua* primeira figura somente uma generalização e acabamento da mesma; como tal, mostra-se em sua dupla figura: de um lado, o domínio da propriedade material é tão grande frente a ele, que ele quer aniquilar tudo o que não é suscetível de ser possuído por todos como propriedade privada; quer abstrair de modo violento o talento etc. A posse física imediata vale para ele como a finalidade única da vida e do modo de existência; a determinação do trabalhador não é superada, mas estendida a todos os homens; a relação da propriedade privada continua ainda a relação da coletividade com o mundo das coisas; finalmente, pronuncia-se este movimento por uma oposição da propriedade privada à propriedade privada geral (...).²³

A abolição da propriedade privada significaria a abolição da alienação, pois, para ele, a superação da propriedade privada é a emancipação total de todos os sentidos e qualidades humanas.²⁴ O capitalismo, em seu entender, gerava um processo de expulsão do homem do campo de sua própria terra, que passava a formar uma nova classe ao chegar na cidade – o proletariado.²⁵

Assim, para Marx, a causa das injustiças sociais é o direito à propriedade privada e sua solução, para findar com tais injustiças, é a coletivização da propriedade.

²² Sandra Regina Martini Vial, *Propriedade da terra: análise sociojurídica*, p. 108.

²³ Karl Marx, *Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos*, p. 9-12.

²⁴ *Ibidem*, p. 17.

²⁵ Esta circunstância é bastante visível no Brasil e em toda a América Latina, em que, num ou noutro período histórico, os trabalhadores da terra foram forçados, em face das circunstâncias sociais e econômicas da época, a vender suas pequenas propriedades e a migrar para a cidade, dando azo à ocorrência do fenômeno do êxodo rural.

1.2 A propriedade como direito absoluto

A idéia de propriedade privada veio, dos remotos tempos, ligada à religião. A casa, o campo que a circundava e a sepultura nela localizada eram bens próprios de uma *gens* ou de uma família. Na civilização greco-romana, a propriedade privada fazia parte da organização social da sociedade, que não podia ser alterada por deliberação popular ou por decisão dos governantes.²⁶

Fábio Konder Comparato registra que “o núcleo essencial do direito de propriedade, em toda a evolução do direito privado ocidental, sempre foi o de um poder jurídico soberano e exclusivo de um sujeito de direito sobre uma coisa determinada. No direito romano arcaico, esse poder fazia parte das prerrogativas do *paterfamilias* sobre o conjunto de escravos e bens (*familia pecuniaque*), que compunha o grupo familiar. Prerrogativas soberanas, porque absolutas e ilimitadas, imunes a qualquer encargo, público ou privado, e de origem sagrada, por força de sua vinculação com o deus-lar”.²⁷ Assim falando, não se poderia admitir, no Direito antigo, que fossem estabelecidos deveres, decorrentes da condição de proprietário, para com a comunidade.

A propriedade moderna, por seu turno, desvinculou-se da dimensão religiosa que impregnava o seu conceito, passando a ter um sentido de utilidade econômica. O Iluminismo, que impulsionou as Revoluções Inglesa e Francesa, trouxe importante contribuição para a formação do conceito da propriedade,

²⁶ Fábio Konder Comparato, *Direitos e deveres em matéria de propriedade*, p. 134-135.

²⁷ *Ibidem*, p. 132-133.

tratando-a como instituto-meio de viabilização do aumento da riqueza nacional, num plano político de justiça, igualdade e soberania do povo. O direito de propriedade é considerado natural, uno, individual, sagrado e perpétuo, que completa a personalidade e liberdade humana e é expressão de afirmação absoluta dos direitos do indivíduo em face do Estado. Sob este pensamento, a burguesia francesa utilizou o direito de propriedade como um dos fatores de afirmação da igualdade e da liberdade diante do Estado.²⁸

O Código Napoleônico concebeu a propriedade como poder absoluto e exclusivo sobre a coisa, visando à utilidade exclusiva de seu titular. Nos séculos XVIII e XIX, o direito de propriedade passou a se tornar garantia fundamental da liberdade do cidadão contra todas as imposições do Poder Público e figurou como instituto central do Direito Privado, em torno do qual gravitavam todos os demais direitos.²⁹ Por liberdade, compreendeu o Direito francês a possibilidade de o cidadão contratar, estabelecer regras de avença, sem qualquer dirigismo estatal que pudesse conformá-la, lastreadas unicamente na vontade.³⁰

O art. 1.º da Declaração de Direitos da Virgínia abraçou esta concepção histórica sobre a propriedade e estabeleceu que todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, por nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a segurança.

²⁸ Cássia Celina Paulo Moreira Costa, *A constitucionalização do direito de propriedade privada*, p. 28.

²⁹ Fábio Konder Comparato, *Direitos e deveres em matéria de propriedade*, p. 135.

³⁰ Getúlio Targino Lima, *Apontamentos a respeito do direito de propriedade*, p. 164.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, adotada pela Assembléia Nacional Francesa em 1789, ainda consignou que “a propriedade, um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser dela privado, a não ser quando a necessidade pública, legalmente reconhecida, o exige evidentemente e sob a condição de uma justa e anterior indenização”.

Concebendo-se a propriedade como direito absoluto, o contratante tinha liberdade de fazer e desfazer, contratar e distratar. Cercada de atributos absolutos e oponíveis a terceiros, a propriedade conferia, ao titular do seu direito, a possibilidade de fazer o que bem entendesse com o bem, inclusive destruí-lo. Em suma, prevalecia o entendimento de que proprietário recebia, mediante o contrato que lhe conferia a propriedade, o direito de usar, gozar e dispor da propriedade privada da maneira que bem lhe entendesse, sem quaisquer limites, ainda que tal gozo implicasse a destruição completa do bem. Os homens livres vendiam sua força de trabalho por valor muito aquém dos bens produzidos e, com isto, a acumulação de bens e o aumento do patrimônio de uns pelo trabalho dos outros ganhavam legitimidade jurídica contratual. E esta legitimidade contratual assentava-se na idéia da conjunção de vontades dos homens livres assim entendidos individualmente, sem as amarras coletivas. Aliás, prevalecia no século XIX o entendimento de que os direitos coletivos não podiam ser admitidos, pois restringiam os individuais e afetariam a liberdade contratual. O Estado, pois, tratava a liberdade apenas como a capacidade consciente de contratar.³¹

³¹ Carlos Frederico Marés, *A função social da terra*, p. 40.

1.3 A Igreja Católica Romana e a propriedade

Do século XVI até o século XIX, Lutero, Calvino, Bodin, Hobbes, Maquiavel, Locke, Rousseau, Montesquieu, Morus, Puffendorf, Francisco de Vitória, Bartolomé de las Casas analisavam a sociedade, o Estado, a política, os governos, a religião, Deus e os direitos, aos quais buscavam conferir legitimidade e funcionalidade em suas teorias. Destes arrolados, muitos eram padres, bispos, pastores ou, no mínimo, sofriam a influência marcante do pensamento cristão. Por isso, a defesa da propriedade passava pela interpretação do Evangelho, das Sagradas Escrituras e das palavras dos santos.³²

Os primeiros pensadores católicos se insurgem contra a injustiça da propriedade romana, por seu caráter excludente. São Basílio, no século V, já questionava a acumulação irrestrita de bens, mas foi com Santo Tomás de Aquino que a Igreja encontrou eco mais forte quanto ao tema da função social da propriedade. Santo Tomás de Aquino, em sua obra *Suma teológica*, aceitou a existência da propriedade. Entretanto, em seu entender, não se tratava de um direito que pudesse se opor ao bem comum ou à necessidade alheia. Santo Tomás afirmava, ao fazer a distinção entre o direito positivo e o direito natural, que as coisas inferiores estão ordenadas à satisfação das necessidades dos homens. Para ele, os bens supérfluos que algumas pessoas possuem são devidos por direito natural ao sustento dos pobres. Assim, usar uma coisa alheia subtraída ocultamente em caso de extrema necessidade não é um furto propriamente dito, pois tal necessidade torna nosso o que tomamos para sustentar nossa própria vida. O pensamento tomista defendia que o que sobrava não devia ser

³² Carlos Frederico Marés, *A função social da terra*, p. 20.

acumulado, mas distribuído entre os necessitados, tal como já apregoava São Basílio.³³

Em outros termos, o direito de apossamento dos bens é um direito natural. O direito de propriedade resulta deste direito, mas é limitado pelo bem comum, ou seja, o direito que todos têm de viver condignamente. Sobre Santo Tomás manifestou-se Norberto Bobbio:

“Para a desvalorização do conceito clássico de propriedade concorreu também o pensamento cristão dominante que, com S. Tomás, só a Deus reconhece o *principale dominium*, o único domínio verdadeiramente absoluto, e condiciona, em geral, o direito de propriedade à obrigação de colocar as próprias riquezas ao serviço dos pobres e necessitados”.³⁴

Este pensamento de Santo Tomás de Aquino, de certo modo, resgatou o raciocínio de Aristóteles. Em contraposição às idéias de Platão em *A república*, na qual se pregava uma forma de organização em que os bens da sociedade pertencessem a todos os membros da sociedade, Aristóteles, em *Política* afirmou que “os bens existiam para a satisfação das necessidades dos homens; contudo a maneira mais eficaz de se assegurar destinação social dos bens é através da apropriação pessoal. Para ele, era preferível que os bens pertencessem aos particulares, que o usariam de maneira a satisfazer as necessidades da comunidade, ou seja, os homens têm o direito de usar os bens, não só para a sua própria manutenção, como para satisfazer a coletividade”.³⁵

Do século XIII ao século XIX houve um silêncio da Igreja sobre o tema, aceitando-se a propriedade feudal e também a mercantil, dela cobrando dízimos e indulgências, sem críticas. Com a constituição dos Estados, a Igreja passou a

³³ Carlos Frederico Marés, *A função social da terra*, p. 21.

³⁴ Norberto Bobbio et al., *Dicionário de política*, v. 2, p. 1033.

³⁵ Rosalinda P. C. Rodrigues Pereira, *A teoria da função social da propriedade rural*, p. 91.

defender oficialmente a propriedade privada, em sintonia com as previsões contidas nas Cartas Magnas redigidas à época. Em 1891, a Igreja Católica começou a construir uma posição crítica ao liberalismo, e o fez por meio da Encíclica *Rerum Novarum*, ainda que em defesa da propriedade privada contra o socialismo que propunha sua abolição. Tal Encíclica reconheceu o direito de propriedade como decorrente do trabalho e defendeu uma distribuição mais ampla da propriedade privada, que originava de Deus e, com isto, era um direito natural de todos.³⁶

A *Rerum Novarum* (§ 14) assim dispôs sobre a posse e o uso da riqueza, com fundamento evidente no pensamento tomista:

“A propriedade particular, já o dissemos mais acima, é de direito natural para o homem: o exercício deste direito é coisa não só permitida, sobretudo a quem vive em sociedade, mas ainda absolutamente necessária (Santo Tomás, Sum. Teo., II – II, q. 66 a. 2). Agora, se se pergunta em que é necessário fazer consistir o uso dos bens, a Igreja responderá sem hesitação: ‘A esse respeito o homem não deve ter as coisas exteriores por particulares, mas sim por comuns, de tal sorte que facilmente dê parte delas aos outros nas suas necessidades. É por isso que o Apóstolo disse: ‘Ordena aos ricos do século (...) dar facilmente, comunicar as suas riquezas’ (Santo Tomás, Sum. Teo., q. 65 a. 2). Ninguém certamente é obrigado a aliviar o próximo privando-se do necessário, nem do de sua família; nem mesmo a nada suprimir do que as conveniências ou a descendência impõe à sua pessoa: ‘Ninguém com efeito deve viver contrariamente às conveniências’ (Santo Tomás, Sum. Teo., II-II, q. 32 a.6). Mas desde que haja suficientemente satisfeito à necessidade e ao decoro, é um dever lançar o supérfluo no seio dos pobres: ‘Do supérfluo dai esmolas’ (Lc 11, 41). É um dever, não de estrita justiça, exceto nos casos de extrema necessidade, mas de caridade cristã, um dever, por consequência, cujo cumprimento se não pode conseguir pelas vias da justiça humana. Mas, acima dos juízos do homem e das leis, há a lei e o juízo de Jesus Cristo, que nos persuade de todas as maneiras a dar habitualmente esmolas: ‘É mais feliz’, diz ele, ‘aquele que dá do que aquele que recebe’ (At 20,35), e o Senhor terá como dada ou recusada, a si mesmo, a esmola que se haja dada ou recusada aos pobres: ‘Todas as vezes que tendes dado a esmola a um de meus irmãos é a mim que haveis dado’ (Mt 25, 40). Eis, aliás, em algumas palavras, resumo desta doutrina: Quem quer que tenha recebido da Divina bondade maior abundância, quer de bens externos e do corpo, quer de bens da alma, recebeu-

³⁶ Cássia Celina Paulo Moreira Costa, *A constitucionalização do direito de propriedade privada*, p. 36.

os com o fim de os haver servir ao seu próprio aperfeiçoamento, e, ao mesmo tempo, como ministro da Providência, ao alívio dos outros. ‘É por isso que, quem tiver o talento da palavra, tome o cuidado em se não calar; quem possuir superabundância de bens, não deixe a misericórdia entumecer-se no fundo do seu coração; quem tiver a arte de governar, aplique-se com cuidado a partilhar dela com seu irmão o exercício e os frutos’” (São Gregório Magno, in Evang. Hom. IX, n. 7).

A Encíclica *Rerum Novarum* defendia a propriedade privada, mas contrariava o tom desumano que caracterizava os contratos de trabalho que lhe eram contemporâneos, decorrentes de um imenso desequilíbrio econômico entre empregado e empregador, em que ambos não possuíam o mesmo grau de liberdade em suas opções. Pela *Rerum Novarum*, o contrato deveria, além de ser legítimo, também ser justo, e por isto a importância da intervenção do Estado. Retoma-se, por meio desta Encíclica, a teoria de Locke, segundo o qual a própria terra pode ser objeto da propriedade privada, sujeita à acumulação. Ao Estado caberiam a defesa da propriedade privada e a garantia das relações de trabalho.³⁷

Em 1979, o Papa João Paulo II, no discurso do Seminário de Puebla de los Angeles (México), disse que “sobre toda propriedade pesa uma hipoteca social”, corroborando a disposição que desde 1917 podia ser encontrada na pioneira Constituição Mexicana. Acirrava-se, a esta época, o debate sobre a propriedade privada no seio da Igreja Católica Romana, momento em que são lançados os fundamentos da chamada Teologia da Libertação, criticando de forma contundente as mazelas sociais decorrentes do regime capitalista.³⁸

Em 1997 o documento *Para uma melhor distribuição da terra? O desafio da reforma agrária*, aprovado pelo Pontifício Conselho Justiça e Paz, volta às origens das idéias de São Basílio e Santo Tomás, devendo ser registrado

³⁷ Carlos Frederico Marés, *A função social da terra*, p. 41.

³⁸ Cássia Celina Paulo Moreira Costa, *A constitucionalização do direito de propriedade privada*, p. 37.

que estes dois teólogos tratavam da propriedade das coisas, mas não da terra, até então não objeto de propriedade excludente.³⁹

Merecem também destaque, além da Encíclica *Rerum Novarum*, a *Quadragesimo Anno*, de Pio XI; *Mater et Magistra*, de João XXIII; a Constituição Pastoral *Gaudium et Spes*, do Concílio Vaticano II; e a *Populorum Progressio*, de Paulo VI. Somados todos os documentos acima mencionados ao pensamento tomista e de São Basílio, concluiu-se que a Igreja teve significativo papel na evolução do conceito de propriedade e no combate ao comunismo.

Abaixo, algumas citações pertinentes ao direito de propriedade, vazado nas Encíclicas acima referidas:

“Os sectários do socialismo, apresentado o direito de propriedade como uma invenção humana que repugna à igualdade natural dos homens, e reclamando o comunismo dos bens, declaram que é impossível suportar com paciência a pobreza e que as propriedades e regalias dos ricos podem ser violadas impunemente. Mas a Igreja, que reconhece muito mais útil e sabiamente que existe a desigualdade entre os homens, naturalmente diferentes nas forças do corpo e do espírito, e que esta desigualdade também existe na propriedade dos bens, determina que o direito de propriedade ou domínio, que vem da própria natureza, fique intacto e inviolável para cada um” (Encíclica *Quod Apostolici Muneris* – 1878).

“Deve, portanto, evitar-se cuidadosamente um duplo erro, em que se pode cair. Pois, como negar ou cercear o direito de propriedade social e pública precipita no chamado ‘individualismo’ ou dele muito aproxima, assim, também, rejeitar ou atenuar o direito de propriedade privada ou individual leva rapidamente ao ‘coletivismo’ ou pelo menos à necessidade de admitir-lhe os princípios” (Encíclica *Quadragesimo Anno* – 1931).

“A fim de pôr termo às controvérsias que acerca do domínio e deveres a ele inerentes começam a agitar-se, note-se em primeiro lugar o fundamento assente por Leão XIII, de que o direito de propriedade é distinto do seu uso (Encíclica *Rerum*

³⁹ Carlos Frederico Marés, *A função social da terra*, p. 22.

Novarum, § 35). Com efeito, a chamada justiça comutativa obriga a conservar inviolável a divisão dos bens e a não invadir o direito alheio, excedendo os limites do próprio domínio; mas que os proprietários não usem do que é seu, senão honestamente, é da alçada não da justiça, mas de outras virtudes, cujo cumprimento ‘não pode urgir-se por vias jurídicas’ (cfr. Encíclica *Rerum Novarum*, § 36)” (Encíclica *Quadragesimo Anno* – 1931).

“Tais condições da vida econômica sem dúvida são uma das causas por que se espalha a dúvida sobre se, nas atuais circunstâncias, perdeu sua força ou se tornou de menor valor o princípio da ordem econômico-social firmemente ensinado e defendido por Nossos Predecessores: o princípio que declara ser um direito natural dos homens o de possuir individualmente até mesmo bens de produção.

Esta dúvida é totalmente infundada. Com efeito, o direito da propriedade privada, mesmo em relação a bens empregados na produção, vale para todos os tempos. Pois depende da própria natureza das coisas, que nos diz ser o indivíduo anterior à sociedade civil e, por este motivo, ter a sociedade civil por finalidade o homem. De resto, a nenhum indivíduo se reconheceria o direito de agir livremente em matéria econômica se não lhe fosse igualmente concedida a faculdade de escolher e de empregar os meios necessários ao exercício deste direito. Além disto, a experiência e a História atestam que, onde os regimes políticos não reconhecem aos particulares a posse mesmo de bens de produção, aí é violado ou completamente destruído o uso da liberdade humana em questões fundamentais. De onde se patenteia, certamente, que a liberdade encontra no direito de propriedade proteção e incentivo.

Aí se deve procurar o motivo por que certos partidos e movimentos políticos e sociais que procuram harmonizar a liberdade e a justiça na sociedade humana, e que até bem pouco não aceitavam o direito da propriedade particular sobre bens produtores de riquezas, esses mesmos, hoje, mais esclarecidos pelo curso das questões sociais, reformam sua opinião e aprovam este mesmo direito.

Apraz-nos, portanto, citar as palavras de Nosso Predecessor Pio XII, de feliz memória: ‘A Igreja, protegendo o direito da propriedade particular, tem em vista um excelente fim ético-social. De nenhum modo pretende Ela defender a atual ordem de coisas como se nela reconhecesse a expressão da vontade divina, nem assume o patrocínio dos opulentos e plutocratas, desprezando os direitos dos pobres e indigentes... A verdadeira intenção da Igreja consiste em fazer com que o instituto da propriedade particular seja tal como o desígnio da Divina Sabedoria e a lei natural o estabeleceram’ (Radiomensagem de 1.º de setembro de 1944; cfr. A.A.S. XXXVI, 1944, p. 253). Isto é, cumpre que a propriedade particular seja uma garantia” (Encíclica *Mater et Magistra* – 1961).

As idéias tomistas de bem fecundo e de bem comum converteram-se, no direito moderno, nas noções de produtividade e de uso condicionado ao bem-

estar social.⁴⁰ A propriedade, no pensamento católico romano moderno, trata-se de um direito pessoal que o Estado deve respeitar e proteger. Entretanto, tem uma função social, pois está subordinada ao bem comum, configurando um direito que comporta obrigações sociais.

1.4 A propriedade como direito que deve cumprir uma função social

Sempre houve uma certa inquietação da humanidade na tentativa de conferir legitimidade e estabelecer os limites do direito de propriedade dos bens móveis e imóveis. A doutrina da Igreja Católica Romana, o pensamento socialista, o extrato do pensamento europeu pós-Revolução Francesa e, principalmente, a necessidade de reconstrução do continente europeu no pós-guerra fizeram com que no direito de propriedade fosse inserida a concepção de “função social”.

A propriedade privada sempre foi o modo de proteção do indivíduo e de sua família contra as necessidades materiais. Na civilização contemporânea, a propriedade deixou de ser o melhor meio de assegurar a subsistência individual ou familiar, a ele agregando-se a garantia de emprego, salário justo e prestações devidas ou proporcionadas pelo Estado, tais como previdência, assistência social, habitação, transportes, lazer.⁴¹ No entanto, a terra continua sendo fonte de vida, origem dos alimentos consumidos por toda a crescente população mundial, devendo ser manejada de forma a sustentar a alimentação integral de toda a sociedade.

⁴⁰ Francisco Eduardo Loureiro, *A propriedade como relação jurídica complexa*, p. 107.

⁴¹ José Diniz Moraes, *A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988*, p. 92.

Washington de Barros Monteiro ensina que “o direito de propriedade, o mais sólido de todos os direitos subjetivos, o direito real por excelência, é o eixo em torno do qual gravita o direito das coisas. Pode-se dizer como Scuto, ser a pedra fundamental de todo o direito privado”.⁴² A este conceito, considerado na Revolução Francesa e até mesmo na grande parte das primeiras Constituições dos países ocidentais um direito subjetivo absoluto, veio, a partir da Constituição Mexicana de 1917, recebendo um colorido diferente, a partir do momento em que se agregou a idéia de função social, segundo a qual “a propriedade em geral, em particular a da terra, deve ser utilizada de modo a satisfazer as necessidades do homem e da sociedade”.⁴³

Mas qual é o sentido da expressão “função social”?

O vocábulo “função” tem origem no latim *functio*, *functionis*, que significa trabalho, exercício, cumprimento, execução, e possui uma variedade de sentidos que permite a sua utilização. O termo é empregado na Biologia, Química, Física, Matemática, Sociologia, Antropologia e também no Direito. Sua aplicação no Direito mantém a noção originária de cumprimento de uma tarefa, e Santi Romano a conceitua como “todo poder exercido não por interesse próprio ou exclusivamente próprio, mas por um interesse alheio ou por um interesse objetivo”.⁴⁴

⁴² Washington de Barros Monteiro, *Curso de direito civil*, v. 3, p. 88.

⁴³ Luciano Dias Bicalho Camargos, *O Imposto Territorial Rural e a função social da propriedade*: doutrina, prática e jurisprudência, p. 8.

⁴⁴ José Diniz Moraes, *A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988*, p. 81-86.

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao conceituar “função pública”, fornece com precisão a noção que se lhe pode dar no âmbito jurídico. Para o autor, “existe função quando alguém está investido no dever de satisfazer determinadas finalidades em prol do interesse de outrem, necessitando, para tanto, manejar os poderes requeridos para supri-las”.⁴⁵

Ao falar em “função social da propriedade”, não se está afirmando que a propriedade torna-se social, da coletividade, fulminando o seu caráter individual. Bem ao contrário: ao exigir da propriedade privada que esta cumpra a sua função social, confirma-se o seu cunho individualista, seu predicado privado. Em outro dizer, a propriedade privada é pressuposto necessário do conceito de função social; porque se mantém o seu caráter privado é que se impõe o respeito ao interesse da coletividade.

A propriedade, assim, ao sofrer a incidência do conceito de função social, passa a ser instrumento para satisfazer também – e não somente – o interesse do indivíduo e sua família, mas para saciar as necessidades sociais, cedendo em face do interesse público.

Constata-se que a atribuição da função social à propriedade não decorre única e exclusivamente do intento do legislador. Sem ignorar a opção socialista que encontrava ressonância no bloco liderado pela então União Soviética, a inserção do respeito aos interesses da comunidade em um direito tido, até então, como absoluto e individual foi a fórmula encontrada pelo mundo capitalista para a sua manutenção, com o respaldo do pensamento da Igreja Católica Romana manifestado na Encíclica *Rerum Novarum*.

⁴⁵ Celso Antônio Bandeira Mello, *Curso de direito administrativo*, p. 32.

Além da contribuição da Igreja Católica Romana para a construção da idéia de função social da propriedade, merece destaque a do positivismo, a começar por Augusto Comte, que foi o primeiro autor a pôr em relevo a idéia da propriedade como função social, estabelecendo bases teóricas sobre as quais descansava a idéia de função social, em contraposição à teoria clássica da propriedade como direito individual e natural. Para Comte, a todo indivíduo eram reservadas obrigações e pretensões e a propriedade deve estar destinada a formar e administrar os capitais com os quais cada geração prepara os trabalhos da seguinte. Assim concebida, a propriedade é enobrecida sem restringir a justa liberdade.⁴⁶

Como já sustentado, a dúvida que paira ao se tratar do tema seria qual o alcance que se pode dar à chamada “função social da propriedade”.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho assinala que a ligação da propriedade a uma função social acarreta conseqüências no sentido negativo e positivo. No sentido negativo, porque rejeita a chamada concepção absoluta da propriedade, impedindo o abuso de direito por parte do proprietário e em detrimento da coletividade. Resultam conseqüências em sentido positivo porque, atrelando-se a função social ao direito de propriedade, implica dizer que decorrem disto obrigações sociais, devendo fazer valer a coisa de modo a trazer benefícios à sociedade. Outra conseqüência positiva é a exigência de uma disciplina jurídica à propriedade.⁴⁷

⁴⁶ Apud José Diniz Moraes, *A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988*, p. 93.

⁴⁷ Propriedade e sua função social, p. 32.

Pois para Telga de Araújo, “na doutrina jurídico-agrária, a função social da propriedade consiste na correta utilização econômica da terra e na sua justa distribuição, de modo a atender ao bem-estar da coletividade, mediante o aumento da produtividade e da promoção da justiça social”.⁴⁸

Celso Antônio Bandeira de Mello entende que o reconhecimento que o Estado dispensa aos poderes de alguém sobre coisas encarta-se no contexto do Direito Público, e é este tratamento que diferencia os regimes capitalista e socialista.⁴⁹ Para ele, a expressão possui um alcance duplo. Primeiramente, ao falar em função social da propriedade, diz que a ela deve ser dado um destino economicamente útil e produtivo, de modo a satisfazer as necessidades sociais, cumprindo sua vocação natural, a canalizar as potencialidades residentes no bem em proveito da coletividade.⁵⁰ Tal conceito, ainda, vincula a propriedade a objetivos de justiça social, comprometendo o emprego da propriedade com um projeto de uma sociedade mais igualitária, em que o acesso à propriedade e o seu uso sejam orientados a proporcionar novas oportunidades aos cidadãos, *in verbis*:

“Nesta primeira acepção – distintamente de outro possível entendimento sobre função social da propriedade, sobre o qual se falará mais além – não se põem em pauta exigências de uma ordem social mais justa em relação aos economicamente hipossuficientes, não se coloca a temática de um maior equilíbrio ou nivelamento dos vários segmentos da sociedade; em uma palavra, não há preocupações com a chamada Justiça Distributiva. (...)”

À expressão ‘função social da propriedade’ pode-se também atribuir outro conteúdo, vinculado a objetivos de Justiça Social; vale dizer, comprometido com o projeto de uma sociedade mais igualitária ou menos desequilibrada – como é o caso do Brasil – no qual o acesso à propriedade e o uso dela sejam orientados no sentido de proporcionar ampliação de oportunidades a todos os cidadãos independentemente da utilização produtiva que porventura já esteja tendo.

⁴⁸ Telga de Araújo, A propriedade e sua função social, p. 158.

⁴⁹ Celso Antônio Bandeira de Mello, Novos aspectos da função social da propriedade no direito público, p. 38.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 39.

Nesta hipótese, seriam cabíveis providências normativas que tomassem por norte estes objetivos, ensejando, *e.g.*, desapropriações com o fito de promover o acesso à propriedade, rural ou urbana, dos sem-terra ou sem habitação, facultando disposições legais defensivas da melhoria das condições de vida dos hipossuficientes, como a participação dos empregados nos frutos, ou nos lucros de qualquer empreendimento promovido por pessoa jurídica ou física com o concurso de assalariados”.⁵¹

Para Erouths Cortiano Junior, a visão de função social passa pelo redimensionamento do direito de propriedade, que deve ser utilizado de forma solidária. Trata-se de concepção que incide sobre a estrutura tradicional do direito de propriedade, condicionando um direito a uma finalidade, conformando-o. O mesmo autor ainda lembra que a função social não pode ser entendida de modo unívoco, pois sua operacionalização terá sempre como medida, impulso e orientação os valores eleitos como os mais relevantes para a comunidade em seu Pacto Político.⁵²

José Afonso da Silva, nesse mesmo sentido, admite que a doutrina é bastante nebulosa sobre o assunto, considerando o direito de propriedade como direito civil subjetivo e como direito público subjetivo. Esta dicotomia, entretanto, em seu entender resta superada, com a concepção de que a função social é elemento de estrutura do regime jurídico da propriedade; é princípio ordenador da propriedade privada e incide no conteúdo do conceito de propriedade. Assim, passa-se a utilizar a noção de situação jurídica subjetiva ou complexa para abranger a visão global do instituto, em que se resguarda o conjunto de faculdades do proprietário (*jus utendi, fruendi et abutendi*), dentro da esfera que a disciplina constitucional lhe traça.⁵³

⁵¹ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Novos aspectos da função social da propriedade no direito público*, p. 43-44.

⁵² Erouths Cortiano Junior, *O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade*, p. 143.

⁵³ José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 276.

Alexandre de Moraes corrobora este entendimento e tem a função social como “elemento estrutural da definição do direito à propriedade privada e da limitação legal de seu conteúdo demonstra a substituição de uma concepção abstrata de âmbito meramente subjetivo de livre domínio e disposição da propriedade por uma concepção social de propriedade privada, reforçada pela existência de um conjunto de obrigações para com os interesses da coletividade, visando também à finalidade ou utilidade social que cada categoria de bens objeto de domínio deve cumprir”.⁵⁴

Para Luciano Camargos, a função social da propriedade atribui ao proprietário o dever de adotar certa postura positiva, conferindo à propriedade um uso determinado. A implementação disso pressupõe o estabelecimento de instrumentos de coação e punição para aqueles que não dão à propriedade o uso devido e pretendido pela sociedade.⁵⁵

Na tentativa de buscar o real alcance da noção de função social de propriedade, merece destaque a manifestação de Antonio Vivanco, *in verbis*:

“La función social es ni más ni menos que el reconocimiento de todo titular del dominio, de que por ser un miembro de la comunidad tiene derechos y obligaciones con relación a los demás miembros de ella, de manera que si él ha podido llegar a ser titular del dominio, tiene la obligación de cumplir con el

⁵⁴ Alexandre Moraes, *Direitos humanos fundamentais: teoria geral*, p. 173. O mesmo autor ainda menciona interessante acórdão do Colendo Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual “o direito privado de propriedade, seguindo-se a dogmática tradicional (Código Civil, arts. 524 e 527), à luz da Constituição Federal (art. 5.º, XXII, CF), dentro das modernas relações jurídicas, políticas, sociais e econômicas, com limitações de uso e gozo, deve ser reconhecido com sujeição a disciplina e exigência da sua função social (arts. 170, II e III, *m*, 182, 183, 185 e 186, CF). É a passagem do Estado proprietário para o Estado solidário, transportando-se do ‘monossistema’ para o ‘polissistema’ do uso do solo (arts. 5.º, XXIV, 22, II, 24, IV, 30, VIII, 182, §§ 3.º e 4.º, 184 e 185, CF)” (1.ª Seção – MS 1.856-2/DF – rel. Min. Milton Luiz Pereira – *Ementário STJ* 08/318).

⁵⁵ Luciano Dias Bicalho Camargos, *O Imposto Territorial Rural e a função social da propriedade: doutrina, prática e jurisprudência*, p. 18.

derecho de los demás sujetos, que consiste en no realizar acto alguno que pueda impedir u obstaculizar el bien de dichos sujetos, o sea, de la comunidad.

El derecho a la cosa se manifiesta concretamente en el poder de usarla y usufructuarla. El deber que importa o comporta la obligación que se tiene con los demás sujetos se traduce en la necesidad de cuidarla a fin de que no pierda su capacidad productiva y produzca frutos en beneficio del titular e indirectamente para satisfacción de las necesidades de los demás sujetos de la comunidad”.⁵⁶

Celso Bastos ainda acrescenta:

“O liberalismo não consagra a propriedade como privilégio de alguns, mas, sim, acredita ser a gestão individual do objeto do domínio a melhor fórmula de explorá-lo, gerando destarte o bem social. Este não é senão um subproduto natural e espontâneo da livre atuação humana que, motivada pela recompensa que pode advir da exploração do bem, sobre ele exerce uma criatividade e um trabalho sem equivalente nos países que a renegam.

Portanto, há uma perfeita sintonia entre a fruição individual do bem e o atingimento da sua função social. Só esta harmonia e compatibilização podem explicar por que os países que mais se desenvolvem economicamente são os que fazem sob a modalidade do capital privado.

(...)

A chamada função social da propriedade nada mais é do que o conjunto de normas da Constituição que visa, por vezes até com medidas de grande gravidade jurídica, a recolocar a propriedade na sua trilha normal”.⁵⁷

Reunindo todos estes conceitos, e tomando como certo o fato de que a função social integra a própria estrutura do conceito de propriedade, atuando no próprio conteúdo do direito, temos que não se pode atribuir à função social a idéia de limitação ao direito de propriedade.⁵⁸ Enquanto esta afeta o exercício do direito de propriedade, aquela compõe a própria estrutura do direito, constituindo em seu fundamento, sua justificação. Assim, a função social não é um limite do direito à propriedade privada, mas um dos conteúdos deste, uma

⁵⁶ Antonio Vivanco, *Teoría de derecho agrario*, v. 2, p. 472-473, apud Paulo Torninn Borges, *Institutos básicos do direito agrário*, p. 7-8.

⁵⁷ Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins, *Comentários à Constituição do Brasil*, p. 285.

⁵⁸ Sobre o assunto, merece destaque o pensamento de Eduardo Espínola, segundo o qual deve ser ressaltado que a propriedade, ainda que sujeita à obediência de sua função social, continua a ser uma instituição de direito privado (*Posse, propriedade, compropriedade ou condomínio, direitos autorais*, p. 194).

condição para que o proprietário usufrua a proteção jurídica ao direito em comento, sob pena de ver seu imóvel sendo desapropriado para fins de reforma agrária.

1.5 A propriedade é uma função social – a doutrina de León Duguit

Se por um lado afasta-se a visão da propriedade como um direito absoluto, há corrente doutrinária no sentido de que a propriedade é uma função social.

Exponente primeiro desta teoria é León Duguit, cuja teoria ora passa a ser mencionada.

Duguit lançou as bases da existência de uma função social inerente à propriedade. Para ele, “a propriedade deixou de ser direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor de riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder”.⁵⁹

Duguit partiu de uma posição positivista e socializadora e negou à propriedade o caráter de direito do indivíduo. Para ele, o indivíduo tem o dever

⁵⁹ León Duguit, apud Orlando Gomes, *Direitos reais*, p. 108.

de aproveitar corretamente a propriedade, e assim não o fazendo, a prerrogativa conferida ao senhorio pode desaparecer. Nas sociedades modernas, ao direito à propriedade corresponde um dever objetivo, o de empregar esta riqueza para manter e aumentar a interdependência social.⁶⁰

Em outros termos, as necessidades econômicas e sociais satisfazem-se com a afetação dos bens de produção a uma finalidade produtiva. Cumprindo o proprietário esta tarefa, terá a proteção de seu direito. Caso contrário, não obterá a proteção social. Duguit, no entanto, reconhece que nenhuma legislação que lhe foi contemporânea impunha ao proprietário a obrigação de cultivar o campo, conservar sua casa, de fazer valer o seu capital.⁶¹

Duguit substituiu a expressão “direito subjetivo de propriedade” por “propriedade-função”, sem negar que a propriedade também deva satisfazer as necessidades individuais do proprietário ou possuidor. Ou melhor, ao mesmo tempo em que a propriedade deve cumprir uma função social, deve satisfazer uma função individual.⁶²

Tal construção, entretanto, não foi à época recebida de maneira pacífica. Dabin, Savatier, Barassi, Messineo entenderam que a propriedade-função exigia a existência de um dever jurídico de exercitar uma atividade voltada a atuar diretamente um interesse público, o que estaria em descompasso com as economias de feição capitalista. Pugliati, Perticone e Barassi igualmente criticaram Duguit, acentuando que a fórmula proposta era por demais misteriosa

⁶⁰ Telga de Araújo, *A propriedade e sua função social*, p. 158.

⁶¹ José Diniz Moraes, *A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988*, p. 96.

⁶² Olavo Acyr de Lima Rocha, *A desapropriação no direito agrário*, p. 25.

por sua indeterminação, e que função e direito subjetivo são conceitos divergentes de impossível conciliação.⁶³

Apesar das contundentes críticas, algumas das quais sugerindo que Duguit renunciasse à idéia de propriedade como função social, sua análise, de natureza eminentemente sociológica, foi inovadora e recebe destaque na doutrina que trata do assunto.

1.6 A função social da propriedade no Direito estrangeiro

Atualmente, a maioria esmagadora do Direito ocidental absorveu o conceito de função social da propriedade, seja em suas Constituições, seja através da legislação infraconstitucional. Também é extremamente comum o fato de a norma constitucional prever a aplicação do princípio da função social da propriedade, remetendo sua integral disciplina à lei ordinária.

Exemplificativamente, serão citadas algumas das legislações estrangeiras que hoje incorporaram o conceito de “função social da propriedade”.

A Constituição Mexicana de 1917 foi um marco constitucional no que tange à disciplina da propriedade, mostrando-se revolucionária em sua origem e em seu conteúdo, tendo uma particular feição agrária, estabelecendo as condições do exercício da propriedade privada das terras. Afirma categoricamente que a propriedade das terras e das águas é originalmente da

⁶³ Telga de Araújo, A propriedade e sua função social, p. 158.

Nação, que pode transmitir o domínio aos particulares, afastando a idéia de que o direito de propriedade seja um direito natural.

A Constituição Mexicana não reconhece, como propriedade, áreas que não cumram os preceitos necessários ao seu exercício, o que permite a intervenção para regular o aproveitamento dos elementos naturais suscetíveis de exploração e a justa e equitativa distribuição da riqueza. Estabelece, ainda, a referida Constituição uma série de restrições quanto à aquisição de terrenos rurais por pessoas jurídicas e veda o acesso ao Judiciário aos proprietários afetados por atos denominados restituição que, em verdade, se afiguram como a anulação de títulos outorgantes de propriedade originária concedidos contra posse preexistente.⁶⁴

Assim dispõe o art. 27 da Constituição Mexicana, ainda vigente:

“ARTÍCULO 27 – La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y

⁶⁴ Carlos Frederico Marés, *A função social da terra*, p. 94.

comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación”.

A Constituição de Weimar surgiu como um produto da Grande Guerra de 1914-1918. Ainda que o texto constitucional fosse prudentemente inovador, sua aplicação foi deficiente, eis que pouco aceita pelo povo alemão. Por isso, não houve tempo para que as idéias amadurecessem e as instituições democráticas as assimilassem. Apesar disso, a Constituição de Weimar exerceu enorme influência sobre a evolução das instituições políticas em todos os países ocidentais.

A democracia social, tratada pela Constituição Mexicana de 1917, adquiriu contornos mais precisos na Constituição de Weimar. A democracia social representou efetivamente, até o final do século XX, a melhor defesa dos direitos civis e políticos, negado pelo comunismo, e dos direitos econômicos e sociais, ignorados pelo liberal-capitalismo.

Ela foi estruturada em duas partes: a primeira, tratava da organização do Estado; a segunda, apresentava a declaração dos direitos e deveres fundamentais, acrescentando às clássicas liberdades individuais os novos direitos de cunho social. São previstos direitos sociais, tendo por objeto uma atividade positiva do Estado, pois estes só se realizam por meio de políticas públicas, tratando a propriedade não mais como fonte exclusiva de direitos, mas também como origem de deveres, retirando-lhe a feição de direito absoluto.

O tema da função social da propriedade encontrou aqui a célebre frase: “a propriedade obriga” (art. 153, segunda alínea). Destoando da Constituição soviética de 1918, que aboliu a propriedade privada em sua totalidade, a Constituição de Weimar não a negava, mas exigia do proprietário que sua utilização revertesse, de algum modo, à coletividade, deixando de ser, apenas e unicamente, um instrumento de especulação. Instaurava-se, assim, em contraposição ao Estado Socialista, o Estado do Bem-Estar Social, de cunho intervencionista, dando uma nova feição ao regime da propriedade e também dos contratos (inclusive os trabalhistas).

No Direito alemão moderno, acentua Konrad Hesse que “a propriedade privada existente é ajustada a um sistema amplo de medidas de planificação, guia e ordenação, em medida crescente, também, de proteção do meio ambiente, no qual ainda entra em questão que o sistema social e econômico atual, fundamentalmente, assente sobre a propriedade privada, a liberdade contratual e o autocomando”.⁶⁵

A Bolívia também editou lei regulando o regime da propriedade, após a Revolução de 1952, levada a cabo pelo Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), reconceituando o seu exercício e tratando da legitimidade para ser proprietário.⁶⁶ Destacam-se os arts. 30 e 31 do Decreto-lei 3.464/53, assim redigidos:

⁶⁵ Konrad Hesse, *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, p. 340.

⁶⁶ Carlos Frederico Marés, *A função social da terra*, p. 98.

“Art. 30. Queda extinguido el latifundio. No se permitirá la existencia de la gran propiedad agraria corporativa ni de otras formas de concentración de tierras, en manos de personas particulares y de entidades que, por su estructura jurídica, impidan su distribución equitativa entre la población rural.

Art. 31. El capital industrial aplicado en las áreas rurales, como los molinos, ingenios azucareros, frigoríficos y otras formas de producción elaborada, es beneficioso, cuando, sin apropiarse de grandes extensiones de tierras, coexistan con las propiedades medianas y pequeñas y les compra sus productos a precios justos. El gran capital que se adjudica considerables extensiones de tierras es perjudicial, porque además de retener la fuente de riqueza, monopoliza el mercado, anulando al agricultor independiente, por medio de una competencia desigual”.

Saliente-se que na década de 80 e no início da década de 90, alguns dos países latino-americanos reformularam as suas Constituições, dentre eles Panamá, Guatemala, Nicarágua, Brasil, Colômbia, México, Brasil, Paraguai, Bolívia e Peru, muitos deles fazendo menção à função social da propriedade. Merece destaque a Constituição Colombiana de 1991, em que resta expressamente consignado que a propriedade é uma função social, da qual nascem obrigações.⁶⁷

Resta assim redigido o art. 58 da Constituição da Colômbia de 1991:

“Art. 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones.

Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial y indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha apropiación podrá adelantarse por vía

⁶⁷ Carlos Frederico Marés, *A função social da terra*, p. 102.

administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto al precio.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara. Las razones de equidad, así como los motivos utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente”.

Na Espanha também houve a previsão de que a propriedade atenderá à sua função social. O art. 33 da Constituição Espanhola de 1978 resta assim redigido:

“Artículo 33.

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. *La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.*

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes” (grifo nosso).

Com base nas disposições da Constituição Espanhola, Alberto Ballarin Macial entende que a propriedade rústica é uma relação real estabelecida entre o proprietário, de um lado, e o sujeito passivo universal, de outro, em que aquele tem o direito de dispor da propriedade, mas também lhe acomete o dever de cultivá-la adequadamente. Em face do conteúdo constitucional espanhol, a função social da propriedade acaba por considerar a propriedade sob o seu ângulo funcional, ou seja, a par da “propriedade-direito” surge, simultaneamente, a “propriedade-obrigação”.⁶⁸

⁶⁸ Rosalinda P. C. Rodrigues Pereira, A teoria da função social da propriedade rural, p. 101.

Abaixo pode-se igualmente observar o tratamento do tema dado pela Constituição Italiana de 1947, que assim dispõe:

“Art. 42. La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità” (grifo nosso).

Verifica-se, pois, pelo conteúdo do artigo supratranscrito que a Constituição italiana remete o tratamento do tema para a lei, que também deverá dar os contornos do direito de propriedade.

Fato curioso é o da legislação chilena que indica os casos em que a propriedade deixa de cumprir a sua função social, e não quais os pressupostos para o cumprimento desta. Lá, o art. 10 da Lei 16.640/67 especifica que determinadas propriedades (dentre elas a de tamanho excessivo, baixa produtividade, minifúndios ou objeto de subdivisões não autorizadas), que não cumprirem a sua função social, serão expropriadas mediante indenização no prazo de trinta anos.

1.7 A opção brasileira na Constituição de 1988

Não resta dúvida de que o direito de propriedade contém, na sua estrutura, a idéia de que deve ser cumprida sua função social. A função social, por assim dizer, conforma o direito de propriedade.

A expressão “função social da propriedade” tem um alto grau de indeterminabilidade. Tanto pode ser usado para dizer que a propriedade deve cumprir uma função social como, utilizando-se da doutrina de León Duguit, para se ter a propriedade como uma função social. E a diferença acima destacada não é meramente terminológica e tem implicações distintas.

Ao dizer que a propriedade é uma função social, na medida em que esta não é cumprida, deixa de existir o próprio direito de propriedade. Em outros termos, ao não ser cumprida a função social da propriedade, o senhorio perde o próprio direito de propriedade.

De modo contrário, ao afirmar que a propriedade deve cumprir uma função social, o seu não-cumprimento permite que o bem reste sujeito à desapropriação, para que outrem venha a cumpri-la de maneira a atender aos dispositivos legais pertinentes à matéria, em benefício do bem comum. Neste último caso, ainda que não cumprida a função social da propriedade, o senhorio não perde de imediato o direito de propriedade, mas se sujeita a sanções de ordem legal com a finalidade de tornar a coisa útil à coletividade.

Celso Antônio Bandeira de Mello defende a idéia de que o Direito Constitucional brasileiro exige que a propriedade cumpra uma função social. Para ele, ao admitir que a propriedade é função social, dever-se-ia concluir ausente a proteção jurídica à propriedade que não a estivesse cumprindo. A propriedade, pois, deveria ser suscetível de ser perdida toda a vez que se demonstrasse que sua função social não está sendo cumprida. Acrescenta ainda o autor:

“Ora, o art. 161 da Carta do País prevê desapropriação, mediante indenização, embora através dos aludidos títulos da dívida pública, para os imóveis rurais incursos nesta modalidade expropriatória. Pois bem, quais são eles? São – na dicção deste preceito – os que ‘contrariem o acima disposto’, isto é, o disposto no art. 160, o qual, justamente, conforme se disse, consagra a ‘função social da propriedade’ (entre outros interesses a que a ordem econômico-social deve servir). Ergo, existe proteção também para a propriedade que contrarie a função social, conquanto tal proteção seja menos completa, pois, neste caso, a indenização devida não se apura segundo um ‘justo’ perquirível ao lume do valor efetivo do imóvel, mas segundo os critérios que a lei estabelecer e far-se-á ‘em títulos especiais da dívida pública, resgatáveis no prazo de vinte anos, em parcelas anuais e sucessivas...’, tudo como dispõe o referido art. 161”.⁶⁹

Igualmente, Celso Bastos compartilhou deste entendimento. Para ele, o liberalismo não consagra a propriedade como um privilégio, mas acredita ser a gestão individual a melhor forma de explorá-lo, gerando desse modo o bem social. Para ele, o núcleo fundamental do conceito de preenchimento da função social é dado pela sua eficácia quanto à geração de riquezas. Afirmou, ainda, com contundência:

“O primeiro ponto a notar é que o Texto acaba por repelir de vez alguns autores afoitos que quiseram ver no nosso direito constitucional a propriedade transformada em mera função. Em vez de um direito do particular, seria ela um ônus, impondo-lhe quase o que seria um autêntico dever. De qualquer sorte o que estava presente nesta corrente era o desconsiderar a propriedade como bastante por si mesma, tornando-a mera decorrência de uma função cumprida pelo proprietário”.⁷⁰

André Ramos Tavares afirma, ainda, que fosse a propriedade apenas uma função (e não um direito) e não se poderia falar em indenização no caso de desapropriação. Assim, “o direito assegurado ao proprietário àquela indenização

⁶⁹ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Novos aspectos da função social da propriedade no direito público*, p. 41.

⁷⁰ Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, *Comentários à Constituição do Brasil*, v. 2, p. 124.

demonstra a sua característica de direito individual que, uma vez violentado, reverte necessariamente em perdas e danos”.⁷¹

Vê-se, pois, que os autores acima mencionados entendem que a propriedade deve cumprir uma função social, sendo equivocado dizer que com a Constituição de 1988 a propriedade passou a ser uma função social, como propunha León Duguit.

Realmente, na maior parte do Texto Constitucional, optou o legislador por estabelecer sanções gradativas àqueles que deixam de dar um destino adequado socialmente para a sua propriedade, dentre eles a edificação compulsória, a tributação progressiva e a desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública.⁷²

Não é possível falar na possibilidade de indenizar alguém por um direito que não mais possui. Assim, quando a Constituição prevê o pagamento da terra desapropriada com títulos da dívida pública,⁷³ admite que a pessoa que será indenizada ainda detém a propriedade, embora possa ela não conferir todos os direitos que normalmente lhe são inerentes. Some-se a isto o fato de que as benfeitorias úteis e necessárias contidas no imóvel merecerão indenização prévia e justa em dinheiro.

⁷¹ André Ramos Tavares, *Direito constitucional econômico*, p. 163.

⁷² Francisco Eduardo Loureiro, *A propriedade como relação jurídica complexa*, p. 144.

⁷³ “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1.º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.”

Esta a lógica da Constituição de 1988, que entendeu por bem manter nas entrelinhas do subsistema constitucional do Direito Econômico a impossibilidade de confisco.

Mas há exceção. No art. 243 da Constituição Federal⁷⁴ há assumidamente a admissão da tese de Duguit para aquelas glebas de terras nas quais forem encontradas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. Neste caso, ocorre a desapropriação, sem que reste devida qualquer indenização.

A Constituição Federal de 1988 pressupõe que a propriedade na qual estiverem sendo cultivadas plantas psicotrópicas não estará cumprindo a função social. E o não-cumprimento da função social, neste caso específico, implica a perda do próprio direito de propriedade, assim como admitia León Duguit.

Assim, pelo que aflora do Texto Constitucional é que este, em regra, admite que a propriedade deve cumprir uma função social, mas que, no caso específico do art. 243, a propriedade é função social e, se esta não for cumprida, desaparecerá o próprio direito.

⁷⁴ “Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.”

O DIREITO DE PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Antes de se adentrar no tema da função social da propriedade como aspecto conformador da reforma agrária, é essencial a verificação da estrutura fundiária brasileira e sua origem, para que se chegue a uma compreensão mais precisa das razões que levam à concentração da propriedade de terras no País, assim como a necessidade de que tal panorama seja alterado.

2.1 Do período pré-Descobrimento à Independência

Como se sabe, antes de Pedro Álvares Cabral chegar à costa baiana, viviam, naquela que seria chamada Ilha de Vera Cruz, milhares de índios que da terra tiravam o seu sustento, basicamente por meio do extrativismo, despreocupados com os conceitos jurídico-burocráticos futuramente importados do Direito europeu.

Por isto, divergem os doutrinadores quanto à propriedade das terras brasileiras antes de seu descobrimento. Para Pinto Ferreira,⁷⁵ as terras pertenciam aos índios. Já Ismael Marinho Falcão,⁷⁶ dentre outros, sustenta que, sob o ponto de vista jurídico, as terras brasileiras tiveram como seu proprietário originário o Reino de Portugal, por via de tratados. Isto porque o conceito de propriedade não

⁷⁵ *Curso de direito agrário*, p. 107.

⁷⁶ *Direito agrário brasileiro*, p. 38.

era compreendido pela comunidade indígena com os matizes que o Direito do Velho Continente lhe conferia.

Antes mesmo do Descobrimento, o Brasil já era disputado através de vários tratados, sem que houvesse uma precária delimitação do território de além-mar. Em 1452, com a Bula *Romanus Pontifex*, o Papa Nicolau V concedeu aos monarcas portugueses o direito de adquirir territórios ocupados por muçulmanos, bem como bens particulares ou públicos dos não-católicos, sob a condição de que propagassem a fé católica.⁷⁷

Logo após, vieram o Tratado de Alcáçovas (1479), a Bula *Inter Coetera* (1492), a Bula *Eximia Devotionis* (1493) e o Tratado de Tordesilhas (1494). Por este último tratado, restou estipulado que uma linha imaginária serviria de referência para a determinação da propriedade das terras futuramente descobertas, traçada a 370 léguas das Ilhas de Cabo Verde, em direção ao poente. As que estivessem à esquerda pertenceriam à Espanha; as da direita, a Portugal. Constituiriam essas terras em patrimônio do Estado descobridor, que deveria povoá-la, defendê-la e promover a colonização.

O Tratado de Tordesilhas teve fundamental importância jurídica na formação do sistema fundiário brasileiro, nada obstante o direito de propriedade das terras descobertas somente tenha sido efetivamente reconhecido com a homologação da Bula *Ea quae* pelo Papa Júlio II.⁷⁸

⁷⁷ Vailton Loula Carvalho, *Formação do direito fundiário brasileiro*, p. 33.

⁷⁸ Benedito Ferreira Marques, *Direito agrário brasileiro*, p. 27.

Investigadas as riquezas do território americano, estas despertaram pouco interesse no colonizador português. Isto porque, em termos econômicos, o Oriente era bem mais atraente para a Coroa, já que aqui não existia com quem negociar: o homem da terra estava em estado bruto. Nas terras brasileiras não foram encontrados, de plano, minerais preciosos (ouro e prata) e especiarias que pudessem incentivar a ocupação imediata do território. Buscava-se demonstrar, entretanto, no discurso, que as conquistas marítimas visavam a incrementar a fé católica.⁷⁹

O iminente perigo de invasão francesa acendeu a preocupação lusitana em povoamento do território de além-mar. O monarca francês Francisco I chegou a dizer que “desconhecia cláusula do testamento de Adão que o excluísse da divisão do mundo” e, sob tal fundamento, vários eram os navios de bandeira francesa (piratas ou não) que trafegavam em mares americanos.⁸⁰

O território descoberto precisava ser colonizado. Incumbia a Portugal colonizar a imensidão de terras. Nos primeiros trinta anos subsequentes ao descobrimento, “as expedições colonizadoras pouco resultado apresentaram. A Colonização do Brasil não era negócio de muito interesse da Coroa, porque negócios de mais alta rentabilidade, com retorno imediato, absorviam todas as energias e a capacidade dos cérebros então convocados para deliberarem sobre os assuntos do Estado na condição de Conselheiros do Rei”.⁸¹

Entre 1500 e 1530, a colonização do território nacional foi pouco consistente, dando-se apenas a instalação das feitorias de Cabo Frio (1511) e de

⁷⁹ Germano de Rezende Forster, *A privatização das terras rurais*, p. 20.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 20-21.

⁸¹ Vailton Loula Carvalho, *Formação do direito fundiário brasileiro*, p. 33.

Pernambuco (1516). As feitorias consistiam em entrepostos, em geral fortificados, em que se negociava com os nativos e armazenavam os produtos que deveriam ser transportados para a metrópole.⁸² Também merece registro a concessão de terras, legitimada por decisão régia, da Ilha de São João a Fernão de Noronha, em 1504, “para nela lançar gado e produzir”, sujeito ao pagamento de dízimo.⁸³

Foi com a vinda de Martim Afonso de Souza que o processo de colonização iniciou-se efetivamente, com a fundação de algumas vilas, merecendo destaque o fato de que muitas das pessoas que para aqui vieram foram trucidadas pelos índios ou perderam-se nas matas. Com o regresso de Martim Afonso de Souza a Portugal, o monarca foi munido de úteis informações da terra descoberta, que permitiriam dar o norte ao processo de colonização que estava por vir.⁸⁴

Ciente da imensidão das terras de além-mar, El-Rei decidiu dividir o Brasil em capitanias hereditárias, também chamadas donatárias, com cinquenta léguas de costa, de Pernambuco ao Rio da Prata, meio pelo qual Portugal procurou vencer o desafio que lhe era colocado. E assim foram dadas grandes parcelas de terras a fidalgos portugueses, que tinham a obrigação de colonizar as terras descobertas. Eram concedidas mediante carta de doação assinada pelo rei lusitano, que decorria de poderes reais e do cargo de Governador e Administrador Perpétuo da Ordem e Cavalaria do Mestrado de Cristo, a que estava investido por conta de bula papal.⁸⁵ Isto porque as terras brasileiras eram

⁸² Sandra Regina Martini Vial, *Propriedade da terra: análise sociojurídica*, p. 181.

⁸³ Germano de Rezende Forster, *A privatização das terras rurais*, p. 21.

⁸⁴ Vailton Loula Carvalho, *Formação do direito fundiário brasileiro*, p. 36.

⁸⁵ Ismael Marinho Falcão, *Direito agrário brasileiro*, p. 31.

consideradas bens patrimoniais da referida ordem, por conta da enorme força política da Igreja Católica naquele tempo.

A repartição das terras era feita pelo monarca, de modo arbitrário, sem obedecer aos acidentes geográficos das terras divididas, então desconhecidas. Foram criadas quinze capitanias por D. João III, cujos lotes foram concedidos a doze donatários. Eles eram inalienáveis, transmitidos apenas por herança e possuíam enorme dimensão territorial.

Os donatários podiam conceder *sesmarias*,⁸⁶ da mesma forma como havia sido feito nas ilhas atlânticas colonizadas por Portugal. Podiam fundar vilas, organizar a administração e desempenhar funções judiciais.

Destas capitanias, no entanto, somente duas prosperaram (Pernambuco e São Vicente).

Os titulares das capitanias, de acordo com as normas vigentes à época, não foram destituídos de seu direito patrimonial quando o regime se extinguiu e continuaram com os seus quinhões. Foi somente no reinado de D. José I que o domínio que alguns donatários tinham sobre os seus quinhões foi abolido, devendo ser considerado que não houve método uniforme para a incorporação destes bens ao patrimônio da Coroa. Uns receberam títulos nobiliárquicos; outros, indenização em dinheiro, pensões vitalícias, ou até mesmo empregos vitalícios. Houve, ainda, confisco quanto ao domínio da capitania de Porto

⁸⁶ Discute-se, ainda hoje, a origem da palavra sesmaria. Pinto Ferreira registra que há quem entenda que o termo “sesmaria” viria de *caesimare*, significando cortar ou fazer incisão do arado na terra inculta. Tal sentido, no entanto, é refutado pela maioria dos autores, que entendem que “sesma” significa sexta parte de alguma coisa, tal como o foro das terras férteis dadas a requerentes por ficarem elas em abandono.

Seguro, posto que seu titular, o Duque de Aveiro, teria sido um dos participantes do atentado contra o Rei D. José I.⁸⁷

Registrou-se que os agraciados com as capitanias tinham poderes para conceder sesmarias e deveriam fazê-lo a pessoas legitimadas a ocupá-las e cultivá-las, com posses que lhe permitissem trazer pessoas para trabalhar nas terras que lhe eram distribuídas e, ainda, que fossem suficientes para o pagamento do dízimo.

O título que formalizava esta cessão de terras era a Carta de Sesmaria. Esta consistia num documento público que, após a sua expedição, era registrado em livro próprio, o “Livro de Registro de Sesmarias”, podendo ainda o seu registro ser levado a efeito nos livros da Provedoria da Fazenda Real. Sua expedição precedia de petição, em que o interessado declarava seu nome, residência, local e dimensão do imóvel, com suas confrontações, dirigida ao donatário ou Governador-Geral que, em nome do monarca português, a concedia após oitiva do Provedor-Mor da Fazenda e do Procurador da Coroa. A partir do século XVIII, também deveriam ser ouvidas as Câmaras ou Conselhos das Vilas onde estavam situados os imóveis pretendidos. A concessão da sesmaria, quando houvesse, estava sujeita a uma condição resolutória: a confirmação da concessão por El-Rei, que deveria ocorrer geralmente num prazo de cinco anos.⁸⁸

O regime sesmarial havia sido adotado em Portugal com a Lei Régia de 1375, com o intuito de corrigir as distorções decorrentes da ociosidade criada no setor agrícola, visando a diminuir o êxodo rural e a atravessar as grandes

⁸⁷ Vailton Loula Carvalho, *Formação do direito fundiário brasileiro*, p. 38.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 49.

dificuldades decorrentes das guerras travadas contra o Reino de Castela. Constituíam-se na cessão, pelo rei, de terras incultas ou abandonadas a quem quisesse cultivá-las. Condição para recebê-las pelo regime sesmarial era professar a religião católica.⁸⁹

O regime sesmarial português, no entanto, tinha outro sentido que não aquele que lhe fora dado em sua versão brasileira, porquanto em Portugal as sesmarias eram definidas como “as dadas de terras casais ou pardieiros que foram ou são de alguns senhorios e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas e agora o não são”.⁹⁰ Em termos mais claros, eram dadas terras que já haviam sido cultivadas, mas que àquela época não mais eram. Em Portugal, o regime sesmarial antecipava o que hoje denominamos “função social” da propriedade, pois as terras ociosas eram transferidas, por meio de verdadeiro confisco, a quem desejasse cultivá-las. Podemos até dizer que seria uma forma primitiva de desapropriação por interesse social, sem indenização.⁹¹

É necessário apontar a diferença de aplicação do instituto aqui e em Portugal. As terras brasileiras ainda não haviam sido exploradas ou lavradas e, enquanto em Portugal a dação em sesmaria consistia em confisco, no Brasil mais se parecia com a enfiteuse. O sesmeiro tinha a obrigação de colonizar a terra, ter nela a sua moradia habitual, cultivar a terra, demarcar os limites, submetendo-os à aprovação, assim como pagar os tributos pertinentes.⁹² Uma vez não cumpridas

⁸⁹ Valdemar Ferreira, *História do direito brasileiro*, p. 83.

⁹⁰ Benedito Ferreira Marques, *Direito agrário brasileiro*, p. 29.

⁹¹ Celso Antônio Bandeira de Mello igualmente menciona que desde períodos recuados têm havido manifestações de que a propriedade deve ajustar-se a conveniências sociais, assinalando, dentre tais, as disposições urbanísticas para as colônias hispano-americanas ou o instituto do comisso nas concessões de sesmarias e cartas de data, no Brasil colônia (Novos aspectos da função social da propriedade no direito público, p. 39).

⁹² “À Coroa pertencia o quinto do ouro e das pedras preciosas, de cuja existência, aliás, não havia certeza, e o monopólio das drogas e especiarias. Ao governador cabiam, além da redízima das rendas da Coroa, a vintena das pescarias e da venda do pau-brasil, o monopólio das marinhas e o direito de barcagem. Sobre a importação,

as obrigações, a terra caía em comisso e o imóvel voltava ao patrimônio da Coroa, para ser redistribuído a quem se interessasse.⁹³

Nas primeiras leis lusitanas a palavra “sesmeiro” era utilizada para designar os magistrados encarregados de localizar os imóveis rurais abandonados e os seus proprietários, exigindo o arrendamento das terras improdutivas ou proceder à nova distribuição de terras. Mais tarde, “sesmeiro” passou a ser o termo empregado para denominar o beneficiário da sesmaria.⁹⁴

Nem mesmo após a instituição do Governo-Geral, para melhor administrar a colonização, houve a extinção do regime sesmarial. Entretanto, Tomé de Souza “já trazia o germe da transformação que lentamente iria se operar na legislação sesmarial, pois estabelecia que a concessão de terras para a construção de engenhos de açúcar somente se faria aos pretendentes que tivessem posses para fazê-los”.⁹⁵

Até o final do século XVII não houve maior controle na concessão de terras pelo sistema sesmarial. O concedente o fazia gastando tão-somente tinta e papel, o que levou a um verdadeiro caos, pois não raro se verificavam sesmarias doadas já dentro de outras, levando o concedente a anular as doações então realizadas. Em alguns documentos, havia a literal disposição, referindo-se à sesmaria, de que “no caso de já ter sido concedida, seja a presente anulada”.⁹⁶

quando em trânsito nos navios portugueses, não incidiam impostos. (...) Aos estrangeiros, quando católicos, era consentido estabelecerem-se no Brasil e até mesmo entregarem-se ao comércio de cabotagem, pelo que pagariam o décimo do valor das mercadorias – imposto proibitivo, é certo, que anulava a liberdade de concessão, mantida em obediência à tradição do Direito” (Valdemar Ferreira, *História do direito brasileiro*, p. 83).

⁹³ Benedito Ferreira Marques, *Direito agrário brasileiro*, p. 30.

⁹⁴ Germano de Rezende Forster, *A privatização das terras rurais*, p. 17.

⁹⁵ Rosalina Pinto da Costa Rodrigues Pereira, *Reforma agrária: um estudo jurídico*, p. 23.

⁹⁶ Vailton Loula Carvalho, *Formação do direito fundiário brasileiro*, p. 43.

Ante tal situação, foi expedida a Carta Régia de 27 de dezembro de 1695, dirigida ao Governador-Geral da Capitania da Bahia, em que se determinou que não fossem concedidas sesmarias com mais de quatro léguas de comprimento e uma de largura. Deveria ainda o Ouvidor verificar no seu distrito se as dadas de maior extensão foram cultivadas e povoadas pelos sesmeiros, seus colonos ou foreiros. A Provisão Real de 20 de janeiro de 1699 também determinou a manutenção das sesmarias anteriormente concedidas, independentemente da dimensão das mesmas, acrescentando, entretanto, a possibilidade de denúncia, por qualquer um do povo, sobre o não-cultivo das terras dadas. A procedência da denúncia implicava a dação ao denunciante das terras, que seriam confiscadas. No entanto, não há registro de uma única denúncia. Neste mesmo sentido foram expedidas Cartas Régias dirigidas aos governadores de outras capitanias.⁹⁷

Mudança substancial no regime ocorreu com o advento do Alvará de 25 de junho de 1808, que permitiu a concessão de sesmarias a estrangeiros e exigiu prévia medição e demarcação das terras pretendidas em todos os casos, mediante a obediência a um processo regular, com citação e oitiva, quando possível, dos confinantes, e prolação de decisão por um juiz, geralmente recrutado entre bacharéis em Direito ou Filosofia. Desta decisão cabia recurso ao Ouvidor da Comarca. Com a edição deste diploma, houve uma diminuição brusca na concessão de datas de terras.⁹⁸

O regime sesmarial deu origem à atual estrutura fundiária brasileira e vigorou no Brasil de 1504 até 1822, quando, por Resolução de 17 de julho de

⁹⁷ Vailton Loula Carvalho, *Formação do direito fundiário brasileiro*, p. 43.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 52-53.

1822, o Príncipe Regente, atendendo a apelo de posseiro do Vale do Rio das Mortes (MG), determinou que fossem suspensas todas as concessões de sesmarias em território brasileiro, “até a convocação da Assembléia Geral Constituinte”.⁹⁹

A concentração da imensidão de terras em apenas um donatário, o pouco povoamento da terra a colonizar, além da dificuldade em conceder sesmarias que efetivamente vingassem, são fatores que deram azo a imensos latifúndios, muitos deles inaproveitados. O modelo utilizado para a colonização favorecia a concentração de terras, se considerarmos a imensidão do território nacional.

Saliente-se que o regime sesmarial foi adotado em Portugal dando à terra um sentido de meio de produção. A desequilibrada estrutura fundiária brasileira decorre do fato de que o mesmo instituto, aqui utilizado, não surtiu os efeitos desejados pelos fatores supramencionados e a terra passou a ser encarada como recurso patrimonial, como instrumento de especulação.

Este esboço histórico explica a origem do problema fundiário brasileiro; o Brasil nada mais é do que reflexo da forma de colonização do seu território.

As Ordenações do Reino foram utilizadas no Brasil mesmo após a sua independência, e, no que tange ao regime da propriedade, somente com o advento da Lei de Terras (Lei 601, de 1850) e do Código Civil de 1917 é que se pode dizer que o assunto foi regulado por legislação originalmente brasileira.

⁹⁹ Esta resolução, citada por Ismael Marinho Falcão em sua obra *Direito agrário brasileiro*, traz um registro histórico bastante curioso. É que a independência do Brasil ocorreu somente em 7 de setembro de 1822, ou seja, meses depois da edição da resolução mencionada, não nos parecendo lógico que se falasse em Assembléia Constituinte antes mesmo da criação do Estado independente.

Durante o Brasil colonial, os instrumentos legislativos portugueses foram adaptados para a realidade brasileira. Exemplo disso foi o regime sesmarial, adotado até 1822, quando o Príncipe Regente D. Pedro I, por meio da Resolução 17, de julho do mesmo ano, suspendeu a concessão de sesmarias “até a convocação de Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa (*sic*)”. Com o advento da resolução supramencionada, acabou-se por desencadear um vazio legislativo, posto que deixava de existir ordenamento legal disciplinador da aquisição, posse e uso da terra.

Após tal resolução, o Brasil passou por um vácuo legislativo até 1850, quando foi editada a primeira Lei de Terras brasileira, cuja abordagem será feita ainda neste capítulo. Considera-se, pois, como Regime de Posses, o período compreendido entre a edição da Resolução de 17 de julho de 1822 e o advento da Lei Imperial 601, de 1850, tempo em que não foi editada qualquer lei ou resolução para disciplinar o processo de aquisição de terras.

Isto porque, antes de proclamada a Independência e a par da existência de qualquer concessão ou favor governamental, havia em território nacional muitas posses desvinculadas de algum lastro documental, sem título. Esses posseiros eram denominados ocupantes de territórios nacionais e foi tal assenhoramento de territórios públicos que deu impulso à agricultura da época, uma vez que os latifúndios pouco produziam.¹⁰⁰

A este tempo, a ocupação tornou-se a única forma de obter terras, exceção feita à compra ou herança. Esta situação gerou uma circunstância

¹⁰⁰ Vailton Loula Carvalho, *Formação do direito fundiário brasileiro*, p. 55.

anárquica no sistema da propriedade rural e vários posseiros acumularam grandes quantidades de terras, cujos limites eram definidos por acidentes geográficos, tais como rios, quedas d'água etc. Por não possuírem lastro em título dominial válido, eram vendidas sem obediência a qualquer formalidade.¹⁰¹

O vazio legislativo que havia na época devia-se à resistência da classe política em fazer uma reforma visando à racional utilização da terra. Neste sentido:

“Registra-se, em 1826, a primeira tentativa de se fazer uma legislação adequada à solução do problema da terra. O projeto foi alvo de acirrados debates na Câmara dos Deputados, até 1830, sendo, afinal, retirado de pauta e somente vindo à discussão o problema da terra com outro projeto, na década de 1840.

O maior obstáculo ao surgimento de uma legislação capaz de ordenar o uso da terra era a presença, no Senado do Império e na Câmara dos Deputados, de representantes que eram, em sua maioria, senhores de extensas áreas de terras, que viam nesse ato um golpe contra seus interesses”.¹⁰²

A proibição da concessão de novas sesmarias era, indubitavelmente, uma tentativa de manutenção da ordem vigente, vedando aos escravos libertos e aos imigrantes a aquisição de terras, sob a escusa da “inexistência de previsão legal”, *in verbis*:

“Apesar disto, algumas autoridades chegaram a conceder títulos, às vezes com o nome de sesmaria, mas todos considerados nulos. Aliás essa era a intenção do Governo, porque coibia a ocupação que chamava de desordenada. Coibia não pelas conseqüências de uma eventual desordenação territorial, mas para que os novos trabalhadores livres que chegavam e que viriam a ocupar o lugar dos escravos, e os libertos não se vissem tentados a procurar essas terras ‘desocupadas’ para trabalhar por conta própria e deixassem de ser empregados das fazendas, obedecendo a mesma lógica das concessões de sesmarias. Havia mudado o sistema jurídico, mas não a lógica da dominação.

(...)

¹⁰¹ Emília Viotti Costa, *Da Monarquia à República: momentos decisivos*, p. 176.

¹⁰² Vailton Loula Carvalho, *Formação do direito fundiário brasileiro*, p. 57.

Portanto esse período que ficou impropriamente conhecido no Direito Agrário como ‘regime de posse’ demorou o tempo que a elite precisou para encontrar os caminhos traçados para ocupação territorial brasileira sob o Estado Nacional”.¹⁰³

2.2 A Constituição do Império e a Lei de Terras

2.2.1 A Constituição de 1824

A primeira Assembléia Nacional Constituinte do Império Brasileiro foi, no decorrer de seus trabalhos, dissolvida pelo Imperador Pedro I que, em seguida, outorgou a primeira Carta Magna deste País. A Constituição do Império, de 1824, assegurou o direito à propriedade em seu art. 179, XXII, que restou assim redigido:

“Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

(...)

XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indenizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação”.

Ressalve-se que, na dicção do art. 194 da Carta Imperial, era cidadão, fundamentalmente, o proprietário de terra, posto que esta condição não possuíam aqueles cuja renda anual fosse inferior a duzentos mil réis, os escravos libertos e os “criminosos pronunciados em queréla, ou devassa”.

¹⁰³ Carlos Frederico Marés, *A função social da terra*, p. 66.

A Constituição Imperial de 1824 reconheceu o direito de propriedade em toda a sua plenitude, praticamente excetuando a possibilidade de desapropriação. Com isto, a propriedade adquiria, na época do Império, caráter absoluto, oponível e excludente de interesses e direitos alheios. A Constituição Portuguesa, da mesma época, chegava a considerá-lo como um direito sagrado e inviolável, impassível de imposição de limites.

Denota-se, pelo conteúdo da Constituição Imperial, que a terra era tratada como bem jurídico, cujo direito de propriedade sobre ela tinha caráter absoluto e excludente. A propriedade era reputada privada e individual; a pública era exceção. No conceito restava explícito que o proprietário podia tudo em relação ao bem que lhe pertencia e, considerando o princípio da liberdade contratual, os acordos valiam mesmo que viessem implicar a destruição dos bens.¹⁰⁴

Verifica-se que a Constituição Imperial não tratou exaustivamente da questão fundiária, principalmente no que tange à concessão de terras, tal como prometia a Resolução de 17 de julho de 1822, que havia suspenso a concessão de sesmarias até a convocação de Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa.

Poder-se-ia imaginar que a ressalva contida na redação do dispositivo constitucional supramencionado pudesse permitir a desapropriação com o escopo de permitir a reforma agrária. No entanto, ante a vastidão de terras devolutas existentes à época, não haveria de se falar em reforma agrária mediante desapropriação, mas apenas em concessão de terras devolutas a quem se dispusesse a cultivá-las.

¹⁰⁴ Carlos Frederico Marés, *A função social da terra*, p. 39.

Além do mais, adotou-se na Constituição de 1824 a visão individualista da propriedade, emprestada do liberalismo revolucionário francês, e o art. 179, quando explicitado pela Lei de 9 de setembro de 1826, acabou por permitir a utilização da propriedade do cidadão apenas em situação de Defesa do Estado, Segurança Pública, Socorro Público em tempo de fome ou outra calamidade e Salubridade Pública. Excetuou-se, ainda, a possibilidade de desapropriação nos casos de implantação, na propriedade do cidadão, de Instituições de Caridade, Fundações de Casas de Instrução de Mocidade, Comodidade Geral e Decoração Pública.

2.2.2 A Lei de Terras

A problemática da propriedade rural e da força de trabalho foi a tônica da discussão que antecedeu a edição da Lei de Terras de 1850. O assunto veio à tona em 1842, em um projeto de lei formulado pelo Conselho do Estado e apresentado à Câmara dos Deputados no ano seguinte. Tal projeto baseava-se nas teorias de Wakefield, segundo a qual, “numa região onde o acesso à terra era fácil, seria impossível obter pessoas para trabalhar nas fazendas, a não ser que elas fossem compelidas pela escravidão. A única maneira de obter trabalho livres, nessas circunstâncias, seria criar obstáculos à propriedade rural, de modo que o trabalhador livre, incapaz de adquirir terras, fosse forçado a trabalhar nas fazendas”.¹⁰⁵

Após discussão pelo Legislativo por mais de dez anos, foi promulgada a Lei 601, de 18 de setembro de 1850, inspirada no modelo agrário austríaco, que

¹⁰⁵ Emília Viotti Costa, *Da Monarquia à República: momentos decisivos*, p. 176-177.

se preocupou em legitimar a posse de “quem tivesse no solo brasileiro cultura efetiva e morada habitual, ainda que não possuísse título dominial algum, e nesse rol incluiu, acertadamente, o sesmeiro ou concessionário inadimplente, mas que possuísse ocupação manifestada através da cultura efetiva e da morada habitual, dando tais ocupações como respeitadas, passíveis de revalidação”.¹⁰⁶ Seu objetivo principal era “o de disciplinar e regularizar a situação das sesmarias, posses e ocupações, buscando outorgar aos interessados titularidade definitiva e de plena eficácia. Não visava, pois, alterar a situação existente, mas pôr termo a uma confusa situação existente no campo do domínio e da posse da terra, confirmando ou legitimando direitos”.¹⁰⁷

A preocupação era respeitar toda e qualquer posse que estivesse em mãos do Poder Público ou particulares, desde que estes últimos fossem detentores de terras cultivadas e nelas tivessem morada efetiva, ainda que desprovidos de título dominial qualquer. Isto porque, à época da edição da lei, a par das terras regularmente ocupadas por meio de sesmarias e aquelas desocupadas, haviam aquelas ocupadas por indivíduos que tinham requerido sesmarias, mas não haviam obtido a dada de terras ou sua confirmação.¹⁰⁸

A Lei de Terras pode ser considerada um marco da vitória dos proprietários em desfavor da massa de trabalho escrava e dos índios. Isto porque as terras devolutas, pela mencionada lei, não seriam passíveis de serem adquiridas por outro modo que não a compra. Restando previsível o fim da escravidão, a impossibilidade de aquisição pela posse e de doação das terras devolutas a quem se dispusesse em cultivá-las impediu o negro de estabelecer-se

¹⁰⁶ Ismael Marinho Falcão, *Direito agrário brasileiro*, p.162

¹⁰⁷ Vailton Loula Carvalho, *Formação do direito fundiário brasileiro*, p. 59.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 60.

como titular do domínio das terras. Com isto, manteve-se farta e barata a mão-de-obra na lavoura da monocultura. Neste sentido:

“Não é difícil entender o porquê desta decisão. As elites dominantes tinham dois problemas em relação às terras devolutas. Por um lado já se fazia insuportável a manutenção da escravatura e a libertação escrava estava a caminho. Isto significaria tomar trabalhadores livres uma leva enorme de escravos que iria preferir ser camponês, proporcionando uma marcha para os campos desocupados e uma fuga de mão de obra disponível. Por outro lado, os imigrantes pobres da Europa e Ásia já começavam a chegar e também iriam preferir buscar terras próprias para trabalhar.

Estas duas classes de trabalhadores livres eram pobres o suficiente para não poder adquirir terras se o Estado as vendesse. Também pouco estava na perspectiva destes trabalhadores a possibilidade de vir a adquiri-las porque se tornava quase impossível a acumulação de bens e dinheiro, mas, ainda que o juntasse, dependia da vontade do Estado de vendê-las. A propriedade da terra, portanto, estava inacessível ao trabalhador pobre para que não ocorresse o que temia Wakefield, a falta de mão-de-obra nas empresas produtoras ou a elevação de seu preço, dificultando a competitividade dos produtos brasileiros nos mercados internacionais”.¹⁰⁹

O raciocínio era simples: todas as terras não ocupadas deveriam voltar ao Estado na condição de terras públicas. Essas terras somente poderiam ser vendidas a um preço consideravelmente alto, dificultando a compra pelo escravo liberto e pelo imigrante. Com o dinheiro obtido com a venda de terras, poderia o Estado subsidiar a imigração, trazendo europeus para o Brasil, que poderiam substituir os escravos nas fazendas, mantendo-se baixo o custo da mão-de-obra na lavoura.

A Lei de Terras também tratou de dificultar a aquisição de terras por imigrantes, que somente poderiam ser proprietários por meio de compra e após três anos de permanência em território nacional.¹¹⁰

¹⁰⁹ Carlos Frederico Marés, *A função social da terra*, p. 72.

¹¹⁰ Sandra Regina Martini Vial, *Propriedade da terra: análise sociojurídica*, p. 184.

A única exceção à regra da concessão mediante compra era a possibilidade de concessão gratuita das áreas que se localizassem dentro de dez léguas (ou 66 km) ao longo das fronteiras com países limítrofes.¹¹¹

O apossamento de terras passou a ser crime apenado com prisão de 2 a 6 anos, além de multa, sujeição ao despejo, perda de benfeitorias e reparação de danos. A Lei de Terras ainda previu a revalidação das sesmarias, mesmo que incursas em comisso, além da legitimação daquelas posses desprovidas de títulos de aquisição do domínio. A partir de então, as terras devolutas somente poderiam ser vendidas em hasta pública, após medição e demarcação, desde que não ocupadas, respeitados os interesses nacionais e reservando partes para colonização dos índios, fundação de povoações, abertura de estradas e quaisquer outras servidões, assento de estabelecimentos públicos e áreas de construção naval.¹¹²

A esta época, não se tinha uma noção precisa da estrutura fundiária do País, havendo a real necessidade de que se procedesse a um levantamento das terras existentes em poder de terceiros, das vilas e o que eram terras estatais. Para tanto, fora criado o Registro Paroquial ou Registro Eclesiástico, por meio do Regulamento 1.318. Para dar cumprimento ao mesmo, foram utilizados os serviços dos Vigários das Freguesias que, por estarem mais próximos dos possuidores e proprietários de terras, podiam exercer a função de notário, mediante módica recompensa pelos serviços prestados.¹¹³

¹¹¹ Germano de Rezende Forster, *A privatização das terras rurais*, p. 47.

¹¹² Vailton Loula Carvalho, *Formação do direito fundiário brasileiro*, p. 52-53.

¹¹³ *Ibidem*, p. 64.

O Registro Eclesiástico consistia na tomada de declaração do proprietário ou possuidor, quanto ao nome do imóvel, a forma de aquisição, situação do imóvel, confrontações e limites. Tais dados eram lançados em livro próprio, para que houvesse algum controle da ocupação do território brasileiro.¹¹⁴

Com o Registro Paroquial ou Eclesiástico, “muitas terras desocupadas, inteiramente inaproveitadas, sem algum vestígio de posse, integrantes, estas terras, do patrimônio devoluto do Império – depois dos Estados-membros, ou, ainda, da União –, foram levadas a registro no livro da paróquia, sem que, com isso, pudesse a concupiscência dos interessados encontrar barreiras neste ato de registro”.¹¹⁵

O ato de registro era pago de acordo com o número de letras utilizado (art. 103 do Decreto 1.318, de 1854). Isto prejudicou sobremaneira a clareza e perfeição das declarações, comprometendo o registro das terras, uma vez que a supressão de importantes dados referentes à localização, identificação e limites, feita por razões de economia de letras, não permitia o exato conhecimento do imóvel e de suas confrontações.¹¹⁶

2.3 A Constituição de 1891 e o Código Civil de 1917

A Constituição Republicana de 1891 não alterou o panorama anterior e tratou, no § 17 do art. 72, do direito de propriedade, *in verbis*:

¹¹⁴ Vailton Loula Carvalho, *Formação do direito fundiário brasileiro*, p. 64.

¹¹⁵ Luís de Lima Stefanini, *A propriedade no direito agrário*, p. 202.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 203.

“Art. 72, §17. O direito de propriedade mantem-se em toda a plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade publica, mediante indemnização prévia”.

Verifica-se, pois, que a visão individualista da propriedade manteve-se também na Constituição Republicana em que, por sua vez, as terras devolutas (ressalvadas as localizadas na faixa de fronteira, para a defesa de fortificações e construções militares, além das necessárias à construção de estradas de ferro), antes nacionais, passaram para o domínio dos Estados, conforme disposição do art. 64 da mesma, *in verbis*:

“Art. 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territorios, cabendo à União somente a porção de territorio que for indispensavel para a defesa das fronteiras, fortificações, construcções militares e estradas de ferro federaes”.

À época, a Constituição inspirava-se no modelo americano de descentralização do poder estatal. O Império Brasileiro, até então um Estado unitário dividido em províncias sem representatividade política nacional, passava a ser um Estado Republicano Federativo, constituído por Estados-membros, os chamados “Estados Unidos do Brasil”. Com isso, cada Estado editou seus próprios atos legislativos, cada qual instituindo uma política fundiária específica.

Neste panorama, nem a União nem os Estados possuíam uma noção precisa de qual terra era de domínio público ou não. Sem condições de precisar o titular do domínio das terras, os Estados-membros também não tinham condições de propor uma política agrária e, sem qualquer intervenção ou supervisão estatal, aumentaram os latifúndios.¹¹⁷

¹¹⁷ Sandra Regina Martini Vial, *Propriedade da terra: análise sociojurídica*, p. 186.

No que respeitava ao Direito Civil, mais precisamente ao direito de propriedade, continuava vigente a Lei 601, de 1850, até que foi promulgado o primeiro Código Civil Brasileiro, em 1917, inspirado no ideal liberal e nos Códigos Civis da Alemanha e da França, com caracteres emprestados do Direito Romano. Manteve-se a ideologia dominante e o direito de propriedade foi previsto como um direito absoluto e intangível. A terra continuava sendo um fator de *status* e poder.

O Código Civil de 1917 estabeleceu a via judicial para a discriminação de terras devolutas pertencentes ao Estado e às propriedades particulares. As sesmarias não mais podiam ser reavaliadas, nem era possível a legitimação da posse. Possível, entretanto, era a aquisição da terra pela usucapião.

Pelo Código Civil revogado a segurança jurídica do proprietário era inabalável. Tinha ele o direito de usar, gozar e reaver a propriedade.

2.4 As Constituições de 1934, 1937 e 1946

A Constituição de 1934, decorrente da Revolução Constitucionalista de 1932 e inspirada pela Constituição de Weimar de 1919, vinculou, pela primeira vez, o direito de propriedade ao interesse social ou coletivo, dando-lhe uma nova dimensão. Assim dispunha o art. 113 da Constituição supramencionada:

“17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou colectivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade publica far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indemnização. Em caso de perigo imminente, como guerra ou

commoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público exija, ressalvado o direito a indenização ulterior”.

Ampliou-se o leque das possibilidades de desapropriação e a propriedade não teve mais caracteres de direito absoluto, mas de direito social adstrito a limites impostos pelo Estado. A Constituição de 1934 conferiu ao direito de propriedade uma conotação social, subjugando-o ao controle estatal de atendimento aos ditames legais.

Em 1934 foi editado o Código de Águas (Decreto 24.643/34), que interferiu no regime da propriedade, classificando os cursos d’água em águas públicas, comuns e particulares.

A Constituição de 1937, outorgada durante o Estado Novo, omitiu tal vinculação ao bem-estar social, salientando, entretanto, que o conteúdo e limites do direito de propriedade seriam definidos nas leis que lhe regulassem o exercício (art. 122, § 14). Foi sob a égide da Constituição de 1937 que foi editado o Decreto-lei 3.365/41, para disciplinar as desapropriações, diploma este que continua vigente até os dias atuais.

A Constituição de 1946 teve fundamental importância para a reafirmação do constitucionalismo brasileiro e nasceu num contexto de pós-guerra. A vinculação do direito à propriedade ao interesse coletivo retornou com a referida Constituição, que assim dispôs no art. 141:

“§ 16. É garantido direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção

intestinal, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior”.

Saliente-se que a Constituição de 1946 trouxe, no Capítulo da Ordem Econômica e Social, a previsão da desapropriação para que houvesse a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Nesse mesmo ano foi expedido o Decreto-lei 9.760/46, alterado posteriormente pela Lei 7.450/50, que elencou quais os bens da União e cuidou de disciplinar o processo de discriminação administrativa e judicial das terras públicas, cujo procedimento foi abraçado pelo Estatuto da Terra.¹¹⁸

Era sentida a necessidade de uma reforma agrária no País e a década de 60 foi fértil em projetos de lei com escopo de buscar uma saída para o problema do acesso à terra, de fomentar a agricultura e de operacionalizar o crédito agrícola. Em 1960, bem salientava Caio Prado Júnior, na *Revista Brasileira*:

“A questão da reforma agrária vem ganhando entre nós, nos últimos tempos, considerável impulso. Seja de um lado por pressões vindas de baixo, seja de outro, através de iniciativas oficiais direta ou indiretamente estimuladas por aquelas

¹¹⁸ “No sistema do procedimento administrativo previsto pelo Decreto-lei n. 9.760, na fase preliminar é escolhida a área de terras a ser discriminada, com a elaboração de um memorial descritivo do perímetro, seguindo-se, então, um levantamento objetivo, cartorial, com relação ao número de propriedades e posses existentes dentro da área abrangida pelo perímetro delineado, pormenorizando-se, ao máximo, com informações sobre benfeitorias, culturas e criações existentes.

A segunda fase consiste no chamamento de todos os interessados para ‘em dia, hora e lugar indicados, com prazo antecedente não inferior a 60 dias’ (art. 23), apresentarem seus títulos e alegarem seus direitos.

A terceira fase consiste no exame dos títulos e demais documentos apresentados pelas pessoas abrangidas pela medida discriminatória. Essa apreciação era feita com a análise das razões invocadas por parte dos interessados quando aos seus direitos, julgando-se em seguida.

Vencidas essas etapas do processo, seguia-se a demarcação das terras com o levantamento topográfico. Concluída esta, era lavrado um auto que, submetido às partes, estas reconheciam a discriminação feita, podendo, cada interessado, a partir daí, requerer o seu título de terras junto ao Serviço de Patrimônio da União. O título outorgado, oriundo do processo discriminatório, em forma de Carta de Sentença, continha o termo e o auto solene, referidos nos arts. 27 e 28 do Decreto-lei sob comento.

Essa discriminação, contudo, não produzia efeitos *erga omnes* e sua aplicação era feita em terras públicas de domínio da União, não alcançando, portanto, as terras devolutas dos Estados” (Vailton Loula Carvalho, *Formação do direito fundiário brasileiro*, p. 73).

pressões, o fato é que o assunto se propõe cada vez de maneira mais insistente. Têm ocorrido nestes últimos anos repetidos conflitos sociais de gravidade crescente, que giram em torno do problema da terra. Foram entre outros mais salientes e de maior repercussão, o caso dos posseiros de Porecatu, no Paraná, e da Região do Rio Doce em Minas Gerais; o da ocupação de terras na Fazenda Santa Helena em Marília (S. Paulo); dos acontecimentos tão recentes em Santa Fé do Sul, também em São Paulo; do choque armado entre trabalhadores agrícolas e a polícia goiana em Planaltina, de que resultaram 11 mortes, fato ocorrido em dezembro último. É ainda o caso, de tão larga repercussão nacional, dos arrendatários do Engenho Galiléia em Pernambuco, quando o governo do Estado se viu forçado a desapropriar as terras do Engenho e distribuí-las entre os lavradores que as ocupavam”.¹¹⁹

Eis que João Goulart, regulamentando o art. 147 da Constituição Federal de 1946, sancionou o Decreto 4.132/62, pelo qual foram definidos os casos de desapropriação por interesse social, permitindo a realização da Reforma Agrária no País. Por meio da Lei Delegada 11/62 transferiu à Superintendência da Reforma Agrária o tratamento dos assuntos de interesse para a execução das medidas de reforma agrária. João Goulart ainda promulgou o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei 4.214/63) e o Decreto 53.700/64 declarou de interesse social, para efeito de desapropriação, todas as terras situadas numa faixa de dez quilômetros que ladeavam as rodovias federais, ferrovias nacionais e terras beneficiadas por investimentos exclusivos da União. Esta última medida assustou os latifundiários, e foi um dos estopins para o Golpe Militar de 1964,¹²⁰ ainda que sua exeqüibilidade fosse mais do que questionável, se considerarmos o valor das terras desapropriadas.

¹¹⁹ Caio Prado Júnior, *A questão agrária*, p. 127.

¹²⁰ Rosalina Pinto da Costa Rodrigues Pereira, *Reforma agrária: um estudo jurídico*, p. 29.

2.5 A Emenda Constitucional 10/64 e o Estatuto da Terra

Foi mediante o exercício do Poder Reformador que a reforma agrária adentrou o sistema constitucional.

A Emenda Constitucional 10/64 alterou a primeira parte do § 16, garantindo o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, em que havia prévia e justa indenização, com a exceção prevista no § 1.º do art. 147, também inserido pela Emenda Constitucional 10/64. Por sua vez, o art. 147, § 1.º, da Constituição de 1946, após a alteração, permitiu a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos da dívida pública, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, com cláusula de correção monetária, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do valor do Imposto Territorial Rural (ITR) e para o pagamento do preço de terras públicas. Tal forma de pagamento somente se daria no caso de latifúndios, mediante conceito fixado em lei, ressalvando que as benfeitorias necessárias ou úteis seriam pagas em dinheiro.

O § 3.º do art. 147, inserido pela mesma Emenda Constitucional, ainda acrescentou que à União caberia a desapropriação para os fins de adequada distribuição de terras. E o § 5.º trouxe menção expressa à reforma agrária, determinando que os planos que envolvessem desapropriação para reforma agrária seriam aprovados por Decreto do Poder Executivo, e sua execução seria de competência de órgão colegiado, constituídos por brasileiros de notável saber

e idoneidade, nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal.

A Emenda Constitucional 10/64 foi fruto de uma evolução política, social e jurídica do País. A industrialização do País, o advento da legislação trabalhista no governo de Getúlio Vargas, o desenvolvimentismo de Kubitschek, a formação de ligas camponesas, a disseminação dos movimentos de luta pela terra, a assimilação dos operadores do direito do princípio da função social da propriedade, consolidado nas Constituições de 1934 e 1946¹²¹ e, principalmente, o compromisso internacional assumido pelo Brasil na Carta de Punta Del Este¹²² criaram um ambiente favorável para tratar de reforma agrária. É bom que se lembre que a Carta de Punta Del Este foi uma reação política e legislativa com o intuito de não permitir o alastramento do ideal da Revolução Cubana para o continente americano.

A Emenda Constitucional 10/64 possibilitou a edição do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), diploma este que proporcionou um aprimoramento das relações jurídicas e econômicas agrárias e, apesar de ter sido aprovado durante o governo militar, é considerado por alguns, ainda hoje, como bastante evoluído. Por mais que o governo militar tenha sido desastroso no que tange à liberdade de informação e ao respeito aos direitos humanos, bem verdade é que o diploma

¹²¹ Luciano de Souza Godoy, *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*, p. 49.

¹²² Consta do art. 6.º do Título Primeiro da Carta de Punta Del Este:

“Impulsionar, respeitando as particularidades de cada País, programas de reforma agrária integral, encaminhada a efetiva transformação onde for necessária a modificação das estruturas dos injustos sistemas de posse e uso da terra, a fim de substituir o regime de latifúndios e minifúndios por um sistema justo de propriedade, de maneira que, complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição dos seus produtos, a terra se constitua, para o homem que a trabalha, em base de sua estabilidade econômica, fundamento do seu crescente bem estar e garantia de sua liberdade e dignidade”.

mais técnico e relevante sob o aspecto da reforma da estrutura agrária brasileira nasceu durante os anos de chumbo.

Ele derivou de uma necessidade premente de se promover a reforma agrária no País, de modo prático e a curto prazo, “já que a legislação existente sobre bens imóveis da União e terras devolutas não propiciariam, satisfatoriamente, a solução dos gravíssimos problemas agrários, sobretudo diante da tensão social por que atravessava a Nação com o surgimento das ligas camponesas no Nordeste e a eclosão do movimento dos ‘sem-terra’ em quase todos os rincões da pátria”.¹²³

Além de trazer à tona um diploma normativo de grande valia, a Exposição de Motivos do Estatuto da Terra apresenta fundamentos políticos, econômicos e sociais relevantes para situar a importância da reforma agrária. Consta do documento que havia (e ainda há, diga-se) uma evidente necessidade de alterar a estrutura agrária do País, posto que os assalariados, parceiros, arrendatários, ocupantes e posseiros não vislumbravam perspectivas de se tornarem proprietários.

À época do advento do Estatuto da Terra, 52% da população encontrava-se na área rural e havia uma preocupação evidente com relação aos movimentos sociais que se alastravam pelo País.

O incremento da demanda de alimentos, o crescimento da população e o êxodo rural exigiam que fosse repensada política fundiária e agrícola do País. Dados do Censo Agrícola de 1960 demonstravam que 1% dos estabelecimentos

¹²³ Ismael Marinho Falcão, *Direito agrário brasileiro*, p. 191.

agrícolas absorvia, à época, a metade da área total cultivável e que 50% dos pequenos imóveis ocupavam menos de um quarto desta área. Naquele tempo, aumentava o número de propriedades de menos de 10 hectares, o que revelava um desfavorável parcelamento dos estabelecimentos de dimensões médias. Aumentavam em mais de 70%, ainda, as propriedades com área superior a 10 mil hectares, com o intuito meramente especulativo, motivo por que se criou o imposto territorial rural progressivo, variando em função do tamanho, localização e condições de exploração do imóvel.

A Exposição de Motivos do Estatuto da Terra atribui a esta distribuição desigual de terras a responsabilidade pelo baixo nível de produtividade agrícola do País. Esclarece que o referido Estatuto tem a pretensão de ser não somente uma lei de reforma agrária, mas uma lei de desenvolvimento rural, prevendo a adoção de medidas de política agrícola, buscando dar organicidade a todo o sistema rural.

Por ele, foram criados o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda) e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) que, extintos, deram azo ao nascimento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Nada obstante os mecanismos legais para operacionalização da reforma agrária, bem verdade é que nenhum governo tomou para si a responsabilidade de proceder à sua realização. Com isso, a dinamização da reforma agrária está se resumindo num processo lento, que não atende ao escopo da lei, e não diminui, de maneira sensível, as demandas pelo direito de acesso à terra.

A Constituição de 1967, assim como a Emenda Constitucional 1/69, praticamente repetiram a disciplina pertinente à reforma agrária introduzida pela Emenda Constitucional 10/64. Saliente-se que a Constituição de 1967 concebeu a função social da propriedade como princípio da ordem econômica e social, entendimento este que foi mantido pela Emenda Constitucional 1/69.

Deve ser lembrado que, durante a década de 70, preocupou-se basicamente com o povoamento dos vazios demográficos da Amazônia, com os excedentes populacionais do Nordeste, integrando aquela região ao resto do País, por meio da colonização em torno das rodovias federais.¹²⁴

Logo, ainda que houvesse um diploma legal tecnicamente elogiável, sua aplicação foi por demais tímida, sem causar impacto relevante na estrutura fundiária brasileira.

2.6 A Constituição de 1988 e a legislação posterior

A Constituição de 1988 nasceu num período de abertura política, de redemocratização. Havia um clamor pelo respeito aos direitos fundamentais do cidadão que, inclusive, vieram a abrir o Texto Constitucional (arts. 1.º, II, e 5.º).

A Carta Constitucional de 1988 se referiu à propriedade em dois momentos. O primeiro deles é o seu tratamento na qualidade de direito individual (art. 5.º, XXII), seguindo a orientação da maioria das Cartas mundiais,

¹²⁴ Rosalina Pinto da Costa Rodrigues Pereira, *Reforma agrária: um estudo jurídico*, p. 34.

inspiradas na Declaração de Direitos de 1789, art. 17.¹²⁵ Exigiu-se que a propriedade atentasse à sua função social (art. 5.º, XXIII): deveria ela produzir e ser útil à comunidade.

O segundo momento refere-se ao subsistema constitucional econômico (art. 170, II), reforçando a idéia de que o País segue a orientação capitalista.

No Capítulo da Ordem Econômica e Financeira elegeu-se, como princípios, a propriedade privada e a necessidade do cumprimento de sua função social, assim como acentuou sua preocupação com a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades sociais e regionais. Assinalou-se a livre iniciativa como fundamento da ordem econômica e registrou-se a importância de que fosse assegurada aos brasileiros uma existência digna, que nada mais é que um repisar do fundamento da dignidade da pessoa humana.

Ao tratar da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, a Constituição acabou por elevar, à categoria constitucional, a diferença estabelecida pela doutrina e encampada pelo Estatuto da Terra, no que concerne aos conceitos de política agrícola, política fundiária e reforma agrária.

Cuidou da desapropriação para a reforma agrária, dando os contornos que haveriam de ser obedecidos pela legislação ordinária, assim como definiu quais seriam as propriedades passíveis de expropriação.

Por seu turno, ao tratar da política agrícola a Carta Constitucional sinalizou as opções quanto ao modelo agrícola considerado adequado para o

¹²⁵ Luciano de Souza Godoy, *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*, p. 60.

País, incentivando, inclusive, o cooperativismo. De maneira expressa, preocupou-se com a compatibilização das ações de política agrícola e de reforma agrária (§ 2.º do art. 187 da CF), de tal sorte que o estudo da reforma agrária exige a verificação dos mandamentos atinentes à política agrária.

A Lei 8.629/93 veio a dar os contornos legais das previsões constitucionais da Carta de 1988. Foi ainda promulgada a Lei Complementar 76/93, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

A Lei Complementar 93/98 criou o Banco da Terra, com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e assentamento rural. Partiu-se da intenção de dar terra a todos os que já trabalham nela e que, por razões econômicas, não tiveram a oportunidade de ser proprietários. Tal lei é dirigida a posseiros, meeiros, agregados e a todas as denominações cabíveis ao homem da terra, ao trabalhador rural.¹²⁶

Registre-se, por fim, que os contornos conferidos à propriedade e à reforma agrária, pela Constituição de 1988, assim como a legislação pertinente ao assunto, merecerão detida análise em capítulo próprio deste trabalho.

O Novo Código Civil (Lei 10.406/02) acrescentou pouco no que tange ao direito de propriedade, tratando do assunto nos arts. 1.228 a 1.232, sendo que “a principal inovação vem contida no § 1.º do art. 1.228, que enfatiza as finalidades econômicas e sociais do direito de propriedade. É a lei civil tratando, também, de

¹²⁶ Sandra Regina Martini Vial, *Propriedade da terra: análise sociojurídica*, p. 214.

uma função social da propriedade. As conseqüências são, como expõe Ivã Ramon Chemeris, a delimitação, pela função social, dos caracteres (absolutismo, exclusividade e irrevogabilidade) e dos elementos (usar, gozar e dispor da coisa e reavê-la de quem quer que injustamente a possua ou detenha) do direito de propriedade”.¹²⁷

¹²⁷ Sandra Regina Martini Vial, *Propriedade da terra: análise sociojurídica*, p. 218.

A POLÍTICA FUNDIÁRIA E A REFORMA AGRÁRIA

3.1 Os conflitos pela terra no Brasil

Com as capitanias hereditárias, o território brasileiro foi fatiado e cada parte, extremamente extensa, foi dada a um escolhido por El-Rei, alguém que possuísse posses para ocupar o território.

Estes beneficiados, assim como o Governador-Geral (com a instauração do Governo Central), poderiam conceder sesmarias a alguns privilegiados que exploravam a terra por meio da monocultura. O critério da discricionariedade foi a tônica da dação de terras até as beiras da Independência, quando D. Pedro I vedou a concessão de novas sesmarias. Recebê-las, até então, era sinônimo de *status* político e poucos foram os beneficiados.

Este processo de ocupação do território nacional não se alterou com o impedimento de concessões de novas sesmarias. Muitas das terras excedentes foram ocupadas pelos latifundiários que regularizaram a sua situação com o advento da Lei de Terras. E esta, para agravar a situação, excluiu a possibilidade de que nativos, escravos libertos e imigrantes se tornassem proprietários.

O direito fundiário brasileiro foi construído sob a pressão da força bruta dos grandes proprietários de terras. Terra era e é mercadoria, *status* social, poder econômico. Inegável foi a força política dos ruralistas.

O resultado desta política fundiária e econômica pode ser traduzido em números e uma análise singela de alguns dados extraídos de levantamentos oficiais denota uma abissal disparidade na distribuição da terra no País, que reflete a própria desigualdade social que bem caracteriza a sociedade brasileira. Pelo que se pode ver, os grandes estabelecimentos sempre representaram pequeno número, ocupando grandes extensões territoriais, enquanto os minifúndios proliferaram, como produto da divisão de pequenas glebas.¹²⁸

¹²⁸ A título de ilustração, seguem alguns dados que refletem a realidade do campo no Brasil, desde o início do século.

Segundo Pinto Ferreira, o recenseamento de 1920 constatou a existência de 30.000.000 de habitantes em território nacional. À época, 64.000 latifundiários controlavam 135.000.000 ha de terra e 600.000 sítiantes possuíam 40.000.000 ha, e “algumas empresas, como a Costa Ferreira & Cia., do Pará, concessionária da linha de navegação do Amazonas, com dois sócios, possuíam uma extensão de terra igual à Inglaterra, Escócia e Irlanda juntas”. Em 1940, os latifúndios (assim consideradas as propriedades de dimensão superior a 200 hectares) abrangiam 73,70% do território nacional. Por conseqüência, as pequenas propriedades chegavam a 26,30% do mesmo território. Em 1950, a situação ainda piorou, com a concentração das terras em grandes propriedades (principalmente em São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul) e a pulverização da pequena propriedade em minifúndios (Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 114).

Caio Prado Júnior, com base no Recenseamento de 1950, bem assinalou que os pequenos estabelecimentos agropecuários (com área inferior a 100 ha) equivaliam a 85% do total, mas correspondiam a, apenas, 17% da área ocupada. Os médios estabelecimentos (entre 100 e 200 ha) equivaliam a 6% do total e ocupavam 8% da área agricultável. Já os grandes estabelecimentos correspondiam a 9% do total, e ocupavam nada mais, nada menos, que 75% da área agricultável. Saliente-se, ainda, que o recenseamento foi feito com base em “estabelecimentos” e não de “proprietários”, não aparecendo o caso freqüente de proprietários de mais de um estabelecimento (*A questão agrária no Brasil*, p. 16-17).

O censo agrícola de 1960 confirma esta tendência: os estabelecimentos agrícolas subiram de 2.064.642 (1950), para 3.349.484 (1960), o que poderia denotar um arranjo natural de diminuição da concentração da propriedade. Pinto Ferreira, no entanto, cita um artigo intitulado O censo agrícola de 1960 (*Desenvolvimento & Conjuntura*, n. 9, p. 13 e ss), no qual restou consignada a tendência de pulverização dos pequenos estabelecimentos em contrapartida com a progressiva concentração agrária ou aumento dos latifúndios (Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 115 e 144).

Os dados cadastrais do Incra de 1985 dão o mesmo retrato da situação agrária no Brasil. Destacam-se, entre estes dados, o fato de que, no Brasil, ainda existiam onze milhões de trabalhadores rurais desprovidos de terra ou sem terra, o que correspondia a 14% da população economicamente ativa. Do total de proprietários rurais, 3% eram latifundiários, que possuíam, à época, de 70% a 80% das terras. Em 1980, 1% do total de propriedades rurais ocupava 45% da área total, percentual este que atingiu 58% em 1984. O quadro abaixo bem demonstra a concentração de terras em mãos de poucos, assim como a pulverização da pequena propriedade no período entre 1980 e 1985:

A situação não é diferentemente constatada com a análise dos dados do Censo Agropecuário de 1996, segundo o qual, no Brasil, 75,1% dos imóveis rurais possuíam área inferior a 50 hectares e representavam 10,8% da área territorial. Os imóveis com área entre 50 e 200 hectares correspondiam a 17,3% do total de imóveis rurais, ocupando 15,4% da área territorial total. Os grandes

DISTRIBUIÇÃO DA TERRA NO BRASIL – DÉCADA DE 80

Extratos de área (ha)	1980				1985			
	Estabelecimentos	%	Área (ha)	%	Estabelecimentos	%	Área (ha)	%
Menos de 1.....	469 091	9,1	280 003	0,1	645 624	11,0	366 408	0,1
1 a menos de 2	515 515	10,0	706 942	0,2	619 828	10,6	835 816	0,2
2 a menos de 5	903 590	17,5	2 942 802	0,8	1 049 666	18,0	3 364 936	0,9
5 a menos de 10	709 823	13,8	5 074 510	1,4	770 723	13,2	5 462 618	1,5
10 a menos de 20	771 330	15,0	10 751 394	3,0	818 157	14,0	11 345 762	3,0
20 a menos de 50	854 051	16,6	26 384 898	7,2	910 075	15,6	28 179 753	7,5
50 a menos de 100	391 393	7,6	27 358 060	7,5	438 192	7,5	30 153 422	8,0
100 a menos de 200	260 714	5,0	34 671 996	9,5	283 503	5,0	37 456 164	10,0
200 a menos de 500	169 455	3,3	51 957 472	14,3	175 003	3,0	53 145 325	14,0
500 a menos de 1000	58 352	1,1	40 169 719	11,0	60 112	1,0	41 292 068	11,0
1000 a menos de 2000	27 145	0,5	37 027 553	10,0	29 099	0,5	39 617 914	10,5
2000 a menos de 5000	14 832	0,3	43 467 185	12,0	15 298	0,26	44 821 776	12,0
5000 a menos de 10 000	3 519	0,07	24 054 110	6,6	3 534	0,06	23 957 441	6,4
10 000 a menos de 100 000	2 292	0,04	48 280 127	13,2	2 113	0,03	43 789 385	11,6
100 000 e mais	53	0,001	11 727 653	3,2	61	0,001	12 497 783	3,3
Sem declaração	8 696	0,17	-	-	13 791	0,24	-	-
Total	5 159 851	100	364 854 421	100	5 834 779	100	376 286 577	100

Fonte: Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário de 1985, IBGE.

A tabela acima ilustra, de maneira contundente, a realidade fundiária do País na década de 80. Analisando os dados do ano de 1985, verificamos que os pequenos estabelecimentos agrícolas (menos de 100 hectares) equivaliam a 89,9% do total e ocupavam apenas 21,2% da área total. Os grandes estabelecimentos (acima de 200 hectares) somavam 4,85% do total de estabelecimentos e ocupavam nada mais que 68,8% do território nacional.

estabelecimentos (acima de 200 hectares) correspondiam a 7,6% do total de imóveis rurais e, entretanto, ocupavam 73,8% da área territorial rural.¹²⁹

Há, no entanto, quem não veja tanta contundência nos números apresentados pelo Incra, *in verbis*:

“Há quem insista em utilizar os dados do Incra para provar a força do latifúndio. Nada mais desarvorado. Quem entende de estatística sabe quanta pesquisa virou lixo acadêmico depois que se comprovou a deformação provocada, desde o cadastro de 1972, pela grilagem de terras. Cerca de 90 milhões de hectares foram excluídos recentemente do cadastro. Eram latifúndios de papel.

Guerra ideológica: muitos enxergam assim a motivação dos proponentes do limite da propriedade rural. Mas que ideologia? No apogeu do comunismo, a economia marxista vangloriava-se da vantagem da grande produção sobre o campesinato. Kautsky foi renegado por Lênin exatamente por defender a pequena propriedade no campo”.¹³⁰

O excerto acima lembra-nos que é necessário não tomar a frieza dos números como verdade absoluta, o que realmente deve ser sopesado. É bastante comum o cancelamento de matrículas e cadastros de imóveis rurais, sob o fundamento de que estes não existem, ou por conta da sobreposição de imóveis rurais, principalmente em Estados da Amazônia legal.

Entretanto, deve ser notado que os números, ainda que não retratem com fidelidade a realidade dos fatos, são parâmetros que devem ser considerados, porquanto dão uma noção aproximada da estrutura fundiária brasileira. Outro ponto a ser colocado é que a constatação foi feita por quem atuou como autoridade máxima do órgão que deveria, ao menos, ter um controle da distribuição de terras no País. Em outros termos, além da terra não ser dividida,

¹²⁹ Mauro de Albuquerque Madeira, Imposto Territorial Rural: situação atual (Lei n. 9.393/96) e situação anterior (Lei n. 8.847/94), p. 30.

¹³⁰ Xico Graziano, O limite da propriedade rural, *O Estado de S. Paulo*, 18 mar. 2003.

constata-se que sequer há um controle efetivo e confiável dela, o que inviabiliza não apenas o conhecimento da realidade no campo, como até mesmo dificulta o exercício da competência tributária, no que tange à propriedade rural, de maneira adequada.

O que se percebe, analisando os indicadores mencionados e a própria legislação brasileira sobre as relações de propriedade, é que a concentração de terras em mãos de poucos é, desde os primórdios da história do Brasil, um grave foco de tensão a ser contornado. A Independência do País foi conquistada de maneira calculada pelo herdeiro do trono lusitano e a Proclamação da República não alterou o cotidiano do homem médio brasileiro. Mas a desigualdade na distribuição de riquezas, nela incluindo a terra, já foi o estopim de vários conflitos.

Enganam-se aqueles que imaginam que os conflitos no campo são um fenômeno recente, ligado umbilicalmente ao Movimento dos Sem-Terra. A bem da verdade, a violência no campo é um fenômeno antigo, que se confunde, inclusive, com a própria história do Brasil. Já na tentativa de ocupação do território de além-mar pelo colonizador, houve os primeiros conflitos ligados à terra.

Passa-se a abordar o tema.

3.1.1 A resistência ao cativo e a ameaça estrangeira

Franceses, ingleses e holandeses, desde o descobrimento disputavam terras no Maranhão, Pernambuco e região do Rio Amazonas. Paralelamente a esta batalha pela soberania do território descoberto, potiguares, guaranis e tamoios, dentre muitas outras tribos, lutaram de Norte a Sul contra a invasão de seus territórios e contra a escravidão.¹³¹ Os capturados ou serviam para a lavoura ou eram levados a Portugal, e apresentados como “raridade da colônia”.

Arredios, os indígenas foram substituídos pelos escravos africanos, principalmente os bantos e sudaneses, a ponto de, no final do século XVI, o Brasil contar com mais de quinze mil africanos trabalhando nos engenhos. A resistência à escravidão, embora em menor escala se comparada com a indígena, fez nascer um novo território: os quilombos. Lá viviam negros, mamelucos, índios e também trabalhadores livres e marginalizados. Palmares foi o maior quilombo da história brasileira, e chegaram a viver naquele território de resistência mais de vinte mil pessoas.¹³²

O fim da escravatura, em 1888, fez com que os negros se tornassem trabalhadores livres, mas relegados à exclusão. Não eram considerados cidadãos (pois não eram proprietários) e a Lei de Terras não lhes permitia receber doações de terras que, à época, somente poderiam ser compradas. Nesta condição, vendiam sua força de trabalho aos fazendeiros e recebiam, em troca, módicas quantias. A situação ainda se agravava com a chegada do imigrante europeu, que concorria com os negros como força de trabalho.

¹³¹ Bernardo Mançano Fernandes et al., *A questão agrária e a justiça*, p. 17.

¹³² Sandra Regina Martini Vial, *Propriedade da terra: análise sociojurídica*, p. 174.

Os antigos senhores de escravos, com a exploração da mão-de-obra barata do imigrante europeu e do recém-liberto escravo, transformaram florestas em fazendas de café ou de gado, passando a grilar grandes extensões de terras. As terras devolutas foram apropriadas por meio de falsificação de documentos, suborno dos responsáveis pela regularização fundiária e assassinato de trabalhadores. E as terras possuídas pelos indígenas e camponeses foram invadidas por grileiros, gerando confrontos e massacres.¹³³

3.1.2 Da Balaiada ao Cangaço

A Balaiada foi a primeira rebelião decorrente da luta pela terra, em que se contrapunham os grandes proprietários e as classes marginalizadas, dentre eles os trabalhadores desprovidos de terras. Sobre o movimento lembrou Ana Paula Gularte Liberato:

“A Balaiada foi uma das mais importantes rebeliões ocorridas na época regencial. Tinha como característica a presença de camponeses, artesãos, negros, mestiços, todos insatisfeitos com as condições sociais e políticas vigentes no sertão do Norte e Nordeste. Os principais Estados afetados foram Maranhão, parte do Piauí e Ceará, entre 1838 e 1841.

Basicamente, surge da insatisfação das elites locais. O principal líder era Manuel Francisco dos Anjos, o ‘Balaio’, que tinha este cognome porque fazia e vendia cestos. Os liberais, insatisfeitos com a dominação política dos grandes proprietários de terras, reúnem as classes mais baixas, motivadas pelas péssimas condições de vida e pelas desigualdades sociais”.¹³⁴

Outro movimento contemporâneo à Balaiada e digno de nota é a Cabanagem, ocorrida no Pará e Amazonas, à época da Independência, com

¹³³ Bernardo Mançano Fernandes et al., *A questão agrária e a justiça*, p. 19.

¹³⁴ Ana Paula Gularte Liberato, *Reforma agrária: direito humano fundamental*, p. 105.

duração de nove anos. Era composta por miseráveis que viviam à beira dos rios, conhecidos como “cabanos”. Lutavam por melhoria das condições sociais e econômicas e chegaram a tomar a cidade de Belém por duas vezes, a proclamar a República e organizar um Governo Provisório. Nos três últimos anos foram mortos mais de trinta mil cabanos e estima-se que durante a duração do movimento foram mortos mais de quarenta por cento dos habitantes da Província do Pará.¹³⁵

Canudos foi a marca maior da resistência camponesa na história brasileira. Lá, camponeses excluídos do meio de produção formaram um movimento social messiânico, sob a liderança de Antonio Vicente Mendes Maciel (o Antonio Conselheiro) que contrariava os interesses do coronelismo latifundiário, motivo por que foram declarados inimigos de guerra. Os camponeses acamparam na fazenda Canudos em 1893 e passaram a chamar o local de Belo Monte. Lá havia cinco mil e duzentas casas, com cerca de trinta mil habitantes.

A organização econômica se realizava por meio de trabalho cooperado: todos tinham direito à terra e desenvolviam produção familiar, garantindo um fundo comum para uma parcela da população, especialmente velhos e desvalidos.¹³⁶

Em Canudos não havia autoridades policiais nem coletores de impostos, nem casas de jogos, prostíbulos ou bebidas alcoólicas. Na produção e distribuição de bens, vigorava a propriedade coletiva da terra, das pastagens, dos

¹³⁵ Ana Paula Gularte Liberato, *Reforma agrária: direito humano fundamental*, p. 108.

¹³⁶ Bernardo Mançano Fernandes et al., *A questão agrária e a justiça*, p. 20.

rebanhos, das plantações. A propriedade privada se restringia aos bens de uso pessoal, aos móveis e moradia. A produção era consumida pelos habitantes de Canudos, e a sobra era vendida na região.¹³⁷

Foram os habitantes de Canudos exterminados, sob o fundamento de que defendiam a volta da monarquia. Militares de todo o Brasil se dirigiram a Canudos e, apesar da resistência encontrada entre outubro de 1896 e outubro de 1897, o massacre foi inevitável.

Euclides da Cunha, em sua obra *Os sertões*, retrata, com riqueza de detalhes, o massacre cometido pelo Governo contra os integrantes do movimento com raízes no abandono e miséria ainda hoje vigentes no sertão nordestino. Podemos destacar a seguinte passagem, em que é descrita a vila de Canudos e um dos ataques:

“Canudos tinha, naquela ocasião – foram uma a uma contadas depois – , cinco mil e duzentas vivendas; e como estas, cobertas de tetos de argila vermelha, mesmo nos pontos em que se erigiam isoladas mal se destacavam, em relevo, no solo, acontecia que as vistas, acomodadas em princípio ao acervo de pardieiros compactos em torno da praça, se iludiam, avolumando-a desproporcionalmente. (...) Repugnava admitir-se que houvesse ali embaixo tantas vidas.

(...)

Dias antes um *shrapnel* arrojado da Favela, e que passara beirando as cimalthas da igreja nova, arrebentara dentro do casario anexo à latada das orações. E dali ascendera imediatamente uma réplica cruel perturbando os artilheiros do coronel Olímpio: um longo e indefinível choro; assonância dolorosíssima de clamores angustiosos, fazendo que o canhoneio cessasse à voz austera e comovida daquele comandante (...).¹³⁸

¹³⁷ Edmundo Moniz, *Canudos, a luta pela terra*, p. 45.

¹³⁸ Euclides da Cunha, *Os sertões*, p. 676.

Chega a ser comovente a narrativa da última batalha, em que Antonio Conselheiro é morto e os quatrocentos sobreviventes rendem-se, muitos deles depois vendidos como escravos, *in verbis*:

“Custava-lhes admitir que toda aquela gente inútil e frágil saísse tão numerosa ainda dos casebres bombardeados durante três meses. Contemplando-lhes os rostos baços, os arcabouços esmirrados e sujos, cujos molambos em tiras não encobriam lanhos, escaras e escalavros – a vitória tão longamente apeteçada decaía de súbito. Repugnava aquele triunfo. Envergonhava. Era, com efeito, contraproducente compensação a tão luxuosos gastos de combates, de reveses e de milhares de vidas, o apresamento daquela caqueirada humana (...).

Nem um rosto viril, nem um braço capaz de suspender uma arma, nem um peito resfolegante de campeador domado: mulheres, sem-número de mulheres, velhas espectrais, moças envelhecidas, velhas e moças indistintas na mesma fealdade, escaveiradas e sujas, filhos escanchados nos quadris desnalgados, filhos encarapitados às costas, filhos suspensos aos peitos murchos, filhos arrastados pelos braços, passando; crianças, sem-número de crianças; velhos, sem-número de velhos; raros homens, enfermos opilados, faces túmidas e mortas, de cera, bustos dobrados, andar cambaleante.

(...)

Tinha nos braços finos uma menina, neta, bisneta, tataraneta talvez. E essa criança horrorizava. A sua face esquerda fora arrancada, havia tempos, por um estilhaço de granada; de sorte que os ossos dos maxilares se destacavam alvíssimos, entre os bordos vermelhos da ferida já cicatrizada... A face direita sorria. E era apavorante aquele riso incompleto e dolorosíssimo aformoseando uma face e extinguindo-se repentinamente na outra, no vácuo de um gilvaz”.¹³⁹

O século XX iniciou-se com uma nova resistência campesina, na região fronteira entre o Paraná e Santa Catarina (faixa de litígio), a Guerra do Contestado. A entrega de terras a empresas estrangeiras (Brazil Railway Company e Lumber)¹⁴⁰ para a construção da ferrovia São Paulo-Rio Grande, exploração de madeira e colonização por imigrantes europeus, gerou a expropriação de terras dos camponeses, que organizaram, em 1912, em Campos Novos (SC), um movimento de caráter político-religioso.

¹³⁹ Euclides da Cunha, *Os sertões*, p. 749-752.

¹⁴⁰ A Lumber foi uma empresa constituída para colonizar as margens da ferrovia que seria construída, mediante a exploração de madeira e povoamento.

O Contestado, aliás, decorreu da soma de vários fatores sociais: dentre eles o fato de que, com a República, as terras devolutas passaram para o Estado-membro e as oligarquias estaduais aperfeiçoaram esquemas políticos de favorecimento dos “coronéis”. Terras devolutas de Santa Catarina e Paraná passaram, pouco a pouco, para as mãos dos coronéis, ainda que ocupadas por posseiros, pequenos criadores e lavradores. Essa gente viu-se estranha na condição de intrusa nas terras que ocupava, e foi expulsa por jagunços e capangas. Sem ter para onde ir, os intrusos ficaram perambulando pelo sertão, gerando-se, deste modo, um foco de tensões que desencadeou a guerra.¹⁴¹

A guerra, surgida em decorrência da falta de terra e de condições de sobrevivência digna dos ocupantes das terras devolutas, durou até 1916 e teve um saldo de três mil mortos. Os pequenos agricultores perderam as suas terras; os empregados da ferrovia, após a construção, ficaram sem emprego.¹⁴²

Nas primeiras décadas do século XX, no Nordeste, onde perseguição e morte eram coisas comuns aos camponeses, onde o coronelismo se sobrepunha às leis, surgiu uma forma de banditismo social chamado Cangaço, em que os principais expoentes foram Antonio Silvino e Virgulino Ferreira, este último chamado de “Lampião”.

O Cangaço era uma forma de organização de camponeses rebeldes que atacavam vilas e fazendas, em grupos que eram formados basicamente por camponeses expulsos de suas terras por coronéis, que saqueavam fazendas e casas comerciais.¹⁴³ Era o Cangaço uma forma violenta e vingativa de protesto às

¹⁴¹ Ana Paula Gualarte Liberato, *Reforma agrária: direito humano fundamental*, p. 111.

¹⁴² *Ibidem*, p. 111.

¹⁴³ Bernardo Mançano Fernandes et al., *A questão agrária e a justiça*, p. 21.

injustiças sociais existentes no campo, onde milhares de brasileiros sobreviviam em estado de semi-escravidão.¹⁴⁴

3.1.3 A luta pela terra no século XX

A luta pela reforma agrária propriamente dita, no entanto, é um fenômeno social fecundado em meados do século XX, com o surgimento de formas de organização criadas na luta pela terra, tais como as ligas camponesas, as diferentes formas de associações e os sindicatos dos trabalhadores rurais, num espaço político ocupado pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) e a Igreja Católica Romana.

As ligas camponesas surgiram em meados da década de 40, como forma de organização política camponesa de resistência à exploração e expulsão da terra, possuindo apoio do PCB. Surgiram no Nordeste, na área de plantio da cana-de-açúcar, que, após a Segunda Guerra Mundial, alcançou preços altíssimos no mercado mundial. Ante tal fato, os proprietários de canaviais, que em regra viviam de rendas, resolveram retornar à lavoura, violando contratos celebrados com arrendatários e foreiros. Assim o fizeram de maneira violenta, expulsando os trabalhadores que não estivessem de acordo com o regime de trabalho imposto pelos proprietários das terras. Estes formaram o movimento que posteriormente passou a congrega outros trabalhadores, unindo foreiros, arrendatários, posseiros e cortadores de cana.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Leandro Ribeiro Silva, *Propriedade rural*, p. 137.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 139.

Em 1947, com o decreto de ilegalidade do PCB, tais ligas foram reprimidas de maneira violenta, pelos próprios fazendeiros e pelos seus jagunços. Sobre o movimento, registrou Leandro Ribeiro da Silva:

“A despeito do enfoque ideológico que norteava as lideranças camponesas, não se pode desconhecer que estas Ligas trouxeram o debate de temas de relevante importância em relação à condição sócio-econômica do trabalhador rural, como a expulsão dos foreiros da área de trabalho, a discussão a respeito da posse da terra, tendo como suporte os títulos originais de domínio, assim como denunciavam também a extinção dos contratos de arrendamento e parceria desrespeitados pelos donos da terra.

Enfim, as ligas camponesas transformaram-se em porta-vozes de denúncia e reivindicação dos trabalhadores rurais, mostrando acima de tudo a forma de espoliação por que passavam. Concomitantemente, mostravam a formação de capitais manipulados por pessoas gananciosas, que pretendiam transformar o homem em mero instrumento de trabalho”.¹⁴⁶

Em Pernambuco, em 1954, as Ligas Camponesas ressurgiram, nascendo também a União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, sob inspiração do PCB. Estas se expandiram por todo o território nacional, mediante a realização de encontros e congressos. A ação das ligas visava a uma reforma agrária radical e os camponeses passaram a realizar reiteradas ocupações de terras.¹⁴⁷

A Igreja Católica dividiu-se. A ala conservadora criou o Serviço de Assistência Rural no Rio Grande do Norte, o Serviço de Orientação Rural em Pernambuco e a Frente Agrária Gaúcha no Rio Grande do Sul. A ala da teologia da libertação formou o Movimento de Educação de Base, que trabalhava com alfabetização e formação política dos camponeses.¹⁴⁸ Surgiu ainda, em 1962, o Movimento dos Agricultores Sem-Terra no Rio Grande do Sul.

¹⁴⁶ Leandro Ribeiro Silva, *Propriedade rural*, p. 140.

¹⁴⁷ Bernardo Mançano Fernandes et al. *A questão agrária e a justiça*, p. 23.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 23-24.

Podemos ainda citar alguns focos de luta no campo entre 1946-1960, tais como a região do Vale do Mucuri e do Vale do Rio Doce, onde posseiros formaram movimentos camponeses e resistiram à expropriação forçada pelos fazendeiros que ambicionavam aumentar suas posses por conta da abertura da rodovia Rio-Bahia. A área em litígio entre Minas Gerais e Espírito Santo também foi palco de lutas entre camponeses e fazendeiros pela posse da terra. A valorização das terras em Goiás, por conta da construção da Transbrasiliana e do projeto de colonização promovido pelo Poder Público, fez com que a posse das terras devolutas fosse igualmente disputada por fazendeiros e camponeses (Revolta dos Trombas e Formoso), dando margem à legalização fundiária por meio de documentos falsos. Na região de Porecatu, no Paraná, ocorreu um enfrentamento armado entre posseiros e polícia, por conta de supostas manobras arditas com as terras devolutas (Revolta de Porecatu), tal como acontecido em Goiás. A região de Pindaré (MA), que recebeu famílias expulsas do vale do Mearim, e que já tinham sido expulsas do Piauí e do sertão do Ceará, também passou a ser grilada, o que motivou mais outra expulsão desta população, que acabou instalando-se na região hoje conhecida como Bico do Papagaio (região na divisa entre Pará, Tocantins e Maranhão).¹⁴⁹

Durante o regime militar, intensificou-se a concentração fundiária, e o País assistiu ao maior êxodo rural de sua história. O meio rural modernizou-se tecnologicamente com a vinda de maquinário. D'outra banda, a política da era militar permitiu a acentuação da concentração de riquezas e aumentou a miséria dos camponeses, os quais não tinham acesso às linhas de crédito, subsídios, incentivos ou isenções fiscais. A mão-de-obra camponesa era substituída pela tecnologia, os salários foram reduzidos e a expropriação fora estimulada. A

¹⁴⁹ Bernardo Mançano Fernandes et al., *A questão agrária e a justiça*, p. 25.

violência no campo acentuou-se sob estas condicionantes. Nas décadas de 60 e 70, foram criados e espalharam-se pelo Brasil as Comunidades Eclesiais de Base, onde os trabalhadores encontravam condições de organização na luta pela terra, à luz dos ensinamentos da Teologia da Libertação. A Pastoral da Terra foi criada em 1975 e foi articuladora de movimentos camponeses que se insurgiram durante o governo militar.¹⁵⁰

A partir da década de 60 começam a surgir os sindicatos rurais, destinados à orientação e defesa de seus associados, que passaram a ser vistos com simpatias por autoridades e membros do clero.¹⁵¹

Nasce o Movimento dos Sem-Terra em 7 de setembro de 1979, cujo embrião foi a ocupação da gleba Macali, no Município de Ronda Alta (RS), estendendo-se, posteriormente, através de ocupações, nos Estados do Sul, São Paulo e Mato Grosso do Sul. Formalmente pode-se dizer que o Movimento dos Sem-Terra surgiu em janeiro de 1984, em Cascavel (PR) e seu primeiro congresso foi em Curitiba (PR), em 1985. Abriu-se caminho para a organização do movimento nas regiões Norte e Nordeste, definindo-se a ocupação de terras como forma de resistência pela luta camponesa.¹⁵²

O Plano Nacional de Reforma Agrária foi apresentado em 1985. No entanto, quatro anos depois, menos de dez por cento do previsto havia sido realizado. O projeto de lei original foi desfigurado e isto tornou a proposta de mudança inviável, sacramentando a vitória das forças políticas contrárias à reforma agrária. As poucas desapropriações que foram levadas a cabo

¹⁵⁰ Bernardo Mançano Fernandes et al., *A questão agrária e a justiça*, p. 26.

¹⁵¹ Leandro Ribeiro Silva, *Propriedade rural*, p. 141.

¹⁵² Bernardo Mançano Fernandes et al., *A questão agrária e a justiça*, p. 27.

decorreram por conta das ocupações de terras. Em contraposição às invasões ocorridas nesta época, surgiu a União Democrática Ruralista (UDR)¹⁵³.

Fernando Collor, com o apoio dos ruralistas, minou a política de reforma agrária, que saiu da pauta durante o seu governo.

Em 1995 aconteceu o primeiro conflito no campo no governo Fernando Henrique Cardoso, em Rondônia. Lá morreram nove sem-terra e dezenas restaram feridos. Em 17 de abril do ano seguinte, em Eldorado dos Carajás (PA), ocorreu a mais impactante chacina dos últimos tempos na área rural, onde dezenove sem-terra foram mortos e dezenas foram os feridos. Tal fato se deu porque dezenas de sem-terra caminhavam até Belém para pressionar o governo para que fossem assentados. Houve combate com a Polícia Militar e, seja com ou sem resistência, inevitável afirmar que o saldo do confronto foi desastroso. Nesta época, a política neoliberal agudizou a crise na agricultura.¹⁵⁴

3.2 A reforma agrária na Constituição

No capítulo anterior verificou-se a origem do problema de concentração de terras no Brasil, que remonta à política de distribuição de terras nos remotos tempos em que este País era colônia de Portugal.

¹⁵³ Bernardo Mançano Fernandes et al., *A questão agrária e a justiça*, p. 42.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 24.

Também foi possível analisar a dimensão do problema, mediante a apresentação de dados estatísticos que fornecem elementos sinalizadores da má distribuição de terras.

Após a análise da origem da questão (legislação utilizada para privatizar as terras brasileiras) e do problema em si (má distribuição de terras), foram apresentadas as consequências advindas, quais sejam os conflitos no campo que pontuaram a história.

O constituinte de 1988 não restou alheio a este problema e previu, como instrumento de justiça social destinado à pacificação dos conflitos no campo e de adequação na distribuição de terras, a reforma agrária, que, pela primeira vez na história do País, foi tratada em nível constitucional.

Qual foi, no entanto, o motivo que levou o constituinte de 1988 a inserir a reforma agrária na Constituição?

3.2.1 A Constituição do Estado Liberal

Ainda que na Grécia Antiga já se distinguíssem as leis referentes à estrutura da organização política das demais leis, a criação de um poder que viesse a dar vida a um Estado, que pudesse lhe dar fundamento, só nasce com a idéia de Constituição escrita.

Com Sieyés, em *Que é o terceiro Estado?*, inicia-se a idéia de Poder Constituinte, daquele poder que antecede a Constituição. Mas não se podem

olvidar alguns antecedentes, tais como a *doutrina das leis fundamentais do reino* (leis que o monarca não podia modificar, porque concernentes à estrutura política do Estado, servindo como fundamento político do poder e como sinal de identidade da comunidade política), a *doutrina pactista medieval* (noção de que o Poder vinha de Deus, por intermédio do Povo), e a doutrina do contrato social de Grotio, Hobbes, Locke e Rousseau (com a premissa de que a sociedade se concebe a partir de um contrato livremente consentido entre todos os homens).¹⁵⁵

O Constitucionalismo tem como alicerce histórico as Revoluções Francesa e Americana, e possuía como escopo findar o absolutismo monárquico e estabelecer normas jurídicas regulamentadoras do Estado. Nasceu da idéia de submeter o Poder Político ao Direito, limitando as funções do Estado, visando à garantia da liberdade dos cidadãos e procedendo à separação dos Poderes para facilitar o seu exercício e controle. Tratava-se da idéia de que o Estado passava a ser subordinado à coletividade e este Estado somente restaria constituído com o advento de uma Constituição.

Esta idéia atravessou os séculos e ainda hoje se diz que o Estado nasce formalmente com o advento de sua Constituição. Por isso, Jorge Miranda diz que “Constituir o Estado equivale a dar-lhe a sua primeira Constituição, a lançar bases da sua ordem jurídica, a dispor um estatuto geral de governantes e governados”.¹⁵⁶

O Estado, pois, deixava de ser um “dado político inicial e autopoietico”, na dicção de Vital Moreira,¹⁵⁷ e tinha seu marco inicial, sua criação, com o

¹⁵⁵ Deise Fajardo Nogueira, Considerações sobre soberania e poder, p. 29.

¹⁵⁶ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, t. 3, p. 163.

¹⁵⁷ O futuro da Constituição, p. 314.

advento de sua Constituição. E na sua origem já era limitado, posto que incumbia ao Texto Constitucional colocar-lhe rédeas legais. O Estado Constitucional, pois, era condicionado pela lei, e, como tal, somente ela podia estabelecer limitações em matéria individual e fornecer os parâmetros de atuação da Administração Pública.

Registre-se que o constitucionalismo surgiu sob o mando do Estado Liberal burguês, que conformava o Estado às “tarefas de garantia da liberdade e da segurança, na participação política reservada à burguesia, *na* separação Estado/sociedade, na administração dedicada às tarefas de ordem pública e de polícia, na economia entregue à auto-regulação do mercado. Nas palavras de Gianinni, era a ordem constitucional do ‘Estado monoclássista’”.¹⁵⁸

Assim, a Constituição liberal apresentava cunho organizatório e procedimental. Primeiramente, porque reconhecia e garantia direitos firmados num sistema positivado; em segundo lugar, porque, para que aqueles direitos não fossem vulnerados, necessárias eram a criação e estruturação do poder político estatal, a ponto de existir um sistema de funções e órgãos limitadores do Poder do Estado.

E destas idéias desenvolveu-se o constitucionalismo até a atualidade, com os pertinentes desdobramentos, colhendo princípios e preceitos que multiplicaram as instituições e os instrumentos jurídicos garantidores do sistema.

¹⁵⁸ Vital Moreira, O futuro da Constituição, p. 315.

Este modelo político não se alterou de maneira substancial. O esboço constitucionalista apresenta-se até hoje como exemplo político representativo do denominado Estado de Direito, com espeque no projeto liberal que prevaleceu.

Foi desta raiz que afloraram institutos, direitos e princípios que hoje se traduzem em verdadeiros pilares das Constituições modernas, tais como o princípio da supremacia da Constituição, o controle de constitucionalidade (seja ele difuso ou concentrado), o princípio democrático e republicano, o da rigidez formal das Constituições e o da possibilidade de revisão constitucional.

Enfim, a Constituição de cunho liberal era uma expressão jurídica do enlace entre poder e comunidade política ou entre sujeitos destinatários do poder.¹⁵⁹ Jorge Miranda trata com precisão singular o constitucionalismo do Estado Liberal, e assim nos ensina:

“O Estado só é Estado constitucional, só é Estado racionalmente constituído, para os doutrinários e políticos do constitucionalismo liberal, desde que os indivíduos usufruam de liberdade, segurança e propriedade e desde que o poder esteja distribuído por diversos órgãos. Ou relendo o artigo 16.º da Declaração de 1789: ‘Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição’.

Em vez de os indivíduos estarem à mercê do soberano, eles agora possuem direitos contra ele, imprescritíveis e invioláveis. Em vez de um órgão único, o Rei, passa a haver outros órgãos, tais como Assembléia ou Parlamento, Ministros e Tribunais independentes – para que, como preconiza Montesquieu, o poder limite o poder (...).

A idéia de Constituição é de uma garantia e, ainda mais, de uma direcção de garantia (...)

Mas o constitucionalismo liberal tem ainda de buscar uma legitimidade que se contraponha à antiga legitimidade monárquica; e ela só pode ser democrática, ainda quando na prática e nas próprias leis constitucionais daí se não deduzam todos os corolários. A Constituição é então a auto-organização de um povo (de uma nação, na acepção revolucionária da palavra), o acto pelo qual um povo se obriga e obriga seus

¹⁵⁹ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, p. 13.

representantes, o acto mais elevado de exercício da soberania (nacional ou popular, consoante a concepção que se perfilhe).

(...)

Levada às últimas conseqüências, esta concepção equivale a considerar a Constituição não apenas como limite, mas também como fundamento do poder público, e não apenas como fundamento do poder, mas também como fundamento da ordem jurídica”.¹⁶⁰

3.2.2 A Constituição do Estado Social

O paradigma liberal burguês do constitucionalismo manteve-se como esqueleto das Constituições Modernas, figurando como repositório dos direitos e garantias do cidadão em face da máquina estatal.

No século XX a Constituição, sem deixar de regular tão exaustivamente como no século XIX a vida política, ao mesmo tempo em que se universaliza, perde a referência necessária ao conteúdo liberal; e “nela parecem caber quaisquer conteúdos”.¹⁶¹

A Constituição, pois, perde sua postura basicamente passiva, de descrição ou reprodução de determinada estrutura jurídico-política e apresenta-se com uma posição ativa de normas jurídicas de transformação das condições políticas e sociais.

As primeiras expressões deste novo entendimento constitucional são a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar, de 1919,¹⁶² nas quais

¹⁶⁰ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, p. 13.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 8.

¹⁶² Apesar de grande parte dos doutrinadores tratar a Constituição de Weimar como a primeira que deu azo ao surgimento do Estado Social, deve-se registrar que a Constituição Mexicana de 1917 precede à de Weimar e

inserir-se matérias nunca dantes abarcadas pela Constituição, tais como economia e trabalho. Pela Constituição de Weimar, garantia-se a propriedade cujo conteúdo e limites seriam fixados em lei, deixando de ser um direito absoluto. A mesma Carta foi precisa ao estabelecer que “a propriedade obriga. Seu uso constitui, conseqüentemente, um serviço para o bem comum”. E ainda arrematou dispondo que a repartição e a utilização do solo seriam fiscalizadas pelo Estado, de forma a impedir o abuso e proporcionar a todos os alemães moradia e a toda as famílias alemãs, especialmente as de prole numerosa, moradia e patrimônio econômico que responda às suas necessidades... O cultivo e a exploração da terra passaram a ser um dever para a comunidade. Os aumentos de valor da terra que se obtivessem sem o emprego do trabalho ou do capital, deveriam reverter em benefício da coletividade.¹⁶³

Foi também na Constituição de Weimar que se sedimentou o controle de constitucionalidade das leis, como instrumento de garantia da supremacia da Constituição, e que serviu de paradigma para outras Constituições da época e atuais.

Introduz-se na Constituição uma gama de direitos econômicos, sociais e culturais, além do direito coletivo. Ao lado do paradigma do proprietário independente que o constitucionalismo liberal resguardava, passa a figurar na mesma Carta também a dos trabalhadores economicamente dependentes.

A Constituição, pois, deixa de ser uniclassista e passa a ser universal, reconhecendo os sindicatos operários e os partidos políticos dos trabalhadores,

também anuncia a preocupação com os aspectos sociais. Neste sentido: Cinthia Robert e José Luiz Quadros Magalhães, *Teoria do Estado, democracia e poder local*, p. 173.

¹⁶³ Fernando Pereira Sodero, *Direito agrário e reforma agrária*, p. 80.

permitindo-lhes a inserção na seara política. Ao lado da Constituição descritiva, procedimental e organizatória, surge a Constituição diretiva, programática, impregnada de normas e princípios norteadores da atuação estatal, de programas de ação e de políticas públicas. Agora não somente o Estado, mas economia e sociedade são incluídos no corpo da Constituição.

As décadas de 70 e 80 marcam a época em que a Constituição passa a ser o instrumento pelo qual o Direito se engaja às demandas sociais e às novas práticas políticas, tornando-a mais habilitada a responder aos reclamos da sociedade. Após períodos de ditadura, as Constituições europeias e latinas surgem como o reafirmar da democracia e do Estado de Direito, fazendo inserir direitos, tais como o do meio ambiente equilibrado, à paz, sobre o patrimônio comum da humanidade, comunicação e desenvolvimento sustentável. A própria Constituição Federal de 1988 traz em si não somente direitos e garantias individuais e a organização do Estado, mas também trata de saúde, meio ambiente, educação, cultura, índios, comunicação, dentre outros assuntos.

Este intervencionismo do Estado não ocorreu apenas nos Estados denominados socialistas, mas também naqueles capitalistas, levando a uma hipertrofia das entidades de direito público ou de capital prevalentemente público. Esta hipertrofia do alcance da Constituição conduziu a uma segmentação e não é por acaso que hoje se fala em Direito Constitucional Econômico, Direito Constitucional Tributário, Direito Constitucional Processual...

Jorge Miranda bem nos lembra que o enveredar da Constituição por matérias tão amplas e distintas não deve acarretar a pulverização ou a perda da unidade do sistema, devendo sempre haver uma conformação recíproca das normas

contidas no corpo da Constituição, que devem ser compreendidas no contexto em que são inseridas.¹⁶⁴

A par desta transformação histórica, houve ainda o que Vital Moreira¹⁶⁵ chama de universalização da Constituição. Excetuando alguns poucos casos, multiplicaram-se os Estados e também o número de Constituições no mundo. Com o advento do denominado Estado Social, o mundo viu o triunfo do constitucionalismo liberal-democrático. Com ele, restava adotado em praticamente todas as Constituições modernas o controle de constitucionalidade.

3.2.3 A reforma agrária na topografia da Constituição de 1988

Deve ser lembrado que a maioria das reformas agrárias se iniciou após a Primeira Guerra Mundial, visando a minimizar a fome que assolava o Velho Continente. Pois foi justamente nesta época que o Direito Constitucional sofreu uma profunda mudança, ao tempo em que surgiu uma corrente renovadora que é conhecida como constitucionalismo social, que defende incorporação de novas cláusulas de conteúdo econômico e social, em grande parte endereçadas a dar um novo sentido ao direito de propriedade que tem por objeto a terra.¹⁶⁶

Jorge Miranda lembra que o conceito material de Constituição acusa no século XX as repercussões dos acontecimentos que o balizam, abrindo-se a uma pluralidade de conteúdos. As Constituições do século XX “estendem o seu domínio para novas regiões, garantindo não só direitos do homem, do cidadão,

¹⁶⁴ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, p. 23.

¹⁶⁵ O futuro da Constituição, p. 315.

¹⁶⁶ Fernando P. Brebbia, *Manual de derecho agrario*, p. 196.

do trabalhador, como princípios objectivos da vida social, permitindo ou impondo intervenções econômicas, modelando ou remodelando instituições políticas e privadas”. Em outras palavras, onde estiver o fenômeno político, estará o fenômeno constitucional.¹⁶⁷

A Constituição de 1988 espelhou este ambiente histórico, em que o Direito se engajava às demandas sociais e tinha-se a expectativa de que se tornasse um instrumento normativo de transformação das condições políticas e sociais do País. Breve leitura do Texto Constitucional permite aferir que ele não tratou exclusivamente da organização do Estado e de suas limitações (direitos e garantias). Possuía-se a pretensão de uma Constituição diretiva, programática, impregnada de normas e princípios norteadores da atuação estatal, de programas de ação e de políticas públicas.

O direito de reforma agrária, consubstanciado no acesso à terra, foi lembrado nesta esteira, como uma diretiva imposta pela sociedade ao governante, como um norte de políticas públicas, como um item obrigatório na pauta governamental.

A Constituição da República dedicou todo um capítulo para tratar da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, traçando princípios e normas que se inserem no subsistema do Direito Constitucional Econômico. Para a reforma agrária propriamente dita, previu-se uma forma de desapropriação indenizada com títulos da dívida agrária e delimitaram-se quais seriam os imóveis suscetíveis de ser desapropriados.

¹⁶⁷ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, t. 2, p. 20.

A manutenção da propriedade rural restou condicionada ao atendimento de sua função social, assim entendida como o cumprimento de critérios e exigências previstos em lei, no tocante ao seu aproveitamento racional, à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e à preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

3.3 Reforma agrária – Elementos, objetivo e características

Passa-se a adentrar o conceito de reforma agrária, analisando os elementos, o conceito, os institutos afins e os métodos utilizados para a sua execução.

A melhor forma de se chegar ao conceito de algum objeto é delinear suas características, elementos e objetivos. No entanto, é inegável afirmar que, quando se trata de reforma agrária, muitas das vezes o significado esbarra nos preconceitos tanto daqueles que, por motivos próprios, desaprovam o assunto quanto daqueles que lhes são defensores biliaries.

Tentemos, no entanto, traçar o conceito de reforma agrária fundamentando-o com seus elementos primordiais e elementos ontológicos.

São elementos da reforma agrária a terra, a política agrícola e o homem. O homem deve ser o centro das atenções em qualquer programa de reforma agrária. O razoável investimento a se fazer para alterar a geografia agrícola de um lugar deve passar, obrigatoriamente, pela intenção de dar condições de vida

dignas ao homem da terra.¹⁶⁸ Trata-se de desdobramento do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III, da Constituição Federal), mandamento constitucional elevado à categoria de fundamento da República, em face do qual devem gravitar todas as normas jurídicas.

A política agrícola é um outro vértice que merece atenção especial pelos agentes públicos e consiste no conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destina a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País (arts. 1.º, § 2.º, e 47 do Estatuto da Terra). Somente faz sentido uma reforma agrária se houver um investimento com o escopo de distribuir a terra com vistas a otimizar-lhe a utilização. A política agrícola nada mais é que a criação de meios para que a terra atinja sua função social, vetor que deve conduzir o preciso conteúdo do direito de propriedade.

A reforma agrária não se faz apenas com a distribuição de terra. É muito mais que isto. Reformar implica uma política de desenvolvimento que priorize o homem, dando-lhe condições efetivas de aproveitamento da terra, que somente pode ser levada a cabo mediante ações governamentais e/ou parcerias que dêem efetivo auxílio técnico aos beneficiários do programa, tenham o intuito de fomentar a produção, tomando-se as medidas úteis e pertinentes, inclusive no que tange a incentivos tributários para aqueles que aproveitam racionalmente a terra.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Ismael Marinho Falcão, *Direito agrário brasileiro*, p. 216.

¹⁶⁹ J. Motta Maia, *Iniciação à reforma agrária*, p. 106.

A reforma agrária deve buscar melhoria de condições de vida do homem da terra e isto somente é possível mediante um conjunto de atos coordenados, tais como: entrega de sementes de culturas adequadas para a região, créditos baratos, investimento estatal para a construção de vias para escoamento da produção de escolas, investimento em saneamento básico, fornecimento de energia elétrica e de instrumentos para que seja promovida a irrigação da terra. A distribuição de terras, sem uma segura estrutura de produção, somente pode levar a alterações do rol de proprietários, pois o cerne do problema da reforma agrária é social e econômico, não apenas dominial.¹⁷⁰ E mais, os assentados devem poder integrar o processo de produção e consumo da sociedade. Reformar implica, indubitavelmente, uma vontade de alterar uma velha estrutura e pressupõe investir numa política agrícola consistente.

O último vértice é a terra. E a preocupação com a terra deve ter como foco sua aptidão produtiva, assim como o respeito aos aspectos ambientais. Ainda que vivamos num Estado liberal, deve o assentado ter a orientação para que venha a manejar a terra por meio de técnicas que não destruam o solo, diminuindo a produção, tampouco comprometa a diversidade daquele ecossistema.

A reforma agrária não tem propósitos outros senão a busca de uma integração entre estes elementos. Sua importância é fundamental para uma estabilidade financeira e social de um país, pois permite incrementar a produção, auxilia na erradicação da fome, diminui o abismo social e a miséria e propicia uma estabilidade social, reduzindo a violência no campo decorrente da disputa pela terra e de invasões, sejam elas legítimas ou ilegítimas.

¹⁷⁰ Luís Lima Stefanini, *A propriedade no direito agrário*, p. 272.

Benedito Ferreira Marques enuncia as características da reforma agrária:¹⁷¹

- 1) é uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada, mediante a desapropriação de terras e a tributação;
- 2) é peculiar a cada país, atendendo às peculiaridades regionais e territoriais diferenciadas;
- 3) é transitória, um fenômeno episódico;
- 4) passa por um redimensionamento das áreas máxima e mínima;
- 5) depende de uma política agrícola eficiente, reforçando a idéia de que não se faz reforma agrária somente com distribuição de terras.

3.4 Conceito e métodos de reforma agrária

O Estatuto da Terra conceituou reforma agrária como o “conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificação no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (art. 1.º, § 1.º). Mais adiante o mesmo Estatuto da Terra assinala que a “reforma agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio” (art. 16).

¹⁷¹ *Direito agrário brasileiro*, p. 167.

A definição legal de reforma agrária traz alguns dados que são imprescindíveis para a formação de qualquer conceito de reforma agrária. Isto porque não é possível falar em reforma agrária sem que haja um conjunto de medidas para dar sustento à ação governamental (a chamada política agrícola) e sem que se faça uma alteração profunda no regime de posse e uso da terra distribuída. Essas medidas, logicamente, não se referem à solução de meros entraves burocráticos e formais, mas de seleção da área a ser alterada, do tipo de propriedade a ser formada, a seleção de beneficiários, a forma de indenização decorrente da desapropriação e o modo de aquisição da propriedade, e até mesmo a construção de uma infra-estrutura adequada, entre outras providências. A modificação na distribuição das terras deve evitar o regime latifundiário ou minifundiário, ambos repelidos como modelo adequado para a execução da reforma agrária.

Também não é possível falar em reforma agrária se o intuito não for fazer justiça social, com o escopo de reduzir as abissais desigualdades existentes neste país. Saliente-se, por fim, que o aumento da produtividade é objetivo que permite a integração do assentado não só no processo de produção, mas também no de consumo.

Rosalina Pereira, citando Sans Jarque, traz as três concepções existentes que buscam explicar o alcance do conceito de reforma agrária.¹⁷² A primeira seria a concepção histórico-tradicional, segundo a qual a reforma agrária consiste em distribuir a terra a quem nela trabalha, dependendo da técnica, planificação e organização que a levarão a cabo. Há a concepção da chamada reforma agrária

¹⁷² Rosalina Pinto da Costa Rodrigues Pereira, *Reforma agrária: um estudo jurídico*, p. 29.

integral, que tem como escopo a efetiva transformação das estruturas e do injusto sistema de posse e exploração da terra, visando substituir o regime latifundiário e minifundiário por um sistema justo de propriedade, mediante a concessão de crédito oportuno e barato, assistência técnica, condições para comercialização e distribuição dos produtos. Por esta concepção, a terra constitui base da estabilidade econômica de seu explorador. Pela terceira concepção, interessa a funcionalidade da propriedade da terra, mediante a consecução de tudo o que enumerado nas concepções anteriores, de modo que a propriedade atinja a sua finalidade social.¹⁷³

Pela definição legal de reforma agrária supratranscrita, verifica-se que o Brasil optou por utilizar-se da terceira opção, pela qual esta se presta também com o intuito de dar funcionalidade à terra.

Benedito Ferreira Marques bem salienta que alguns autores sustentam que a essência da reforma agrária é a justiça social. Outros assinalam que são dois fundamentos: igualdade de oportunidade de acesso à terra e levar a terra a cumprir a sua função social.¹⁷⁴

José Eli Veiga conceitua reforma agrária de uma forma bastante adequada à sua compreensão, *in verbis*:

“A modificação da estrutura agrária de um país, ou região, com vistas a uma distribuição mais equitativa da terra e da renda agrícola é a definição mais usual de reforma agrária. Tal enunciado consta em qualquer bom dicionário. Como geralmente acontece com as concepções sintéticas, nela está apenas implícita a idéia-chave para o seu entendimento: de que se trata de uma intervenção deliberada do

¹⁷³ Neste mesmo sentido: Fernando P. Brebbia, *Manual de derecho agrario*, p. 196.

¹⁷⁴ Benedito Ferreira Marques, *Direito agrário brasileiro*, p. 167.

Estado nos alicerces do setor agrícola. É isto que permite distinguir reforma agrária de transformação agrária”.¹⁷⁵

Ismael Marinho Falcão acentua que devemos “entender por Reforma Agrária esse conjunto de medidas tendentes a promover a melhor distribuição da terra, com a modificação do seu regime de sua posse e uso, desde que o objetivo-fim seja a promoção da justiça social e o aumento da produção e não, unicamente, tomar a terra de quem a detém e redistribuí-la com quem nunca a teve, sem meios técnicos e econômicos capazes de fazê-la produzir, porque, do contrário, estar-se-ia ampliando a área do caos”.¹⁷⁶

Volkmer de Castilho assim conceitua reforma agrária:

“Dizendo de forma nova, a reforma agrária é um programa constitucional de promoção da igualdade entre os cidadãos ou grupos familiares que se dedicam à atividade rural, ou que pretendem profissionalmente seguir a atividade rural.

Assim lida, a reforma agrária, com o conceito despojado de sobrepeso ideológico ou sócio-econômico, para efeitos de raciocínio preferencialmente jurídico, pode ser manejada como mecanismo estritamente constitucional de promoção da igualdade, esta mesma, como se sabe, uma categoria fundante do regime jurídico dos direitos constitucionais dos cidadãos brasileiros. Ou seja, se a igualdade é a regra principal do regime jurídico constitucional brasileiro, cuja repercussão tem de se estender às conseqüências mais dilatadas, o acesso à propriedade além de vetor constitucional obrigatório há de ser objeto de implementação por instrumento de mesma natureza”.¹⁷⁷

Para Mendonça Lima, reforma agrária é a modificação da estrutura agrária deficiente de um país, ou de uma região, para torná-la eficiente, de acordo com uma política do Poder Público, a ser executada segundo as instituições jurídicas que foram especialmente elaboradas para a sua execução,

¹⁷⁵ Eli Veiga, *O que é reforma agrária*, p. 7. Benedito Marques Ferreira, *Direito agrário brasileiro*, p. 167.

¹⁷⁶ Ismael Marinho Falcão, *Direito agrário brasileiro*, p. 216.

¹⁷⁷ Volkmer de Castilho, *Anais do Seminário Reforma Agrária e Agronegócio*, p. 43.

alterando, assim, as até então existentes. O mesmo autor salienta que, em seu entender, os elementos da estrutura agrária são: a infra-estrutura, a estrutura fundiária, a estrutura econômica rural, a comercialização da produção (agroindústrias), os aspectos sociológicos rurais, os aspectos de assistência social rural e as instituições jurídicas. A reforma agrária, portanto, seria a reforma destes elementos.¹⁷⁸

Não existe um modelo padrão de reforma agrária e cada país que dela lançou mão empregou métodos próprios, mais consonantes com suas peculiaridades nacionais. No entanto, deste colorido de fórmulas utilizadas, podemos distingui-las, segundo Pinto Ferreira, em dois grandes grupos: as reformas agrárias marxistas e as liberais.¹⁷⁹

As reformas agrárias marxista-leninistas sucedem-se por meio do confisco das terras dos latifundiários, sem a indenização, distribuindo-as aos camponeses mal aquinhoados. Já as reformas agrárias de caráter liberal são feitas mediante a expropriação pela indenização em dinheiro, cujo *quantum* pode ser apurado por diversas técnicas. A diferença básica entre elas é, pois, a indenização decorrente da expropriação necessária à divisão do domínio das terras.

O método marxista foi adotado vastamente pela extinta União Soviética, pela China e pelos países europeus do Leste. A reforma agrária liberal é a adotada pelo Brasil e pela maioria dos países capitalistas. O mesmo doutrinador ainda esclarece que, seja qual for a forma de reforma agrária, deve ela implicar

¹⁷⁸ Rafael Augusto de Mendonça Lima, *Direito agrário*, p. 231-232.

¹⁷⁹ Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 159.

melhoramentos das instituições econômico-agrícolas e representar verdadeiro instrumento de mudança visando à erradicação da exclusão social.¹⁸⁰

Benedito Ferreira Marques também salienta a existência de dois métodos para executar a reforma agrária: a coletivista e a privatista.¹⁸¹

O primeiro, também chamado de opção socialista pela Exposição de Motivos do Estatuto da Terra, consiste na nacionalização da terra, passando a propriedade para o Estado, de forma imediata ou gradativa. Tem inspiração marxista, segundo a qual os meios de produção são de propriedade do Estado, cabendo ao campesino o direito de uso. Elimina a liberdade de iniciativa, determinando a cada trabalhador do campo a execução de tarefas predeterminadas de acordo com o plano global do Estado. Os trabalhadores passam a ser usuários da terra que é propriedade coletiva do Estado. Assim foi executada a reforma agrária na extinta União Soviética.

O segundo método é o privatista, em que se admite a propriedade privada. A terra é daquele que a cultiva e a propriedade, que seria oponível em relação a terceiros. É baseada na teoria de Aristóteles, seqüenciada por Santo Tomás de Aquino e pregada pela Igreja Católica por meio de encíclicas papais: a de que os bens existem para a satisfação do homem, que deve apropriar-se deles, não se tratando, no entanto, de direito absoluto, restando condicionado pelo bem comum. O Brasil, em sua história, vem adotando este segundo método.¹⁸²

¹⁸⁰ Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 160.

¹⁸¹ Benedito Ferreira Marques, *Direito agrário brasileiro*, p. 167.

¹⁸² *Ibidem*, p. 168.

Segundo a Exposição de Motivos do Estatuto da Terra, o Brasil incorpora a opção democrática, que se baseia no estímulo à propriedade privada e no direito do agricultor proprietário aos frutos de seu trabalho. Visa, ainda, ao aumento da produtividade. Reintegra a propriedade em sua função social, condicionando seu aproveitamento ao bem-estar geral. Esta a opção também insculpida na Constituição Federal de 1988.

Uma outra classificação citada por Pinto Ferreira, citando Dietze, é a que distingue as reformas agrárias em outros dois grupos: as legais e as revolucionárias. O primeiro deles é a das reformas legais, ou seja, aquelas calcadas em métodos parlamentares-democráticos. O segundo grupo é o das reformas agrárias revolucionárias ou violentas, que se operam pela revolução e pela rebeldia das massas.¹⁸³

3.5 Reforma agrária e institutos análogos

Deve-se notar que a Constituição Federal diferencia política agrícola, fundiária e reforma agrária, ao tratar da Ordem Econômica e Financeira (arts. 184 e seguintes). O tema “reforma agrária”, é bom que se diga, resta inserido no subsistema do Direito Econômico na Constituição Federal.

Sabe-se que as leis devem ser interpretadas em consonância com o alcance dos termos insculpidos na Constituição Federal. Em outras palavras, o alcance de um conceito é dado pela Constituição, e a lei deve ser interpretada de

¹⁸³ Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 152.

acordo com a Carta Maior. As leis devem buscar a inspiração e o alcance de seus termos na Constituição, e não o inverso.

Entretanto, pela abordagem histórica que se fará mais adiante, não é difícil verificar que a Constituição Federal de 1988 encampou os conceitos já sedimentados pela doutrina do Direito Agrário que, por sua vez, amparava-se nas concepções adotadas pelo Estatuto da Terra.

A reforma agrária é a revisão da estrutura agrária do país, mediante a valorização humana do homem da terra, aumento da produção e utilização racional da propriedade agrícola, por meio de técnicas que permitam o melhoramento das condições humanas e respeitem o patrimônio genético da região. Seria um “pensamento genérico de democratização da propriedade rural, porém tendo em vista o aumento da produtividade”.¹⁸⁴

Já política agrícola é o conjunto de princípios e regras disciplinadoras do desenvolvimento do setor agrícola.¹⁸⁵ Para Torninn Borges “é um movimento permanente, em eterna renovação para acoplar os recursos da tecnologia e a necessidade de retirar riquezas cada vez mais densas da terra, sem a exaurir, sem a esgotar”.¹⁸⁶ Política agrícola, no dizer do Estatuto da Terra (art. 1.º, § 2.º), seria o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

¹⁸⁴ Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 154.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 154.

¹⁸⁶ Paulo Torninn Borges, *Institutos básicos do direito agrário*, p. 23.

A política fundiária, no entanto, insere-se no contexto de política agrícola, visando a disciplinar a posse da terra e seu uso adequado. Para Pinto Ferreira, esta é “um capítulo da política agrícola, uma parte especial desta, tendo em vista o disciplinamento da posse da terra e seu uso adequado. A política fundiária deve visar e promover o acesso à terra daqueles que saibam produzir, dentro de uma sistemática moderna, especializada e profissionalizada”.¹⁸⁷

No entanto, por mais que se diga das profundas diferenças entre os conceitos de política fundiária, política agrícola e reforma agrária, afloram da análise três conceitos miscíveis, cujos objetivos são: a melhoria da qualidade de vida do trabalhador do campo; a promoção da justiça social, através do remanejamento do domínio das terras, visando ao desenvolvimento do setor agrícola; e utilização racional e adequada da terra, mediante políticas públicas de treinamento e prestação de assistência técnica e respeito ao meio ambiente e à vocação natural do solo.

Diferença crucial há entre reforma agrária e colonização. A colonização é a ocupação ou incorporação de terras inexploradas, espaços vazios ou pouco povoados, particulares ou estatais, inserindo-as ao processo de produção agrícola, por meio de colonos selecionados, podendo ser de iniciativa do poder público ou de particulares, permitindo-se o acesso regular à infra-estrutura existente, em um determinado momento histórico.

Veja que o Estatuto da Terra define colonização, *in verbis*:

¹⁸⁷ Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 154.

“Art. 4.º, IX – Colonização, toda a atividade oficial ou particular, que se destine a promover o aproveitamento econômico da terra, pela sua divisão em propriedade familiar ou através de cooperativas”.

Pode ser uma complementação da idéia de reforma agrária, mas com ela não se confunde, na medida em que o conceito de reforma agrária é mais abrangente, pois implica uma mudança na distribuição de terras e aumento da produtividade.

Rafael A. de Mendonça Lima conceitua colonização como “uma forma de política agrária dirigida ao povoamento de terras vazias ou pouco povoadas, objetivando introduzir nelas a infra-estrutura necessária, para permitir a organização de um parcelamento de terras, que propicie o racional aproveitamento ou utilização de um imóvel rural, bem como a introdução de serviços públicos ou privados adequados, para o assentamento de uma população rural”. O mesmo autor ainda elenca algumas diferenças entre reforma agrária e colonização, as quais julgamos mais importantes passamos a reproduzir:

1. A reforma agrária é sempre um projeto do governo federal. Na colonização a iniciativa nem sempre é federal, podendo, inclusive, ser levada a efeito por particulares;
2. A reforma agrária somente pode ter por objeto imóveis situados em áreas prioritárias de reforma agrária. Isto não ocorre na colonização;
3. A reforma agrária pressupõe uma estrutura agrária deficiente, caracterizando-se, assim, pela reforma da estrutura. A colonização é a ocupação de espaços vazios ou pouco povoados, isto é, sem estrutura agrária.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Rafael Augusto de Mendonça Lima, *Direito agrário*, p. 405-408.

A LUTA PELA TERRA E A REFORMA AGRÁRIA NO MUNDO

4.1 Conflitos pela terra no mundo

4.1.1 Na Antiguidade

A preocupação de regular a disposição de terras já pôde ser sentida nas sociedades antigas. O Código de Hamurabi, datado do século XVII a.C., trazia várias normas que dispunham sobre a organização e distribuição da terra.¹⁸⁹

As tensões no campo já podiam ser constatadas na Grécia Antiga, em que a plebe lutava contra os patrícios e a nobreza pela propriedade de terras. Aliás, as idéias de socialismo, de reforma agrária, de transformação social por meio da distribuição racional de terras e de justiça social têm um embrião comum, que é a luta de classes na Grécia Antiga. Registre-se que existem pouquíssimos registros a respeito, mas na Grécia Antiga já se admitia alguma forma de propriedade privada. Desde a época mais antiga havia a prática de divisão de terras entre os vários grupos familiares, mas somente no início do século VI a.C. é que se vai consolidando uma primitiva idéia da propriedade individual.¹⁹⁰

Pinto Ferreira menciona que as tribos dóricas, jônicas e eólicas apossaram-se da região balcânica, tornando-se conhecidas com o nome de

¹⁸⁹ Ana Paula Gularte Liberato, *Reforma agrária: direito humano fundamental*, p. 20.

¹⁹⁰ Luciano de Souza Godoy, *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*, p. 17.

gregos, e traz algum esboço sobre a propriedade rural na Antiga Grécia, salientando alguns pontos de tensão social no campo que ora se transcreve:

“Já no século V o poeta Hesíodo reclamava contra a opressão dos ricos, a injustiça crescente, que são um sinal dos novos antagonismos econômicos.

(...)

A fermentação social se agrava. Já em 640, em Megara, as massas espoliadas lutavam contra os proprietários e exterminavam seus rebanhos.

Em Esparta surge Licurgo, figura legendária da história. (...) Sobre ele escreve Plutarco: ‘ A (...) instituição de Licurgo, talvez a mais ousada, foi a repartição das terras. Reinava naquela época em Esparta uma desigualdade extraordinária. Achava-se a cargo do Estado uma multidão de homens pobres, enquanto as riquezas afluíam a um exíguo número de famílias, o que suscitava a arrogância, a inveja, a fraude e a prodigalidade. Com o objetivo de suprimir esses males e ainda outros muito mais graves que o Estado sofria como conseqüência, Licurgo persuadiu os cidadãos a que entregassem suas terras à coletividade, e repartissem de novo entre eles e vivessem juntos em uma igualdade (...)’.¹⁹¹

Com isto, a Lacônia fora repartida em trinta mil partes; as terras que circundavam Esparta o foram em nove mil partes. Registre-se, no entanto, que da nova organização agrária somente se beneficiaram os espartanos propriamente ditos, ou seja, a classe dominante. Ficaram de escanteio os *periecos* (livres que pagavam tributos aos espartanos) e os *ilotas* (não-livres e explorados), que constituíam a classe dominada. Este o mais antigo registro de reforma agrária, ainda que dotado de peculiaridades históricas e caracteres que a diferenciam, sobremaneira, da idéia moderna de reforma agrária.¹⁹²

Há também registros de conflitos no campo na Roma Antiga. Esta inicialmente era formada pela população romana nativa (patrícios), que não

¹⁹¹ Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 38.

¹⁹² *Ibidem*, p. 38.

possuía propriedade privada da terra, a qual era da comunidade e a família tinha um pequeno lote, jardim ou quinta. A propriedade era coletiva e somente passou a apresentar os caracteres a que hoje nos referimos no período pós-clássico (séculos IV e VI d.C.). Os plebeus, no entanto, não possuíam os mesmos direitos dos cidadãos, e, embora fossem livres, não detinham o direito de usar a terra comunal. Esta dicotomia gerou uma história pontilhada de lutas entre plebeus e patrícios pela eliminação da prisão por dívida, pela conquista de direitos políticos e, principalmente, pela posse das terras.¹⁹³

Seguidamente à queda da monarquia, a luta se intensificou e durante a República há notícia de que Licínio e Sêxtio propuseram reformas que proibiam o domínio de terras com mais de 500 jeiras (1,4 hectare aproximadamente).¹⁹⁴

O apogeu do Império Romano fez com que Roma deixasse de ser um Estado agrícola e passasse a ser de natureza eminentemente mercantil. A riqueza concentrou-se em poucas mãos, o que levou a uma época de convulsões sociais, inclusive com tentativas de reforma agrária e revolta de escravos. Pinto Ferreira lembra que Tibério Graco (133 a.C.) apresentou um projeto de lei limitando a posse de terras públicas, de modo a fazer com que ocupantes de terras não tivessem mais de 500 jeiras de terras, o que teria levado à sua morte por assassinato. Seu irmão, Caio Graco (123 a.C.), aprovou a lei do pão (pela qual o povo recebia pão dos armazéns do Estado a preços baixos), reformou a Justiça, construiu estradas, tentou democratizar a lei eleitoral e colonizar o interior. Também foi morto, dois anos depois. Cícero teria escrito, em seu livro “Os

¹⁹³ Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 45.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 45.

deveres”, que as tentativas de reforma agrária, elaboradas por Catilina e pelos irmãos Graco, tinham sido “algo criminoso”.¹⁹⁵

Sobre Caio Graco assinalou Lima Stefanini:

“Este segundo Graco, através de propostas de lei formuladas, objetivou a garantia das conquistas ultramarinas de Roma, bem como dos demais territórios do Lácio.

Assim, por sua iniciativa, no exercício do mandado plebeu, fez instalar, em 122 a.C., colônias agrícolas em Tarento, Corinto e Cartago.

A ocupação de terras nestas colônias seria feita através de partição territorial entre cidadãos romanos de pequenos recursos que se dispusessem a fazer prosperar estas regiões no amanho da pequena propriedade, constituindo uma classe camponesa sólida. O trabalho seria exercido por homens livres vocacionados às lides agrícolas, e forneceriam essas colônias grande e importante fonte de eleitores e militares.

(...)

Essas colônias, mais tarde, foram o germe do regime feudal de produção e de agregação social, constituindo ricas e prósperas regiões agrícolas e poderosas forças políticas”.¹⁹⁶

A par das lutas pela propriedade rural travada pelos plebeus, houve sucessivas revoltas de escravos, estas pormenorizadamente analisadas por Michulin, em sua obra *História da Antiguidade*.

Ainda que os plebeus e os escravos tenham sucumbido nas guerras e lutas pela divisão de terras, Plínio chegou a afirmar que “os latifúndios perderam a Itália”, posto que a oligarquia romana teria sido vencida séculos depois, incapacitada de reagir à invasão dos bárbaros.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 47.

¹⁹⁶ Luís de Lima Stefanini, *A propriedade no direito agrário*, p.15-16.

¹⁹⁷ Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 47.

4.1.2 Na Idade Média

Embora os historiadores pouca atenção tenham dedicado às tensões sociais no campo na Idade Média, há registros de importantes levantes dos camponeses contra o domínio feudal e a nobreza.

Com o feudalismo, a terra constituiu-se em objeto de conflitos da sociedade, já que os trabalhadores servos ou livres queriam ter acesso a ela. Isto porque o feudalismo foi o sistema econômico responsável pela concentração de terra e caracterização da propriedade como um direito subjetivo e absoluto de seu titular.¹⁹⁸

A par das seitas heréticas, impregnadas de conceitos comunistas e socialistas, houve um grande número de revoluções camponesas, como a soblevação em Flandres (1323 a 1328), esmagada pela nobreza. Destaque também há de ser dado à Santiagada (França), cuja repressão foi espantosa, a ponto de o chefe do movimento ter sido coroado “rei dos camponeses” pela nobreza e, após, morto por decapitação.¹⁹⁹

Também há registro da repercussão destas lutas na Inglaterra, como a eclosão da revolução de 1381, e igualmente devem ser consideradas as lutas sociais da Boêmia, todas elas sufocadas e encerradas com milhares de mortes.²⁰⁰

¹⁹⁸ Ana Paula Gularte Liberato, *Reforma agrária: direito humano fundamental*, p. 21.

¹⁹⁹ Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 50.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 50.

4.1.3 Na Idade Moderna

A concepção da propriedade atual foi desenhada com o mercantilismo, com lutas e enfrentamentos, e teve como marco de importância fundamental a Revolução Francesa (1789), em que o Estado foi concebido para garantir a igualdade, a liberdade e a propriedade, valores estes que somente podem existir conjuntamente.

Na Idade Moderna a propriedade perdeu seu caráter divino e passou a ter um significado de acumulação de riquezas. O capitalismo legitimou a propriedade enquanto bem individual, na medida em que o acúmulo de riquezas propiciava a aquisição deste bem. O poder de caráter divino do rei ou da nobreza, outrora existente, entra em declínio. Com a laicização do Estado, abandona-se o caráter divino da propriedade, que adquire um cunho econômico.²⁰¹

Foram os trezentos anos que antecederam a constituição do Estado moderno que serviram para que a teoria da propriedade se delineasse com os caracteres que hoje lhe dão feição e também para o tratamento de assuntos pertinentes à organização do poder civil, merecendo destaque as idéias de Lutero, Calvino, Bodin, Hobbes, Maquiavel, Morus, Pufendorf, Francisco de Vitória e Bartolomé de Las Casas. Saliente-se que, desta lista, muitos eram padres, bispos ou pastores, motivo por que pode ser dito que toda a construção acerca do direito de propriedade recebeu imensa influência do pensamento cristão.²⁰²

²⁰¹ Ana Paula Gularte Liberato, *Reforma agrária: direito humano fundamental*, p. 21.

²⁰² Carlos Frederico Marés, *A função social da terra*, p. 20.

4.1.4 O ideal socialista

As idéias socialistas são amplamente divulgadas nos séculos XV a XVIII, quando surgem os socialistas utópicos (Thomas Morus, Campanella) e os críticos sociais (Meslier, Morelly, Mably, Robert Wallace, Thomas Spencer, Guilherme Godwin, Carlos Hall), mas foi no século XIX que as idéias socialistas e os movimentos antipropriedade privada tomaram corpo com os grandes teóricos, inclusive no plano agrário.

O capitalismo desenfreado da Revolução Industrial acabou por dar azo a uma natural reação das teorias filosóficas e jurídicas. Em 1848, Marx e Engels, pelo *Manifesto do Partido Comunista*, sistematizaram o ideário comunista-socialista, em que se nega a propriedade privada e se defende a estatização de todos os meios de produção, inclusive a terra.²⁰³

A luta pela terra encontrou ressonância no socialismo agrário, e as idéias ventiladas no século XIX serviram de fundamento teórico para as Revoluções Russa (1917) e Chinesa (1949), cuja abordagem será feita em seguida.

A par destas duas revoluções, a idéia socialista alastrou-se pelo Leste europeu, Sudeste da Ásia (Laos, Camboja e Vietnã), África (Moçambique, Angola) e América (Cuba), em regra por meio de revoluções que aboliram a idéia de propriedade privada.

²⁰³ Luciano de Souza Godoy, *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*, p. 25.

Além desses países convertidos ao comunismo, muitos foram os países capitalistas que também promoveram uma reforma na estrutura agrária, visando à otimização da produção, atrelada à melhoria nas condições de trabalho do homem do campo.

Alguns países, como México, Rússia e China, fizeram reformas amplas, que alteraram imensamente a estrutura até então existente, algumas das vezes, inclusive, relegando o direito à propriedade. Outros países, entretanto, optaram por uma reforma agrária lenta e progressiva, modificando a conta-gotas o desequilíbrio na distribuição de terras entre seus habitantes.

Em seguida, serão analisadas algumas das experiências dos países que já promoveram a reforma agrária, assim como os resultados e parâmetros utilizados para assim proceder. Poderemos verificar, desse modo, a enorme diversidade das condicionantes usadas para a sua realização, permitindo-se uma comparação com o modelo brasileiro.

Ressalte-se, nesta oportunidade, que não é adotado o posicionamento de José Afonso da Silva, segundo o qual não se pode confundir reforma agrária com revolução agrária. Defende ele:

“O conceito de reforma agrária sempre foi muito controvertido. Aceita-se que não serão reforma agrária as intervenções que não importem na repartição direta da propriedade e do rendimento social agrícola. Não se confundem reforma agrária e revolução agrária. Se se faz uma transformação profunda das relações de produção agrárias, ‘que implique a destruição de um tipo de Estado, a abolição de uma classe dominante e também, naturalmente, a erradicação do modo de produção na agricultura’, como na ex-URSS e China de Mao, temos mais do que uma reforma, temos uma revolução agrária. Reforma agrária é programa de governo, plano de atuação estatal, mediante intervenção do Estado na economia agrícola, não

para destruir o modo de produção existente, mas apenas para promover a repartição da propriedade e da renda fundiária”.²⁰⁴

Partindo do pressuposto de que reforma agrária é o conjunto de medidas tendentes a promover a melhor distribuição da terra, com a modificação do seu regime de sua posse e uso e com o objetivo de promoção da justiça social e o aumento da produção, conforme já assinalado neste trabalho, nenhuma impropriedade há em considerar também os movimentos revolucionários como introdutores de verdadeiras reformas agrárias. O autor acima mencionado, pelo visto, assume por reforma agrária apenas o método adotado pela legislação brasileira, que preferiu o regime democrático e progressivo para o desenvolvimento de um programa governamental, ao contrário de alguns países que, por conta de movimentos populares, adotaram uma reforma profunda e repentina na estrutura agrária. A abordagem do tema, no entanto, será realizada sem deixar de tomar em conta as reformas agrárias oriundas de revoluções.

4.2 A reforma agrária no México

A primeira grande reforma agrária do século XX ocorreu no México e teve início em 1910, em alguns Estados, alastrando-se por todo o território nacional até o final dos anos 30. Antes da Revolução Mexicana, mais da metade das terras agrícolas estava em mãos de cerca de seis mil latifundiários (hacendados), com mais de mil hectares cada um. Algumas propriedades chegavam a ter mais de um milhão de hectares. Era evidente a concentração de terras em mãos de poucos latifundiários, que empregavam trabalhadores em sistemas semifeudais.²⁰⁵

²⁰⁴ José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 801.

²⁰⁵ *Reforma Agrária no mundo e no Brasil*, p. 91.

Em 1910, dois terços da população mexicana encontrava-se na área rural e era composta, em sua maioria avassaladora, de camponeses sem-terra (que trabalhavam para terceiros) ou trabalhadores quase sem-terra (viviavam em comunidades de pequenos proprietários, com direitos precários sobre pequena propriedade de terra). A concentração de terras havia aumentado muito durante o século XIX, sob o olhar de cumplicidade da máquina pública, que incentivava a ilegal apropriação de terras pelos latifundiários. A agricultura destinada à importação recebia incentivos fiscais, enquanto as culturas de milho, feijão e de outros produtos consumidos pelo povo decresciam.²⁰⁶

A Revolução começou em 1910 e terminou com a adoção de uma nova Constituição, a de 1917. A Constituição Mexicana pós-revolucionária entrou para a história como a primeira Constituição de cunho eminentemente social, antecedendo, até mesmo, a Constituição de Weimar. Tal Constituição estabeleceu distinção entre a propriedade originária (atribuída à nação) e a propriedade derivada (em que a nação podia transmitir seu domínio aos particulares) e retirou-se o caráter absoluto da propriedade privada, submetendo o seu uso ao interesse público. Influenciada pela legislação norte-americana, combatia a Constituição Mexicana o monopólio, o cartel e as práticas tendentes a eliminar a concorrência.²⁰⁷ Sobre ela, manifestou-se Carlos Frederico Marés:

“Daí que esta Constituição tem uma cara marcadamente agrária, nitidamente camponesa e forte sotaque latino-americano. Como instrumento jurídico, a mexicana é mais completa e profunda que a alemã porque não apenas condiciona a propriedade privada, mas a reconceitua. Além disso, ademais de ser anterior à alemã em dois anos, até hoje está vigente, enquanto a República de Weimar e sua Constituição tiveram vida curta”.²⁰⁸

²⁰⁶ Sólón L. Barraclough, *A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e outros agentes*, p. 391.

²⁰⁷ André Ramos Tavares, *Direito constitucional econômico*, p. 90.

²⁰⁸ Carlos Frederico Marés, *A função social da terra*, p. 94.

Iniciada a partir de conflitos menores, a revolução acabou se tornando uma grande explosão social. Em alguns Estados camponeses armados tiraram proveito da divisão de autoridade do governo central para recuperarem as terras comunais e as haciendas. Por volta de 1916, os exércitos de camponeses, liderados por Zapata, haviam ocupado a maioria dos latifúndios e distribuído as terras para as comunidades camponesas que as haviam perdido anteriormente.²⁰⁹

A propriedade das terras e das águas passou para o Estado que podia transmitir o domínio aos particulares, afastando a idéia de que a propriedade era um direito natural, como apregoava a *Rerum Novarum*. A Constituição pós-revolucionária estabeleceu a supremacia do Estado, a quem era conferido o direito de desapropriar e promover a distribuição de terras, mas tal faculdade somente foi levada a efeito nas regiões em que os camponeses armados precisavam ser pacificados. Tanto que, mesmo após a adoção da Lei de Reforma Agrária, aprovada em 1922, apenas 8.000.000 de hectares haviam sido distribuídos em 1934.²¹⁰

O governo de Cárdenas mobilizou as forças camponesas e setores importantes da classe média, o que permitiu que se impulsionasse a reforma agrária. Entre 1934 e 1940 foram desapropriados praticamente dois quintos da terra agricultável do México. A terra foi redistribuída para os arrendatários, trabalhadores e camponeses em forma de ejidos comunitários, que consistiam em terra agrícola comunal de um vilarejo, em geral alocada em pequenas frações aos camponeses, para serem cultivadas dentro de um sistema de domínio comum, financiado pelo governo federal. Essas glebas eram de posse comunal, mas a maior parte delas era cultivada em pequenas frações e por famílias. O termo ejido, em

²⁰⁹ Sólón L. Barraclough, *A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e outros agentes*, p. 393.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 394.

face deste aspecto histórico, passou a ser utilizado para designar as terras concedidas em virtude da reforma agrária e, por associação, à comunidade que recebe o título de propriedade.²¹¹

A terra desapropriada não era indenizada e os beneficiários não precisavam pagar pela terra que lhes era concedida. O Estado provia o crédito e a assistência técnica, auxiliava na comercialização e oferecia serviços sociais aos camponeses. Houve consideráveis ganhos econômicos e sociais nas zonas rurais, os quais foram, infelizmente, minimizados nos regimes pós-Cárdenas. A reforma agrária mexicana teve diversos atores externos: Estado, camponeses e os partidos políticos desempenharam papel fundamental, merecendo destaque também os professores das escolas rurais, advogados idealistas, agrônomos, jornalistas, escritores e pesquisadores.²¹²

Com relação à estrutura agrária existente no México, hoje coexistem dois sistemas de propriedade: a propriedade em ejido e a propriedade privada, ambas garantidas pela legislação agrária.

4.3 A reforma agrária na União Soviética

A Rússia czarista era eminentemente agrícola, alicerçada num regime semifeudal e de exploração do campesinato. Havia duas classes: a nobreza e os camponeses, inexistindo a burguesia de pequenos proprietários. Em 1917, 70% da

²¹¹ Sólón L. Barraclough, A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e outros agentes, p. 393.

²¹² Ibidem, p. 394-395.

população era analfabeta, principalmente no meio rural. A terra pertencia a poucos; 90% das terras agricultáveis eram possuídas pela Coroa, príncipes e nobreza.²¹³

Em 1819 o Czar Alexandre I decretou a libertação dos camponeses, que estavam vinculados ou escravizados à terra, sem conferir-lhes o direito de propriedade. Em 1861, Alexandre II libertou os escravos da Coroa e os escravos particulares, dando-lhes terras, em propriedades individuais ou comunais, que deveriam ser pagas no prazo de 49 anos. Ainda assim, o povo, em sua maioria camponês, vivia em estado de penúria e tal reforma aguçou uma atitude hostil contra a propriedade privada.²¹⁴

Nos momentos que antecederiam a revolução, eram os grandes proprietários que detinham o poder econômico e político. Este ambiente de desigualdade foi o fermento que fez eclodir a Revolução Russa de 1917. Com a Revolução, procedeu-se ao confisco imediato das terras de grandes proprietários, nobres e senhores feudais, não para se estabelecer o minifúndio, mas para instituir-se o regime cooperativista. A terra confiscada foi nacionalizada: a propriedade do particular tornou-se propriedade do Estado. Este paradigma não foi utilizado para desapropriar as terras dos pequenos produtores, porquanto se pensava em canalizar a sua produção individual e sua propriedade privada para um regime cooperativo. Esta transformação agrária também sofreu a resistência dos camponeses ricos, que compunham 15% da população ocupada na agricultura, que foi prontamente sufocada nos idos de 1927.²¹⁵

²¹³ Rafael Augusto Mendonça Lima, *Direito agrário*, p. 245.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 245.

²¹⁵ Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 56.

Em 1918 foi editada a Constituição Russa, que substituiu o capitalismo pelo socialismo, confirmando, no campo constitucional, as conquistas dos trabalhadores, instaurando a chamada “ditadura do proletariado”. Foi a primeira Constituição de cunho eminentemente socialista e através dela foi firmada a aliança entre a classe obreira e os camponeses e estabelecida a base econômica do Estado soviético (a terra foi declarada patrimônio do povo; os bosques, subsolo, animais leiteiros e de trabalho, fazendas-modelo e empresas agrícolas foram declarados patrimônio nacional). Por meio da Carta de 1918 ainda se criou a federação socialista soviética e foram proclamados os direitos e liberdades democráticas fundamentais, estabelecendo-se, ainda, os deveres atribuídos aos cidadãos (dentre eles o trabalho, conforme art. 18).²¹⁶

Em 1924 foi promulgada a Constituição da União Soviética, que foi a primeira a fazer referência a um plano geral para a economia nacional. Por ela, era de competência da URSS, por meio de seus órgãos superiores, fixar os fundamentos e o plano geral da economia nacional, a aprovação do sistema monetário e de crédito e estabelecer princípios comuns ao uso e regulamentação de terras.²¹⁷

O Código Agrário da Rússia, promulgado em 1922, visava a estimular a produção agrária, dar uma nova estrutura agrária ao país e distinguiu entre o direito de propriedade da terra pertencente ao Estado e o direito inalienável de explorar a terra, que era concedido pelo Estado ao campesinato. Assim desenvolveu-se o sistema socialista e desapareceram as explorações de fazendas realizadas por famílias, modelo este que era substituído pelo cooperativismo. Para se ter uma

²¹⁶ André Ramos Tavares, *Direito constitucional econômico*, p. 92.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 92.

idéia, em 1940, 96% das fazendas individuais estavam transformadas em fazendas coletivas (kolkhozes) e a quantidade de terras exploradas pelas fazendas coletivas atingia 99,8% do total do país.²¹⁸

Simultaneamente às fazendas coletivas surgiram as fazendas do Estado, denominadas solvkhozes. Eram grandes empresas agrícolas, com área média de 14.800 hectares, localizadas sobre terras públicas e confiscadas dos grandes proprietários, que chegaram a ser responsáveis por 20% da produção do país. Os meios de produção e a própria produção pertenciam ao Estado, os trabalhadores eram seus operários.²¹⁹

Para incentivar a produção priorizou-se a mecanização da agricultura, criando-se 8.000 estações de máquinas e tratores, onde se emprestavam, às fazendas coletivas, as debulhadoras, os tratores, a maquinaria pesada. Os profissionais destes postos também prestavam assistência técnica.²²⁰

Com a abertura do regime e a consolidação da independência das repúblicas que compunham a União Soviética, no início da década de 90, foi aprovada uma nova Lei de Terras, dando-se o direito aos camponeses de abandonar as fazendas coletivas e adquirir pequenas propriedades.²²¹

²¹⁸ Havia 80.000 fazendas coletivas na extinta URSS, com área média de 5.800 hectares. As fazendas coletivas colaboravam com 80% da produção agrária e o Estado consumia 1/3 dos ganhos de cada fazenda. Cada família, na fazenda coletiva, tinha sua própria granja, quinta ou horta. O regime fundamentou-se na socialização dos meios de produção e no trabalho coletivo, mas conservou-se a propriedade particular sobre determinada parcela da terra, onde se podiam cultivar hortaliças, legumes, frutas, assim como criar o gado (Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 56-59).

²¹⁹ Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 60.

²²⁰ Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 60-61.

²²¹ Por maiores as ressalvas a serem feitas quanto ao regime socialista, registre-se que em 1960 a União Soviética havia extinto completamente o analfabetismo que, ao tempo da revolução, correspondia a 70% da população. Muitas foram as críticas ao método marxista que impulsionou a reforma agrária na extinta União Soviética. Dentre elas podemos salientar o excesso de coletivização, que chegou a ser questionado pelo próprio Lênin, e o

4.4 A reforma agrária na China

Até o início do século XX, a China era dominada pela dinastia manchú, que servia de maneira pródiga ao imperialismo britânico. O país foi retalhado em concessões e obrigado a suportar benefícios fiscais para a entrada de mercadorias estrangeiras em seus portos. Além da Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha, França, Itália, Rússia e Japão viam ali um terreno fértil para a sua expansão econômica e geográfica.²²²

A revolução nacionalista de 1911, que antecedeu a de 1949, destronou a antiga dinastia e fundava-se nos princípios do nacionalismo, da democracia e do bem-estar. Foi, a bem da verdade, uma reação contra os estrangeiros, que dominavam as finanças públicas, o comércio exterior e a indústria, e também contra os senhores da terra, que correspondiam à burguesia local.

Com a segunda revolução, apresenta-se ao mundo Mao Tsé-Tung, líder da transformação chinesa, que amoldou o marxismo às condições locais, com o apoio da enorme massa campesina.

A Lei da Reforma Agrária Chinesa de 1950 foi o símbolo da nova ordem legal que promoveu a transformação socialista na agricultura chinesa.

uso da violência para a sua realização: foram fuziladas 600.000 pessoas de 1917 a 1922, durante a época do comunismo de guerra, além de 5.000.000 que morreram durante a guerra civil e 12.000.000 que morreram em decorrência da fome generalizada na época. Outra crítica contumaz ao regime foi a baixa produtividade (Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 60-61).

²²² Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 72.

Em 1954 a China marxista promulga uma Constituição sintética, com cento e cinco artigos, em que se pretendia instituir um regime político que fulminasse com a exploração e a miséria, edificando uma sociedade próspera. Buscou-se uma gradual industrialização do país, assim como a transformação na agricultura, que era dominada pelo latifúndio. Para se ter uma idéia, à época os latifundiários correspondiam a 5% a 6% da população rural e possuíam mais da metade das terras, enquanto os camponeses pobres correspondiam a 80% a 90% da massa campesina e controlavam apenas 3% das terras.²²³

Este ambiente econômico expressava o conhecido binômio marxista “exploradores versus explorados” e fazia da China um terreno fértil para qualquer revolução, o que de fato veio a ocorrer.

A reforma agrária chinesa apresentou uma grande diferença se comparada com a reforma levada a efeito na Rússia. Enquanto nesta as terras foram confiscadas, na China as terras objeto da reforma agrária podiam ser obtidas mediante o confisco ou a desapropriação com indenização. Ao contrário da Rússia, nem todas as terras foram nacionalizadas, porquanto, pelo art. 8.º da Constituição Chinesa de 1954, protegia-se o direito de propriedade. Na essência, entretanto, visavam às mesmas coisas: desintegração do latifúndio e da servidão campesina.²²⁴

Em 1950 foi promulgada a Lei das Transformações Agrárias da República Popular da China, que confiscava, sem indenização, as terras de propriedade dos latifundiários, dos templos, dos mosteiros e igrejas. Permitiu-se, ainda, o confisco das terras daqueles que davam em arrendamento lotes que ultrapassavam, em

²²³ Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 72.

²²⁴ *Ibidem*, p. 72.

superfície, o dobro do que cabia à média de cada habitante na respectiva localidade. Pelo art. 2.º da mesma lei foram ainda confiscados os animais de tração, instrumentos agrícolas, excedentes de produção e imóveis dos latifundiários.²²⁵

A terra pertencente aos camponeses ricos e médios e cultivada por eles ou por assalariados foi protegida contra violação. As terras confiscadas ou desapropriadas mediante indenização foram distribuídas entre os camponeses. Foram abolidas as dívidas dos camponeses para com os latifundiários, em função de empréstimo de capital.

Em 1953 estava praticamente aperfeiçoada a reforma agrária chinesa, quando, então, foi lançado um plano quinquenal para o desenvolvimento da agricultura, que até hoje se assenta em determinadas instituições, como as brigadas agrícolas de produção (associação dos camponeses para ajuda recíproca no trabalho, conservando a propriedade privada da terra e dos meios de produção), as cooperativas agrícolas de produção semi-socialistas (mantém-se a propriedade da terra, mas unificam as parcelas de terras, adotando uma direção comum e formando fundos sociais), grandes cooperativas agrícolas de produção socialista (correspondem aos kolkhozes soviéticos), as empresas agrícolas do Estado (equivalem aos solvkhozes soviéticos) e as estações de máquinas e tratores.²²⁶

Sobre a reforma agrária chinesa, merece transcrição:

²²⁵ Pinto Ferreira, *Curso de direito agrário*, p. 81.

²²⁶ *Ibidem*, p. 84-85.

“Na China, o êxito da revolução comunista foi basicamente o resultado da impotência do governo nacionalista de resistir à invasão japonesa e sua incapacidade de responder, subseqüentemente, às demandas dos camponeses após a derrota do Japão na Segunda Guerra Mundial. Os movimentos camponeses foram as principais forças sociais que apoiaram o levante comunista iniciado na década de vinte. A reforma agrária chinesa, instaurada após o triunfo dos exércitos maoístas em 1949, foi a mais profunda e extensa da história”.²²⁷

4.5 A reforma agrária na Espanha

A Espanha também teve de promover a reforma agrária para minimizar o problema de má distribuição de terras. Os latifúndios foram formados após o período de reconquista, quando os reis espanhóis passaram a dar as terras arrebatadas aos mouros, nobres e às cidades, e estas últimas as possuíam comunitariamente. Por diversas circunstâncias, as terras concedidas às cidades foram alienadas e acabou havendo a concentração de grandes parcelas de terras nas mãos de poucos.²²⁸

A reforma agrária iniciou-se em 1916 e teve como principais características a utilização da tributação, por meio de medidas fiscais punitivas e estimulantes, para viabilizar a venda das terras; a expropriação de imóveis mal explorados ou inexplorados; a cessão de terras públicas para assentamentos; a fixação de atribuições aos municípios, juntas de agricultores e cooperativas de trabalho; e a instalação de tribunais agrícolas. Seus resultados, entretanto, foram modestos.²²⁹

²²⁷ Sólton L. Barraclough, A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e outros agentes, p. 393.

²²⁸ Rafael Augusto Mendonça Lima, *Direito agrário*, p. 240.

²²⁹ *Ibidem*, p. 240.

Em 1921 foi instituído o projeto do Conde Liazárraga, sobre colonização obrigatória e bem de família, visando a regular a propriedade do solo, fixar os agricultores no campo e povoá-lo, mediante o trabalho nas terras incultas. Mais uma vez os resultados foram menores do que os esperados.²³⁰

Em 1932 foi sancionada a lei de reforma agrária espanhola, cuja base era a possibilidade de desapropriação de terras para redistribuição em que se permitia o confisco. Tal lei foi reformulada já em 1935, vedando-o.

Com altos e baixos na legislação que trata do assunto, a reforma espanhola, hoje, vem sendo realizada paulatinamente, por meio das chamadas “reformas de estrutura”, com a participação de cooperativas e movimentos sindicais. Nesse sentido, manifestou-se com precisão Juan José Sanz Jarque:

“Não obstante, e embora tangencial, a obra de reforma agrária realizada na Espanha, é de importância; tanto no elemento objetivo, criando, melhorando e reconstruindo novas explorações, com colonização e concentração parceleira, como no elemento subjetivo, criando novas empresas, procurando o acesso à propriedade, capitalizando o campo, promovendo a agricultura associativa, além das inúmeras melhoras e de realizações agrárias que, como é notório, publicamente, são conhecidas por todo o mundo. Inclusive as novas propriedades e as propriedades melhoradas já vinham ficando submetidas a um regime ou regimes jurídicos diferentes do ordinário, para assegurar melhor cumprimento de seu fim e cujo feito é, como uma chamada de atenção, para o estatuto jurídico especial da propriedade agrária que em caráter geral deverá implantar-se em todo o país.

A instrumentação atual da reforma agrária, no sentido de reforma de estruturas, consiste principalmente nas medidas de colonização, concentração parceleira e ordenação rural, unidas a um forte movimento associativo, com cooperativas e grupos sindicais principalmente; a uma eficaz ação de extensão cultural e profissional, com o formidável e eficiente Serviço de Extensão Agrária a uma progressiva capitalização do crédito agrícola; e uma série de disposições dos preços, diminuição de custos e aumento

²³⁰ Rafael Augusto Mendonça Lima, *Direito agrário*, p. 240.

de rendimentos nas explorações, por cuja caução se influi também eficazmente na reforma”.²³¹

4.6 A reforma agrária no Japão

A reforma agrária japonesa foi imposta pelos Estados Unidos, após a Segunda Grande Guerra. A maior parte das terras agricultáveis era explorada por meio de arrendamento e o preço deste era tão elevado que não permitia o progresso econômico e social. Isto porque a pressão demográfica rural caracterizou a economia japonesa, e havia um excedente populacional elevado na zona rural. Era tão acentuada esta concentração que a quantidade média de terra por família era de apenas um hectare e, em 1945, 34% do total de famílias agrícolas possuíam menos de meio hectare. Os proprietários exigiam, em face destas situações, aluguéis que variavam de 50% a 60% da produção bruta.²³²

O objetivo da reforma agrária japonesa foi a eliminação da desigualdade social e econômica na estrutura agrária, mediante a transferência das propriedades agrárias dos grandes proprietários para os rendeiros e a proteção destes para que não retornassem a esta condição.²³³

A lei de reforma agrária, resultante de instruções emanadas do Comando Supremo das Forças Aliadas no Japão, determinou a divisão de toda a terra agrícola em terras de fazendeiros-proprietários e permitiu a aquisição por compra dos proprietários, para reverter aos rendeiros, todas as terras alugadas que

²³¹ Histórico, conceito e conteúdo do moderno direito agrário na Espanha: sua relação com a reforma agrária, p. 57.

²³² Rafael Augusto Mendonça Lima, *Direito agrário*, p. 249-250.

²³³ *Reforma agrária no mundo e no Brasil*, p. 84.

excedessem a um hectare. Toda a terra de propriedade de fazendeiros e com mais de quatro hectares deveria ser comprada, a não ser que restasse comprovado que o proprietário dispunha de mão-de-obra suficiente, na família, para o cultivo de área maior. O trabalho de divisão e de transferência ficou a cargo de uma comissão de dez homens de cada aldeia, eleitos democraticamente, e de todas as decisões por eles tomadas cabia recurso para uma comissão formada por vinte homens, esta de natureza municipal.²³⁴

A lei de reforma agrária foi executada pelas Comissões locais eleitas, compostas por proprietários e rendeiros. Estas decidiam quais as terras que deveriam ser compradas pelo governo, os preços de compra, quem devia ser o novo comprador e por que preço, que era fixado na base de aluguéis baixos, fixados pela legislação de guerra. Na maioria dos casos a terra foi transferida para o rendeiro que já a cultivava.²³⁵

O trabalho de transferência restou terminado em 1950. Um milhão e oitocentos mil hectares, equivalentes a um terço da gleba cultivada, foram transferidos para a mão de novos fazendeiros. Antes da reforma, 29% dos lavradores possuíam a terra que cultivavam e 20% eram rendeiros sem terra. Após terminada a reforma, 70% dos fazendeiros eram donos de suas terras, menos de 6% eram rendeiros sem propriedades, ao passo que os restantes 24% possuíam parte da gleba que cultivavam. Os que continuaram como rendeiros tiveram sua situação protegida pela regulamentação dos aluguéis e das condições de arrendamento.²³⁶

²³⁴ Rafael Augusto Mendonça Lima, *Direito agrário*, p. 250.

²³⁵ *Reforma agrária no mundo e no Brasil*, p. 85.

²³⁶ *Ibidem*, p. 85.

4.7 O modelo agrícola de Israel

Ressalte-se, primeiramente, que não se pode afirmar que Israel tenha procedido a uma reforma de sua estrutura agrária. A criação do Estado sionista de Israel, em 1948, conferiu ao povo judeu a soberania, ainda que extremamente tumultuada, de terras palestinas, onde se desenvolveu um singular modelo agrícola, sem semelhança exata com qualquer outro modelo utilizado em todo o mundo. Apesar de tal consideração, é interessante que se registre claramente que a ocupação do território do novo Estado, com sua natureza inóspita, exigiu a utilização de técnicas agrícolas exemplares e deu ao mundo um novo modelo de organização política e distribuição da terra, os denominados *kibbutzim*.

O *kibbutz* (“estabelecimento coletivo”) é uma comunidade rural peculiar ao Estado de Israel que consiste numa sociedade dedicada ao auxílio mútuo; um sistema socioeconômico baseado no princípio da propriedade comunal, igualdade e cooperação na produção, no consumo e na educação.²³⁷ Os primeiros *kibbutzim* foram fundados por jovens judeus pioneiros, em sua maioria oriundos da Europa Oriental, cerca de 40 anos antes do estabelecimento do Estado de Israel. No entender do povo judeu, eles vieram reivindicar o solo de seu antigo lar nacional, assim como também criar uma nova forma de vida. Esta a origem de prósperas comunidades que desempenharam papel importante no desenvolvimento do Estado de Israel.²³⁸

²³⁷ Existem hoje em dia 287 *kibbutzim* espalhados por todo o país, sendo todos estes afiliados a um dos três movimentos nacionais *kibbutznianos*, cada um dos quais com uma ideologia particular. Duzentos e setenta deles são afiliados ao *Kibbutz Artzi Federation* e ao *United Kibbutz Moviment*. Dezessete deles são *kibbutzim* religiosos, sendo dezesseis ligados ao *Kibbutz Hadati Movement* e um ao ultra-ortodoxo *Poalei Agudat Israel*. O primeiro deles foi criado em 1910 (*Degania*), havendo um considerável incremento até a década de 70 (Jo-Ann Mort e Gary Brenner, *Our hearts invented a place: can kibbutzin survive in today's Israel?*, p. 17).

²³⁸ Disponível em: <<http://www.eifo.com.br/cul kib3.html>>.

O termo *kibbutz* tem amparo em lei e existem setenta delas dispostas sobre o movimento. Pode ser conceituado como uma associação livre de pessoas com interesses comuns, incluindo a instalação, manutenção e organização de uma sociedade comunal, fundada na propriedade coletiva, no trabalho compartilhado, na igualdade e na divisão de todos os níveis de produção, consumo e educação.²³⁹

Os alicerces sociais e legais de um *kibbutz* estão construídos sobre o princípio da propriedade coletiva de toda a produção, havendo uma dicotomia entre o que um membro contribui para o *kibbutz* e o que ele recebe dele. Há uma responsabilidade integral e coletiva com relação à saúde, educação, bem-estar social, trabalho, participação em assembleias e cooperação.²⁴⁰

Grande parte dos *kibbutzim* foi planejada de maneira semelhante, com área habitacional situada entre jardins, casas das crianças, estabelecimentos culturais recreativos e vários prédios de serviços comunais. Nas proximidades, há os galpões do gado leiteiro e galinheiros e também as instalações industriais. Os campos agrícolas, os pomares e os lagos para criação de peixes situam-se ao longo do perímetro a uma distância que pode ser coberta rapidamente numa viagem de trator. Nos limites do *kibbutz* as pessoas se locomovem a pé ou de bicicleta, e os velhos e as pessoas com dificuldades de locomoção têm veículos à sua disposição. O *kibbutz* funciona como uma democracia direta e os assuntos diários são conduzidos por comissões eleitas, que cuidam de diferentes aspectos, como educação, habitação, finanças, saúde, produção, planejamento e cultura.²⁴¹

²³⁹ Jo-Ann Mort e Gary Brenner, *Our hearts invented a place: can kibbutzin survive in today's Israel?*, p. 17.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 17.

²⁴¹ Disponível em: <<http://www.eifo.com.br/cul kib3.html>>.

No decorrer dos anos, os agricultores dos *kibbutzim* conseguiram que a terra árida produzisse de maneira contundente, combinando empenho e métodos agrícolas avançados. A produção destes representa uma alta porcentagem do produto agrícola do país. Hoje em dia todos os *kibbutzim* estão efetuando diversos tipos de atividades industriais. Embora as fábricas dos *kibbutzim* produzam uma ampla variedade de artigos, desde roupas a sistemas de irrigação, a maioria se destina a três principais ramos: metais, produtos de plástico e alimentos processados. Um número considerável de *kibbutzim* vem se dedicando ao turismo, oferecendo instalações de férias e recreação. No *kibbutz*, nenhum *status*, material ou de outra natureza, é concedido pelo desempenho de qualquer tarefa. Os membros são designados para suas ocupações por períodos variáveis, e as tarefas de rotina, como o trabalho na cozinha e no refeitório, são executadas rotativamente. Cada ramo econômico é dirigido por um administrador eleito. Os *kibbutzim* adotaram vários métodos de administração e organização para adaptar sua estrutura econômica às necessidades da época.²⁴²

Os enormes índices de inflação que assolaram Israel em 1980, a crise do modelo socialista, que pregava a propriedade coletiva, a queda do muro de Berlim e o processo mundial de globalização abalaram as estruturas do modelo hebreu de organização agrícola. O lucro que era comumente obtido pelos *kibbutzim* transformou-se num prejuízo anual de 165 milhões de dólares e os créditos ficaram cada vez mais escassos. Hoje se repensa a inovadora estrutura sionista-socialista, questionando-se sobre a possibilidade de sobrevivência na atualidade em Israel.

²⁴² Disponível em: <<http://www.eifo.com.br/cul kib3.html>>.

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

5.1 A Constituição como conjunto de valores

Não há Constituição neutra. Uma Constituição é cravejada de valores, embebida de opções axiológicas decorrentes da composição das forças majoritárias. São os fatores reais de poder da comunidade em determinada época que ditam quais valores irão nortear o ordenamento, assim como quais os caminhos que devem ser seguidos pelo Estado para a consecução de seus fins.²⁴³

Assim, a interpretação da Constituição, em seu todo, e da própria lei deve respeito à vontade popular, cristalizada na Constituição.

E esses valores, numa Constituição exauriente tal como é a de 1988, estão distribuídos por todo o corpo da Carta e podem ser localizados em todo o texto, por meio da tarefa interpretativa. E mais, tais valores podem, a princípio, parecer caoticamente pulverizados no Texto Maior, trazendo à tona aparentes tensões entre normas de mesma hierarquia, que somente podem ser resolvidas mediante esforço do intérprete em manter a unidade do documento histórico. Em outros termos, a pluralidade da Constituição não pode esvaziar sua unidade.

Essa característica exauriente das Constituições modernas traz um grande desafio aos intérpretes. Tratando de diferentes assuntos em todo o seu corpo, o

²⁴³ Ferdinand Lassale, *A essência da Constituição*, p. 17.

Texto Constitucional pode apresentar aparentes conflitos, tensões, que somente podem ser adequadamente analisados mediante a interferência do hermenuta ou do intérprete.

Isto porque a Constituição, com o objetivo de regular diversos aspectos da vida social, não pode perder sua unidade, havendo uma necessidade de que exista uma conformação recíproca entre as normas e os princípios constitucionais, não sendo plausível que normas da Constituição Econômica, por exemplo, acabem por surrupiar a vontade do povo inserida em norma do subsistema da Constituição Administrativa. Em outros termos, as contradições entre proposições normativas do sistema são sempre aparentes, havendo critérios hábeis para a solução.²⁴⁴

A Constituição, embora deva ser um sistema aberto de princípios e regras, não pode perder sua unidade material, devendo os valores fundamentais ser preservados inclusive quando de sua evolução, seja por meio de reforma, seja mediante a interpretação.

Sabe-se que a doutrina, não poucas vezes, primou por tentar diferenciar hermenêutica de interpretação. Celso Bastos lembra-nos que Emílio Betti tratava a hermenêutica como ciência do espírito que engloba o estudo da atividade humana de interpretar. Assim, a interpretação jurídica restaria inserida na idéia de Hermenêutica Geral. Carlos Maximiliano concebe a interpretação como aplicação da hermenêutica. Alguns, como Raúl Canosa Usera, não obstante aceitar a diferenciação, não vislumbram relevante efeito prático.²⁴⁵

²⁴⁴ Herbert Cornélio Bruyn Júnior, *O princípio do não-confisco*, p. 11.

²⁴⁵ Celso Ribeiro Bastos, *Hermenêutica e interpretação*, p. 19.

Celso Bastos salienta que faz sentido a diferença, tendo em vista que uma e outra levam a atitudes intelectuais distintas, pois, “num primeiro momento, está-se tratando de regras sobre regras jurídicas, de seu alcance, sua validade, investigando sua origem, seu desenvolvimento etc. (...) Já a interpretação não permite este caráter teórico-jurídico, mas há de ter uma vertente pragmática, consistente em trazer para o campo de estudo o caso ao qual vai se aplicar a norma”.²⁴⁶

E numa bem delineada metáfora, o mesmo autor complementa que a interpretação é uma arte, pois, “Como as tintas que se apresentam ao pintor, os enunciados hermenêuticos são deixados ao tirocínio do intérprete. Assim como as tintas não dizem onde, como ou em que extensão deverão ser aplicadas na tela, o mesmo ocorre com os enunciados quando se enfrenta um caso concreto. Por isso, não é possível negar, da mesma forma, o caráter evidentemente artístico da atividade desenvolvida pelo intérprete”.²⁴⁷

A concreta tarefa de interpretar a Constituição nem sempre é das mais fáceis. A lei e a Constituição – sabe-se – têm o propósito de disciplinar um enorme número de situações e devem ter espírito de permanência, motivo por que recorrem a um enorme grau de generalidade e abstração. A Constituição, por sua natureza, ainda possui um espírito de permanência maior que o da lei propriamente dita. E a mesma norma constitucional deve ser aplicada a situações vinculadas a coordenadas de tempo e espaço das mais diversas.

A linguagem nem sempre é clara o suficiente, o que leva a imprecisões terminológicas de toda monta. A linguagem, “suporte físico da lei”, na dicção do

²⁴⁶ Celso Ribeiro Bastos, *Hermenêutica e interpretação*, p. 21.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 22.

saudoso mestre acima mencionado, por conta da utilização inadequada dos termos ou da natural imprecisão destes, exige um trabalho interpretativo adequado para a busca do correto conteúdo da norma, quando de sua aplicação. Saliente-se, ainda, que as expressões empregadas pela Constituição são dirigidas ao povo.

E mais, não se pode perder de vista que a Constituição é um sistema aberto de princípios e regras, fruto de um compromisso dos diversos atores sociais, vetor resultante da composição de idéias, aspirações e interesses dos fatores reais de poder de uma determinada sociedade. É resultado de uma árdua conformação de vontades e expectativas, é um instrumento de consenso de uma comunidade em determinado momento histórico.

O consenso em torno do compromisso social consistente no Texto Constitucional, pois, não pode perder de vista os antagonismos que o antecederam, o pluralismo de idéias subjacentes, o respeito às opções das minorias. Por isto Canotilho salienta que a “pretensão de validade absoluta de certos princípios com sacrifício de outros originaria a criação de princípios reciprocamente incompatíveis, com a conseqüente destruição da tendencial unidade axiológico-normativa da lei fundamental”.²⁴⁸

A aplicação do Direito, no entanto, não pode desconsiderar a natureza sistêmica do Texto Constitucional. Nada obstante a ambigüidade da expressão salientada com o rigor científico de Paulo de Barros Carvalho, podemos entender sistema como “o conjunto de elementos relacionados entre si e aglutinados perante uma referência determinada”.²⁴⁹

²⁴⁸ J.J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, p. 1146.

²⁴⁹ *Curso de direito tributário*, p. 127. Sobre o conceito de sistema, também ensina Herbert de Bruyn Jr.: “De fato, embora distinto do sistema científico propriamente dito, permeado pelo princípio lógico da não-contradição,

Por isto, não se pode aceitar a idéia de que, havendo a aparente tensão entre princípios constitucionais, deve ser resolvida a questão mediante uma lógica do “tudo ou nada”. Deve o intérprete sopesar o caso prático com o peso dos princípios encravados na Constituição que podem ser objeto de aplicação.

A Constituição, pois, não pode ser estudada sem que haja a prévia noção de que ela é, de fato, um sistema. E mais, é um sistema normativo aberto de regras e princípios. Diz-se que é um sistema aberto porque as previsões constitucionais devem ter a disponibilidade e capacidade de captar a mudança da realidade e estar “abertas às concepções cambiantes da ‘verdade’ e ‘justiça’”.²⁵⁰

5.2 Noção de princípio

Partindo desta premissa, inegável é a identificação dos nortes oferecidos pela Constituição para a sua adequada interpretação ou, em outros termos, quais são as vigas mestras do sistema, quais são suas idéias centrais que dão sentido lógico ao Texto Constitucional.

Pois então: quando se está falando destes nortes, destas vigas mestras ou idéias centrais, inegavelmente se está referindo a princípios,²⁵¹ que são, na dicção

constitui o ordenamento jurídico um sistema formal, caracterizado pela unidade e composto de proposições prescritivas deontologicamente estruturadas (homogeneamente), relacionadas entre si sob o influxo de um fundamento de validade, mantenedor da coerência do todo. Apresenta os três requisitos característicos de um sistema: a) critérios para aferir a pertinência de uma proposição ao sistema; b) coerência interna; c) completude (o sistema só alberga uma proposição ou sua contradição, nunca ambas). Em sentido estrito, isto é sistema: um conjunto ordenado de partes (elementos), coerente e consistentemente inter-relacionadas” (*O princípio do não-confisco*, p. 11).

²⁵⁰ J.J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, p. 1123.

²⁵¹ Roque Antonio Carrazza, *Curso de direito constitucional tributário*, p. 31.

de Ari Sundfeld, “as idéias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de organizar-se”.²⁵² Em outros termos, princípio poderia ser concebido como um enunciado lógico que, “por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do Direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam”.²⁵³

Roque Antonio Carrazza fez relevante estudo sobre o tema e lembra que etimologicamente o termo “princípio” vem do latim *principium* e encerra a idéia de começo, origem. Diz ter sido a palavra introduzida na Filosofia por Anaximandro; utilizada por Platão no sentido de fundamento do raciocínio; e conceituada por Kant, em *Crítica da razão pura*, como a “proposição geral que pode servir como premissa maior de um silogismo”.²⁵⁴

Esclarece ainda Carrazza, lastreado nas idéias de Étienne Bonnot de Condillac, que um sistema é a “reunião ordenada de várias partes que formam um todo, de tal sorte que elas se sustentam mutuamente e as últimas explicam-se pelas primeiras. As que dão razão às outras chamam-se princípios, e o sistema é tanto mais perfeito, quanto em menor número existam”.²⁵⁵

São estes princípios constitucionais que dão estrutura e coesão à ordem jurídica vigente, fazendo com que qualquer norma infralegal, conflitante com os valores adotados pela Carta Constitucional, reste contaminada de inconstitucionalidade ou não seja recepcionada.

²⁵² *Fundamentos de direito público*, p. 137.

²⁵³ Roque Antonio Carrazza, *Curso de direito constitucional tributário*, p. 33.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 30.

²⁵⁵ *Ibidem*, mesma página.

Os princípios, pois, são ferramentas de interpretação do Texto Constitucional, engrenagens que permitem o movimento harmônico de todas as peças da ordem jurídica vigente. São verdadeiros critérios de interpretação e de integração, dando coesão e coerência ao sistema.

As questões que se põem, no entanto, são as seguintes: Se a Constituição é um conjunto de princípios e regras, como diferenciar os princípios das regras no bojo da mesma? Em outros termos: qual a diferença entre princípio e regra? E como localizar, no Texto Constitucional, os princípios? Eles podem ser implícitos?

Canotilho pondera-nos alguns caminhos que devem ser trilhados pelo intérprete para diferenciar os princípios das regras. Para o mestre lusitano, os princípios são normas com um grau de abstração mais elevado. As regras são suscetíveis de aplicação imediata, enquanto os princípios são vagos, indeterminados e carecem de mediações concretizadoras. Os princípios são normas de natureza fundamental do sistema, constituem-se *standards* vinculantes radicados nas exigências de justiça ou na idéia de direito; já as regras podem ser normas vinculativas de um conteúdo formal. Os princípios são fundamentos de regras, desempenhando uma função normogénica fundamentante.²⁵⁶ Arremata ainda Canotilho que os princípios constituem-se “exigências de otimização”, que permitem o “balanceamento de valores e interesses, consoante o seu peso e ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes”.²⁵⁷

²⁵⁶ J.J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, p. 1124.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 1125.

Nessa mesma esteira, José Diniz de Moraes ainda acentua que os princípios possuem três características que os diferenciam das regras, quais sejam generalidade, gradualidade e indeterminabilidade. Entenda-se generalidade o fato de que os princípios aplicam-se a diferentes casos, sem se vincular a um especificamente. A gradualidade, no seu entender, implica dizer que os princípios possuem graus e “uns valem mais do que outros porque são dotados de valores diferentes e independem de sua generalidade (internamente considerados); ou porque ocupam posição de excelência dentro do sistema ou subsistema a que pertencem (externamente considerados)”. Assim, “os princípios de maior grau de generalidade são menos valiosos, têm menor valor dentro do sistema jurídico, se muito genéricos, pois mais abstratos, sujeitos a uma infinidade de exceções, ou, mais propriamente, de recuos. Igualmente, os de menor grau de generalidade são mais valiosos, se específicos ou mais densos, como quer Canotilho, para quem a densidade ‘aponta para a maior proximidade da norma constitucional relativamente a seus efeitos e condições de aplicação’”. Finaliza ainda o autor esclarecendo que “Os princípios são dotados de alto grau de vagueza e indeterminação, de modo que sempre, ou quase sempre, carecem de atos de mediação concretizadores, quer do magistrado, quer do legislador, quer do administrador, pois do contrário seria impossível aplicá-los aos casos concretos, com exceção dos princípios prescritivos, que têm aplicação direta e imediata”.²⁵⁸

Os princípios, pois, possuem uma textura aberta,²⁵⁹ consagrando valores fundamentais da ordem jurídica (liberdade, democracia, dignidade etc). Estes valores são, por esta via, referência sociológica dos princípios.

²⁵⁸ José Diniz Moraes, *A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988*, p. 56-58.

²⁵⁹ Roque Antonio Carrazza, *Curso de direito constitucional tributário*, p. 1125.

Canotilho ainda sugere uma tipologia dos princípios, que ousamos resumir em poucas linhas.

Segundo o autor, a Constituição está assente em princípios estruturantes, constitutivos e indicativos de toda a ordem constitucional, norte dos valores adotados pela comunidade em determinadas coordenadas de tempo e espaço.²⁶⁰

Estes princípios estruturantes encontram concretização por meio de outros princípios, que lhe densificam, e que são denominados princípios gerais fundamentais. O princípio do Estado de Direito, por exemplo, é densificado pelo princípio da legalidade.

Abaixo desses princípios constitucionais gerais encontram-se, ainda, os princípios constitucionais específicos que, por sua vez, concretizam os primeiros. Exemplo disto, no diapasão até agora argumentado, seria o princípio da reserva legal no campo da tributação.

Assim, correto seria afirmar que a Constituição é dotada de princípios estruturantes, densificados e concretizados por princípios constitucionais gerais e específicos e, ainda, por regras constitucionais. Desse modo, este sistema interno denominado Constituição é formado mediante um processo “bi-unívoco de ‘esclarecimento recíproco’”.²⁶¹ Os princípios estruturantes, pois, ganham transparência com suas concretizações, formando uma unidade material, a chamada unidade da Constituição.²⁶²

²⁶⁰ Roque Antonio Carrazza, *Curso de direito constitucional tributário*, p. 1139.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 1139.

²⁶² *Ibidem*, mesma página. Sobre a unidade da Constituição, bem esclarece Konrad Hesse que “a conexão e a interdependência dos elementos individuais da Constituição fundamentam a necessidade de olhar nunca somente a norma individual, senão sempre também a conexão total na qual ela deve ser colocada; todas as normas

Mas é necessário salientar que os princípios nem sempre vem expressamente estampados no bojo do Texto Constitucional. Casos há em que a Constituição, mesmo não explicitando determinado princípio, acaba por consagrá-lo em suas entrelinhas, o que pode ser constatado mediante uma análise sistêmica do Texto Constitucional.

Portanto, os princípios permeiam toda a Constituição; uns encontrando regulamentação explícita; outros condensando-se nas entranhas das regras constitucionais, não encontrando suporte físico no Texto.

5.3 Os princípios e a evolução pela interpretação constitucional

A Constituição é um sistema aberto de princípios e normas. Reflete as opções axiológicas em determinado período histórico em uma comunidade, contempla as opções políticas fundamentais de um determinado sistema jurídico.²⁶³

É um sistema porque possui uma unidade; as normas e princípios não podem jamais ser interpretados isoladamente, sem ajustarem-se às tensões decorrentes das outras normas e princípios constantes do Texto Maior. E é aberto porque deve estar suscetível às mudanças ocorridas na comunidade.

constitucionais devem ser interpretadas de tal modo que contradições com outras normas constitucionais sejam evitadas. Somente uma tal resolução do problema corresponde a esse princípio, que se mantém em consonância com as decisões fundamentais da Constituição e se preserva da restrição unilateral a aspectos parciais” (*Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, p. 65).

²⁶³ Roque Antonio Carrazza, *Curso de direito constitucional tributário*, p. 35.

A Constituição não é um documento estático, porquanto tem a pretensão de regular a vida em comunidade e a vida social está em constante evolução.

Ainda que a Constituição formal se mantenha inalterada, a Constituição material há de se conformar aos novos fatos da vida social.

A aprovação de emendas constitucionais é uma das formas – e a mais comum – de se alterar a Constituição. É de *sabença* do constituinte que a Carta Maior de um País não pode restar eternamente inalterada, isenta de alterações que a coloquem em sintonia com a evolução social. A Constituição não é um documento estático, laboratorialmente extirpado da realidade fática.

A Constituição retrata uma comunidade, conforma e limita o poder político e dá os nortes, os caminhos pelos quais pretende seguir aquela comunidade, por meio, inclusive, de normas programáticas, que exprimem a vontade da comunidade em determinados aspectos da vida cotidiana.

Assim, para acompanhar a realidade social, a Constituição sempre permite a sua alteração pelo Poder Revisor ou Reformador. E permite, ainda, que o próprio povo – e não seus representantes – dite qual o caminho que merece ser trilhado, por meio de plebiscitos e referendos que, infelizmente, são instrumentos de participação popular pouco usados neste País.

Deve-se lembrar, no entanto, que não obstante haja a previsão do Poder Constituinte Reformador, algumas cláusulas constitucionais não são passíveis de reforma e constituem, por opção política do Poder Constituinte Originário, alicerce

para os demais valores embutidos na Constituição. São as denominadas cláusulas pétreas.

Outra forma de alteração constitucional é a evolução interpretativa, a qual se dá sem modificação da Constituição em sua forma, mas apenas em seu conteúdo. É bem verdade que tal forma de alteração constitucional ocorre com maior acento em determinados países, principalmente se a Constituição fora redigida há tempos.

A constante atuação do Poder Constituinte, seja o Poder Originário ou o Reformador, acaba por inviabilizar a utilização de tal forma de alteração constitucional, até mesmo porque esta tem o escopo de promover a adaptação do documento constitucional ao momento histórico, alterando-o sem que haja a perda da unidade do sistema.

Saliente-se, no entanto, que há Constituições que atravessam anos sem a mudança do texto constitucional escrito. Nestas situações, a evolução por meio da atividade do intérprete passa a ser mais sensível. O juiz, no caso concreto, obriga-se a extrair o comando correto a ser aplicado, principalmente naquelas “zonas moles”,²⁶⁴ em que os conceitos não são precisos, limitando-se, no mais das vezes, apenas a dar as direções para a solução do caso concreto.

A Constituição é fruto da consolidação de diversas opções axiológicas, opções estas que por vezes apresentam-se de forma clara, encravada no texto. No

²⁶⁴ Celso Bastos acentua que o intérprete tem sua atuação alargada naquelas “zonas moles” da Constituição, em que os conceitos apresentam-se flácidos. Isto porque a Constituição nem sempre apresenta soluções prontas para uma determinada situação, limitando-se a fornecer direções gerais. Tal é o caso das normas programáticas (*Hermenêutica e interpretação*, p. 24).

entanto, casos há em que não existe declaração explícita, e os valores podem ser aferidos a partir de um amplo conjunto de normas.

Logo, a atividade do intérprete a permitir a evolução do sistema, embora inevitavelmente exista, deve ater-se aos valores consignados na Constituição, buscando-lhe o conteúdo exato, sem perder de vista a unidade do sistema e a realidade histórica a que se está submetido. Obedecidos estes parâmetros, as chamadas “zonas moles” podem permitir que se proceda a uma evolução do sistema sem alteração do texto constitucional, desde que os seus princípios não sejam afetados.

5.4 O princípio constitucional da função social da propriedade

A propriedade privada e sua função social foram lembradas explicitamente em dois momentos distintos na Constituição Federal de 1988. A primeira delas foi feita no próprio art. 5.º, como direito individual, em que se garantiu a inviolabilidade do direito à propriedade (*caput*), direito este lembrado no inciso XXII (“é garantido o direito de propriedade”). Como elemento da estrutura do direito de propriedade, foi igualmente disposto no inciso XXIII que a propriedade atenderá a sua função social.

Em outra passagem do Texto Constitucional, a propriedade privada e a função social da propriedade foram eleitas como princípios constitucionais da ordem econômica, de maneira explícita. Reza o art. 170, III, da Constituição Federal:

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

(...)

II – a propriedade privada;

III – função social da propriedade;

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

Ordem econômica é a expressão de um determinado arranjo, inserido dentro de um certo sistema econômico preordenado juridicamente, podendo também ser conceituada como o conjunto de normas que realizam uma determinada ordem no sentido concreto, dispendo acerca da forma econômica adotada.²⁶⁵ Desse modo, a Constituição Econômica pode ser entendida como parte (senão essencial) da Ordem Econômica.²⁶⁶

É a Constituição Econômica que interpreta o sistema econômico escolhido por um Estado, “o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem uma determinada ordem econômica” no bojo da Constituição.²⁶⁷

Assim entendido o conceito, é ela quem abriga e interpreta o sistema econômico capitalista adotado pelo Brasil, prevendo direitos que legitimam a

²⁶⁵ Muito já se discutiu sobre os termos “Ordem Econômica”, sob o fundamento de que existe uma imprecisão terminológica ao se distinguirem ordem social e ordem econômica, pois toda ordem econômica deve ser igualmente social. Também já se debateu sobre o descabimento da inserção de normas de cunho eminentemente econômico na Constituição, por se tratar de matéria não-constitucional (além da organização do Estado e da previsão de direitos e garantias). Para Cretella Jr., entretanto, não há matérias constitucionais ou não-constitucionais, pois não há critério que informe, ao Poder Constituinte Originário, qual matéria deva ser regulada pela Constituição ou por meio de lei ordinária. A ele cabe escolher, discricionariamente, qual matéria deva conter a Constituição (J. Cretella Jr., *Elementos de direito constitucional*, p. 242).

²⁶⁶ André Ramos Tavares, *Direito constitucional econômico*, p. 86.

²⁶⁷ Vital Moreira apud André Ramos Tavares, *Direito constitucional econômico*, p. 79.

atuação dos sujeitos econômicos, o conteúdo e limite desses direitos, a responsabilidade inerente ao exercício da atividade econômica e a finalidade que se pretende com determinado sistema.²⁶⁸ A Constituição, ao incorporar normas econômicas, serve de fundamento ou parâmetro de análise para as atuações do Estado na economia.²⁶⁹

A função social da propriedade insere-se no contexto de norma que estabelece o conteúdo e limite da propriedade privada, impondo limites sociais ao exercício do direito, obrigações inerentes a esse direito.

A Constituição de 1988 não nega a opção pelo sistema capitalista.²⁷⁰ Bem ao contrário, a previsão da função social da propriedade como princípio constitucional econômico assinala com maior clareza tal opção.²⁷¹

Assim ocorre não porque se garante a propriedade privada pelo simples fato de ser privada ou um direito natural, mas porque sua gestão pela iniciativa privada atende ao interesse geral da sociedade num sistema capitalista, em que é valorizada a livre iniciativa, devendo a atividade econômica ser exercida pelo Estado apenas em situações especiais.²⁷²

A função social da propriedade conforma-se como princípio constitucional independentemente da menção expressa desta condição, contida no art. 170, III, da

²⁶⁸ Manoel Gonçalves Ferreira Filho delimita os assuntos que indiscutivelmente devem estar inseridos no contexto da Constituição Econômica, tais como a definição do tipo de organização econômica, a delimitação de campo entre a iniciativa privada e a pública e a determinação do regime básico dos fatores de produção, capital e trabalho, tudo encimado pela finalidade atribuída à atividade econômica (*Direito constitucional econômico*, p. 8).

²⁶⁹ André Ramos Tavares, *Direito constitucional econômico*, p. 81-85.

²⁷⁰ Eros Grau, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, p. 272.

²⁷¹ Neste sentido, manifesta-se André Ramos Tavares, segundo o qual a propriedade privada é considerada um elemento essencial ao modelo capitalista de produção e inafastável da concepção de democracia (*Direito constitucional econômico*, p. 163).

²⁷² José Diniz Moraes, *A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988*, p. 66.

Constituição Federal. Isto porque, ao se prever a propriedade, aglutinando-se-lhe a idéia de função social, acabou por ser dada a tal direito uma feição que lhe diferencia da idéia de direito absoluto, transportando este conceito de modo a exigir a interpretação de todo o Texto Constitucional sob tal ótica.

O princípio da função social da propriedade, nesse sentido, desempenha satisfatoriamente as funções interpretativa, integrativa, diretiva, limitativa e prescritiva das demais normas. Ao se falar em função social, se está diante de norma com acentuado grau de generalidade, porquanto tal princípio se faz aplicável não só a um caso específico, mas a todas as relações entre o sujeito, a coisa e a sociedade. A expressão “função social”, ademais, apresenta uma margem elástica de determinação, uma vagueza do conceito que carece de concretização por parte do intérprete.

Como princípio da ordem econômica, a idéia de função social da propriedade acaba por se constituir norma determinante de muitas outras que a pressupõem, irradiando, com maior vigor, seus efeitos sobre todas as normas que dispõem sobre o direito econômico, servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência.²⁷³

Assim, a função social da propriedade não só atua naqueles casos em que a propriedade está diretamente vinculada à causa, mas também a todas aquelas situações em que o interesse social se contrapõe ou interfere no direito do proprietário, v.g. meio ambiente, habitação, urbanismo e reforma agrária.²⁷⁴

²⁷³ José Diniz Moraes, *A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988*, p. 64.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 64.

A Constituição optou pela promoção da reforma agrária tomando como fator condicionante de sua realização a análise do princípio da função social da propriedade.

Ver-se-á, ao tempo em que se tratar da desapropriação agrária, que a função social da propriedade atua como princípio específico da reforma agrária. Ao contrário daquelas levadas a efeito em outros países, a Constituição brasileira não evita a formação de latifúndios, mas exige a desapropriação daqueles improdutivos ou nos quais não são respeitadas normas trabalhistas, tributárias e ambientais.

E a previsão constitucional, quanto à necessidade de que a propriedade atenda à sua função social (art. 5.º, XXIII; art. 170, III; e arts. 184 a 186), tem como objetivo maior exigir que o destinatário da norma evite o abuso do direito, tal como o uso da propriedade como mero instrumento de especulação.

Não foi por outro motivo que Celso Bastos afirmou que existe uma perfeita sintonia entre a fruição individual do bem e o atingir de sua função social. Havendo o uso degenerado, de modo exclusivamente personalista e egoísta, o direito de propriedade acaba expondo-se a sanções de duas ordens: as decorrentes da infringência do poder de polícia ou a própria perda do direito de propriedade.²⁷⁵

A função social da propriedade, entretanto, além de restar consignada como princípio da ordem econômica, ainda mantém-se no rol de direitos e garantias fundamentais.

²⁷⁵ Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, *Comentários à Constituição do Brasil*, v. 7, p. 285.

Aplicando-se aqui as lições de Canotilho,²⁷⁶ pode-se afirmar que, ao incluir o princípio da função social da propriedade no rol de direitos e garantias fundamentais, foi-lhe conferido o *status* de princípio-garantia, dotado de grande densidade vinculante ou peso normativo, em face do alto grau de generalidade e de indeterminabilidade. Ao ser tratado como princípio da ordem econômica, assumiu também a condição de princípio politicamente conformador.

A diferença faz algum sentido quando se verifica que, houvesse apenas a previsão do art. 170 da Constituição Federal, possível seria afastar a exigência do cumprimento da função social da propriedade por meio de emenda constitucional. Entretanto, ao consigná-lo como princípio-garantia, inserindo-o no rol de direitos individuais, afastou-se a possibilidade de que o Poder Reformador venha a extirpar tal princípio da Constituição, havendo a necessidade de que o Poder Constituinte Originário (mediante revolução ou assembléia constituinte), e somente ele, seja acionado para que seja modificada a previsão.²⁷⁷

Concebido como princípio constitucional, com clareza pode-se admitir que a função social, com a Constituição de 1988, acaba por irradiar seus efeitos por todos os ramos do Direito: influencia a tributação da propriedade, seja ela rural ou urbana, é alicerce do Direito Agrário, influencia o Direito Civil no tocante à posse,

²⁷⁶ Para o autor, são princípios jurídicos fundamentais “os princípios historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional”. Estes constituem-se importante fundamento para interpretação e aplicação do direito positivo, fornecem diretivas materiais de interpretação das normas constitucionais, vinculam o legislador de forma positiva e negativa.

Princípios politicamente conformadores são “os princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte”, que condensam as opções políticas nucleares e refletem a ideologia inspiradora da Constituição.

Princípios constitucionais impositivos são “todos os princípios que impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas”, são os que traçam as linhas diretrizes da atividade política e legislativa. Os princípios-garantia visam instituir uma garantia aos cidadãos, tais como o direito ao devido processo legal, juiz natural e *nullum crimen sine lege* (J.J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, p. 1125-1229).

²⁷⁷ José Diniz Moraes, *A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988*, p. 66.

à propriedade e aos contratos e é importante mecanismo auxiliar de interpretação de todas as normas que envolvam a discussão da propriedade.

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E A REFORMA AGRÁRIA

6.1 O critério constitucional para aferição do cumprimento da função social da propriedade rural

O critério para aferição do cumprimento da função social da propriedade resta estampado no art. 186 da Constituição Federal. *In verbis*:

“Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I – aproveitamento racional e adequado;
- II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.

É remansosa a doutrina no sentido de que a Constituição considera atendida a função social da propriedade rural quando esta cumpre, simultaneamente, os requisitos da produção (uso racional e adequado), da ecologia (preservação e conservação dos recursos naturais) e social (respeito aos direitos trabalhistas e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores).²⁷⁸

²⁷⁸ A doutrina vem utilizando tal nomenclatura dos elementos da função social da propriedade, inicialmente concebida por Paulo Guilherme de Almeida (*Aspetos jurídicos da reforma agrária no Brasil*, p. 65) e abraçada por Luciano de Souza Godoy (*Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*, p. 63). Rosalinda P. C. Rodrigues Pereira igualmente emprega esta classificação, preferindo falar em elemento econômico (e não produção), lembrando, com precisão, que esses três deveres são inerentes ao proprietário, mas o Estado também tem

Questão que se coloca é quanto ao aumento ou diminuição destes requisitos ou elementos contidos na Constituição, pertinentes ao cumprimento da função social da propriedade, por meio de lei.

Reputa-se inconstitucional a tentativa de inclusão, por meio de lei, de mais um requisito para aferição do cumprimento da função social da propriedade, caso se afaste do contexto delimitado pelo art. 186 da Constituição Federal.

Ver-se-á, logo adiante, que são suscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária aquelas propriedades que não cumprem sua função social. Assim, não pode o legislador instituir hipótese que, de maneira sorrateira, acabe por conferir a qualquer propriedade *status* de cumpridora de sua função, mediante artifícios, divorciando-se dos ditames do art. 186 da Constituição da República. Exemplo disto foi a edição da Medida Provisória 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que impediu a desapropriação de propriedades invadidas.²⁷⁹

Ora, tal diploma volátil, ao se estabelecer um fator impediante da desapropriação para fins de reforma agrária, acabou dando por cumprida a função social da propriedade invadida, pouco importando sua produtividade e o respeito às disposições legais trabalhistas, tributárias, previdenciárias e ambientais. Em outros

responsabilidades para o exercício da função social da propriedade a fim de poder dar assistência ao proprietário da terra, conforme previsão contida no art. 2.º, § 2.º, do Estatuto da Terra.

²⁷⁹ Neste sentido:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. REFORMA AGRÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO. IMÓVEL INVADIDO. MOVIMENTO DOS SEM-TERRA.

Afastada a incidência da Medida Provisória n. 2.183, porquanto instituidora de uma outra modalidade impeditiva de desapropriação, além das hipóteses previstas na Constituição Federal de 1988. Ademais, a invasão de parte mínima da gleba rural por integrantes do Movimento dos Sem-Terra não induz, por si só, ao reconhecimento da perda de propriedade do imóvel em sua totalidade. Mandado de segurança indeferido” (MS 24.133-1-DF, maioria de votos, relator para o acórdão Min. Carlos Britto, j. 20.08.2003, DJU 06.08.2004).

termos, admitida a constitucionalidade da medida provisória mencionada, qualquer propriedade invadida passaria, como num passe de mágica, a cumprir sua função social, pois estaria impedida a sanção administrativa maior prevista na Constituição: a desapropriação.

O mesmo não ocorreria se a lei repetisse ou especificasse as hipóteses contidas na Constituição, pois nesta circunstância somente estar-se-ia adentrando em minúcias. Seria o caso, por exemplo, de estabelecer que deixa de cumprir a função social aquela propriedade que utiliza mão-de-obra escrava. Nessa situação, estar-se-ia apenas fornecendo um exemplo concreto em que restam desobedecidas as hipóteses do art. 186, III e IV, da Constituição. Sob esta ótica, esta nova previsão só estaria elucidando o conteúdo já existente na Constituição.

Passemos a tratar de cada um destes elementos que, uma vez cumpridos, conferem à propriedade imunidade quanto à desapropriação para fins de reforma agrária.

6.1.1 Elemento econômico

Quando o constituinte fala em “aproveitamento racional e adequado” está se referindo à produtividade e a nada mais, ao menos por ora. Busca-se, com isto, incentivar a produção e a formação da riqueza nacional. Não é por outro motivo que Celso Bastos ensina:

“Daí por que o fundamental é que as terras agrícolas produzam aquilo que o estado atual da tecnologia e as condições de investimento do País estão a permitir.

Parcelar a propriedade produtiva é prenúncio quase certo de diminuição da produção com conseqüente degradação dos níveis sociais já atingidos. Fornecer um pedacinho de terra a cada brasileiro e pensar que por aí estará resolvido o problema da pobreza é uma doce quimera.

Do exposto resulta claro que o núcleo fundamental do conceito de preenchimento da função social é dado pela sua eficácia atual quanto à geração de riqueza. Daí o porquê da propriedade produtiva vir excluída daquelas suscetíveis de expropriação para fins de reforma agrária nos termos do art. 186, *supra*”.²⁸⁰

A terra, como bem de produção que é, tem como utilidade natural a produção de bens necessários para a sobrevivência humana. Por isto, ela deve ser aproveitada pelo proprietário, produzir alimentos e matérias-primas, pois, em conseqüência disto, acaba por beneficiar a própria coletividade, como exige e toma corpo o próprio sistema capitalista. Ao se falar em aproveitamento racional e adequado, refere-se a cultivo efetivo da propriedade rural, com padrões mínimos de eficiência e racionalidade, afastando-se a idéia de propriedade concebida como mercadoria.

Conforme se pode verificar, o art. 186, I, da Constituição Federal de 1988 repete a fórmula do art. 2.º, § 1.º, *b*, do Estatuto da Terra,²⁸¹ abandonando a expressão “níveis satisfatórios de produtividade” por “aproveitamento racional e adequado”.

²⁸⁰ Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, *Comentários à Constituição do Brasil*, v. 7, arts. 170 a 192, p. 288.

²⁸¹ O art. 2.º, § 1.º, da Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra) vem assim redigido:

“Art. 2.º É assegurada a todos a oportunidade de acesso a propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1.º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuam e cultivam”.

Não se pode negar o conteúdo impreciso do art. 186, I, da Constituição Federal, mas isso demonstra a preocupação do constituinte em privilegiar as técnicas científicas e da experiência, remetendo à lei dimensionar a produção considerando-se o tipo de solo, relevo e clima. Por sua vez, tal artigo repisa a importância que o art. 185 da mesma Carta confere à propriedade produtiva, impedindo a sua expropriação para a reforma agrária.²⁸²

Tomando isto como parâmetro, esclareceu Rosalinda Pereira:

“‘Aproveitamento racional da terra’ significa procurar sempre utilizar melhor a técnica agrícola no trabalho do solo, qual seja as técnicas modernas que procuram tirar o melhor proveito do solo sem agredi-lo; enfim, é utilizar na terra o tratamento técnico e científico apropriado, pois, se a técnica é cientificamente correta, a terra produz satisfatoriamente.

Contudo, não basta que a técnica agrícola seja correta. Para que se tenha um aproveitamento satisfatório é preciso também que se considere a aptidão do solo. É preciso que se leve em consideração o potencial que a terra oferece, pois se a terra não é propícia para um tipo de cultura, por mais moderna que seja a técnica, não vai permitir o aproveitamento satisfatório do solo. É preciso, portanto, que se use a técnica em compatibilidade com as condições geofísicas da terra.

São esses fatores conjugados, utilização racional e adequada que, levando em consideração a aptidão do solo, trazem um resultado mais favorável, permitindo que se obtenha um rendimento melhor”.²⁸³

O art. 186 da Carta Constitucional remete à lei a fixação de critérios e graus de aproveitamento, e isto é adequado. Além de exigir a aplicação do princípio da legalidade na Administração Pública, repisando a determinação explicitamente contida no art. 37 da mesma Constituição, a remessa do assunto para tratamento por meio de lei permite uma disciplina mais detalhada do assunto, sem que se deixem estipulados critérios absolutamente rígidos, alteráveis apenas mediante emenda constitucional.

²⁸² Luciano de Souza Godoy, *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*, p. 65.

²⁸³ Rosalinda P. C. Rodrigues Pereira, *A teoria da função social da propriedade rural*, p. 101.

Até mesmo há de ser considerado que a lei deve fixar critérios genéricos, sem jamais chegar ao extremo de indicar quando se entende por cumprido o requisito do “aproveitamento racional e adequado” para cada tipo de produto ou matéria-prima, de acordo com as características da terra. Isto é um pormenor que cabe com maior precisão em espécie legislativa infralegal, sem desbordar dos limites fixados em lei.

Assim fez a Lei 8.629/93, fixando, ainda que de maneira praticamente inacessível ao homem da terra, o critério legal para aferição do grau de utilização da terra e de eficiência na exploração.²⁸⁴ O art. 9.º dessa lei reputa racional e

²⁸⁴ Art. 6.º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

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

§ 2.º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

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

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

III – a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

§ 3.º Considera-se efetivamente utilizadas:

I – as áreas plantadas com produtos vegetais;

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

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

IV – as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;

V – as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica (redação conforme Medida Provisória n. 2183-56/01).

§ 4.º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

§ 5.º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.

§ 6.º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2.º deste artigo.

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

adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1.º e 7.º do art. 6.º da referida lei. E ainda considera 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.

Ao contrário do que se possa dizer da sistemática usada para apuração do grau de eficiência, não é por demais complexa a sistemática adotada para verificar o grau de utilização da terra. Pelo art. 6.º, § 1.º, da Lei 8.629/93, esse grau é calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel. Assim, basta, para efetivar o cálculo em comento, mera operação aritmética de divisão.

O mesmo não se pode dizer do grau de eficiência na exploração da terra que, conforme previsão do § 2.º do mesmo artigo acima mencionado, deve ser superior a 100% e deverá ser obtido pela soma do índice de rendimento da exploração pecuária e de produtos vegetais, dividindo-se pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100. O método para apuração dos índices de exploração da terra, pelo conteúdo dos incisos I e II do mesmo artigo, exige a publicação de índices de rendimento e lotação estabelecidos pelo Incra, considerando-se as peculiaridades de cada microrregião homogênea.

A fórmula empregada pelo art. 6.º da Lei 8.629/93 exige cálculos matemáticos e de dados nem sempre conhecidos pelos proprietários dos imóveis

§ 8.º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.

rurais. Não se pode duvidar que é imprescindível que haja um cadastro nacional de imóveis rurais com dados mais precisos e que forneçam um panorama mais confiável do campo brasileiro. Entretanto, não há qualquer inconstitucionalidade que impeça a utilização do critério legal para aferição do cumprimento da função social da propriedade rural. Ainda que difícil o seu cálculo, os valores utilizados pela lei não destoam da determinação constitucional contida nos arts. 185 e 186 da Constituição Federal.

6.1.2 Elemento ecológico

A preocupação quanto a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é relativamente nova e a Constituição Federal foi sensível a este aspecto, tomando consciência de questões que extravasam a esfera meramente individual. Esta previsão constitucional leva em consideração a própria história do País, marcada por ciclos econômicos de exploração predatória de recursos naturais, como o do pau-brasil, do café, da borracha, da cana-de-açúcar, do ouro e dos diamantes, dentre vários.²⁸⁵

O constituinte de 1988 retratou, em um Texto Constitucional praticamente exauriente, as preocupações da década em que foi escrita, permitindo-lhe a inserção de assuntos que não eram tratados pelas denominadas Constituições liberais. Os direitos denominados metaindividuais passam a ser reconhecidos e protegidos pela legislação e também pela Constituição. E, nesta esteira, a Constituição tratou de família, índios, meio ambiente, economia, reforma agrária, educação, desporto, previdência social, dentre outros muitos assuntos.

²⁸⁵ Edson Luiz Peters, *Meio ambiente & propriedade rural*, p. 132.

Precedem à Constituição a Lei 6.938/81, que disciplinou a política nacional de meio ambiente, e a Lei 7.347/85, que instituiu a ação civil pública, instrumento processual adequado à proteção de direitos transindividuais. A Constituição, aliás, refere-se ao meio ambiente ao dispor sobre a ação popular (art. 5.º, LXXIII), sobre o Conselho de Segurança Nacional (art. 91), ao atribuir ao Ministério Público a legitimidade para a propositura de ação civil pública (art. 129, III) e ao tratar do estado de defesa (art. 136). No subsistema do direito constitucional econômico, a defesa ao meio ambiente é elevada à condição de princípio (art. 170, VI) e permite a intervenção do Poder Público se a atividade produtiva não estiver sendo exercida respeitando-se a ecologia. A Constituição também se reporta ao meio ambiente ao cuidar da atividade garimpeira (art. 174, § 3.º), quando o condiciona diante do sistema único de saúde (art. 200, VIII), ao tratar do patrimônio cultural (art. 216, V) e da defesa da pessoa contra programas de rádio e televisão que sejam nocivos ao meio ambiente (art. 220, § 3.º, II).²⁸⁶

Com relação à competência material dos entes políticos, a proteção ao meio ambiente e combate à poluição ficaram reservadas à competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Já a competência legislativa quanto à proteção do meio ambiente é concorrente, da União e dos Estados (art. 24, VI, VII e VIII). Em capítulo próprio, a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira passam a constituir patrimônio nacional, restando sua utilização condicionada à regulamentação legal.²⁸⁷

²⁸⁶ Luciano de Souza Godoy, *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*, p. 68-69.

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 69.

Tratando precisamente da propriedade rural, a preocupação com o meio ambiente vem cristalizada no art. 186 da Constituição. Com exceção do inciso III do mesmo artigo, todos os demais têm relação direta com a questão ambiental, pois, “ao se falar de aproveitamento racional e adequado, de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, de preservação do meio ambiente, e de exploração que favoreça ao bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, está a norma constitucional insistindo persistentemente numa função ambiental, muito embora use a expressão mais abrangente função social”.²⁸⁸

Ao referir-se à reforma agrária, a Constituição entendeu que seria melhor reafirmar a preocupação quanto à necessidade de utilizar a terra, como bem de produção que é, de maneira a assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado, posto que a tutela ao meio ambiente é instrumental do próprio direito à vida. Por tal razão, assinalou o constituinte que a função social da propriedade rural somente vem a ser cumprida mediante a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (art. 186, II, da Constituição Federal).

Eis aí o elemento ecológico, pois a atividade agrária desenvolve-se sobre a terra, que, por si, insere-se no conceito maior de ambiente.

A Constituição não diz que a terra deva deixar de ser usada para que reste preservada. Bem ao contrário, a preservação deve ser feita utilizando a terra; a não-utilização é exceção, reservada a situações específicas. A preservação do ambiente não se contrapõe ao dever de produzir explorando a terra, gerando bem-estar do

²⁸⁸ Edson Luiz Peters, *Meio ambiente & propriedade rural*, p. 131.

homem do campo, pois não se pode olvidar que o homem também é elemento essencial do ambiente.

Por outro lado, não pode o sujeito titular da propriedade explorá-la e, em nome da produção, degradar o ambiente, pois estaria contrariando o desenvolvimento sustentável eleito pelo constituinte como adequado para o cumprimento da função social da propriedade.²⁸⁹

Procura-se conservar, com tal previsão, o potencial produtivo da terra, utilizando-a de forma racional, assim como também devem ser empregados os demais recursos naturais.

O art. 9.º, § 2.º, da Lei 8.629/93 dispõe que se considera “adequada a utilização dos recursos naturais quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade”. O § 3.º do mesmo artigo acentua que se reputa 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”.

Aproveitar a terra segundo a sua vocação importa observar o tipo de cultura que mais se adapte e menos degrade o solo, levando em consideração o clima, relevo, hidrografia, composição da terra etc. Por outro lado, a prática de queimadas, o uso excessivo de agrotóxicos, a omissão em face de erosões, a derrubada de matas ciliares e o despejo de detritos degradando os recursos hídricos

²⁸⁹ Luciano de Souza Godoy, *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*, p. 69-70.

são exemplos de situações em que resta configurado o uso inadequado dos recursos naturais.

Sobre a importância do elemento ambiental da função social da propriedade registra Edson Peters:

“Não é permitindo-se a degradação da natureza que se vai inverter a pirâmide social perversa a que chegou o Brasil. É um grande engano pensar que as normas ambientais impedem o trabalho e o desenvolvimento nacional, gerando pobreza. A pobreza é, sim, consequência da destruição da natureza e ao mesmo tempo causa, dadas a ignorância e a falta de recursos a que é submetida.

A atividade minerária ou a madeira, por exemplo, feitas de forma degradante, ao esgotarem tais recursos, deixam um rastro de desemprego, de miséria e de fome, como tem ocorrido em várias regiões do Brasil, com a formação de desertos e cavas onde nada se produz.

Destarte, o dever de aproveitamento racional de propriedade imposto pela Constituição de 1988 não está em contradição com o dever de conservar/preservar a terra, mas em perfeito equilíbrio, pois só é possível trabalhar o solo e torná-lo produtivo com a presença de elementos naturais que dão vida a este mesmo solo, garantindo a fertilidade, com a presença de água de boa qualidade, enfim com estreita colaboração do ciclo biológico.

(...)

Produzir e preservar são como os dois lados da mesma moeda, a moeda que pode sustentar materialmente a vida humana e biologicamente a todas as demais formas de vida que compõem a natureza”.²⁹⁰

6.1.3 Elemento social

Ao se falar em elemento social, refere-se a doutrina às previsões contidas no art. 186, III, da Constituição, que exige a observância, pelo proprietário, das disposições que regulam as relações de trabalho, aqui inseridas as previsões contidas na legislação trabalhista, previdenciária e tributária. Ainda deve ser

²⁹⁰ Edson Luiz Peters, *Meio ambiente & propriedade rural*, p. 135.

considerada a norma contida no inciso IV do mesmo artigo, que exige que a exploração deve favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Ambos os incisos mencionados podem restar abrangidos pelo já descrito elemento ambiental, uma vez que as normas têm como escopo fazer da terra instrumento para a plena realização do proprietário e do empregado. O homem, por óbvio, resta inserido no contexto ambiental e deve ser preocupação primeira de toda a legislação.

Entretanto, a doutrina tem se inclinado em delimitar aqui mais um elemento – o social – dando ênfase à preocupação do constituinte quanto às relações que envolvem o homem do campo e seu empregador, permitindo a desapropriação naqueles casos em que há manifesto desrespeito das normas trabalhistas pelos proprietários rurais.

A Constituição manifestou, também no art. 186, sua preocupação com a exploração do homem pelo homem, principalmente o homem do campo. Este o motivo que levou a permitir que o empregado rural propusesse reclamação trabalhista até dois anos (prazo decadencial) após a extinção do vínculo trabalhista, sem fixar prazo de prescrição (art. 7.º, XXIX, *b*), e trouxe a possibilidade, no art. 233 das Disposições Constitucionais Gerais, de o empregador rural comprovar, de cinco em cinco anos, perante a Justiça do Trabalho, o cumprimento de suas obrigações trabalhistas para com o empregado rural, na presença deste e de seu representante sindical.²⁹¹

²⁹¹ Luciano de Souza Godoy, *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*, p. 73.

Sabe-se que a chamada “função social” veio a se inserir na própria estrutura do conceito de propriedade, exigindo que a exploração do bem não viesse a levar unicamente à satisfação de seu proprietário, mas que se revertesse, ainda que de maneira indireta, a toda a coletividade.

A previsão contida no art. 186, III e IV, da Constituição Federal encontra-se em consonância com o intento do legislador, pois impõe o respeito, pelo proprietário, dos direitos mínimos estabelecidos na legislação em prol daquele que trabalha efetivamente a terra, assim como exige que a utilização da propriedade vise ao bem-estar de todos os envolvidos no processo produtivo.

Observando o art. 186, III e IV, c/c o art. 184, ambos da Constituição Federal, salta aos olhos que toda propriedade que utilize mão-de-obra escrava ou reduzida à condição análoga de escravo pode e deve ser desapropriada, por não observar as disposições que regulam as relações de trabalho e por não favorecer o bem-estar dos trabalhadores. Não é necessária, nem de longe, qualquer emenda constitucional que venha a fazer tal previsão específica, pois a norma contida no art. 186 da Constituição já permite tal compreensão de maneira exata e direta, sem maior esforço de raciocínio.

6.2 A desapropriação como instrumento clássico de promoção da reforma agrária – uma visão constitucional

6.2.1 A competência para promoção da reforma agrária

A Constituição da República optou pelo sistema federativo, conferindo à União, aos Estados e aos Municípios brasileiros competências materiais e legislativas, que por vezes são exclusivas, comuns ou concorrentes.

No que envolve o tema da reforma agrária, a competência legislativa para tratar de desapropriação e de direito agrário foi reservada exclusivamente à União Federal (art. 22, I e II, da Constituição Federal). A competência material para implantação da reforma agrária igualmente é conferida a União Federal, pois o art. 184 da Carta Constitucional afirma categoricamente que “compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social (...)”.

Assim, a Constituição delimitou com precisão a quem cabe legislar e implementar a reforma agrária, afastando dos Estados e dos Municípios a responsabilidade quanto à decisão de onde, como e quando será realizada a modificação da estrutura fundiária.²⁹²

Ressalve-se aqui, por oportuno, que nada impede que o Estado ou Município venha a contribuir para o sucesso do processo de reforma. A implementação de um programa de reforma agrária exige a construção de vias de escoamento de produção, armazéns, instalação de rede elétrica e de saneamento

²⁹² Neste sentido: RE 81.603-MT.

básico, que podem ser realizados por estes entes políticos, eis que é de competência comum dos entes federados fomentar a produção agropecuária (art. 23, VIII, da Constituição Federal).

A realidade brasileira, neste íterim, reflete a regra. As reformas agrárias realizadas pelo mundo foram, em geral, executadas por um poder central. Exceção a esta regra foi a autorizada pela Constituição da Índia de 1949, em que aos Estados-membros eram conferidos os poderes para implementar as reformas agrárias. Essa autonomia provocou variações significantes entre os Estados ao longo do tempo, inclusive quanto à profundidade da mudança levada a efeito.²⁹³

É variado o critério para a implantação da reforma agrária pelo mundo. Analisando até mesmo os processos revolucionários que desencadearam reformas agrárias das mais diversas, sempre houve uma certa complacência com a pequena propriedade, ainda que o minifúndio possa ser igualmente danoso para o processo produtivo.

União Soviética, China, Cuba, Bolívia e México são exemplos de reformas agrárias decorrentes de revoluções populares que optaram por desapropriar as grandes propriedades, os chamados latifúndios, independentemente do grau de aproveitamento da terra. Conjunturas políticas e a distância social acentuada entre pobres e ricos foram o fermento que fizeram eclodir os respectivos processos de transformação no campo. Optou-se, nos casos acima, por tirar terra daqueles que muito possuíam para socializá-la ou distribuí-la àqueles que pouco tinham.

²⁹³ Sobre a reforma agrária na Índia, inclusive quanto à forma realizada em cada Estado-membro e seus resultados, merece leitura: Timothy Besley e Robin Burgess, Reforma agrária, redução da pobreza e crescimento: evidências na Índia, p. 294.

O critério adotado pelo Brasil, entretanto, foi distinto. Primeiramente porque se escolheu por uma forma gradual de implementação da reforma agrária. A opção constitucional pelo Estado de Direito exige que o processo reformista tenha alicerce em lei e a desapropriação deve ocorrer mediante indenização, descabendo o confisco das terras inaproveitadas e porventura úteis à reforma agrária. Isto difere substancialmente das reformas revolucionárias acima destacadas.

Outra razoável diferença é quanto ao critério de desapropriação adotado pelo Brasil que, além de proteger a pequena e média propriedade, acabou por eleger como imóveis rurais desapropriáveis somente aqueles que viessem a deixar de cumprir a sua função social (art. 184 da Constituição Federal).

Será visto, em seguida, que a função social da propriedade foi eleita como princípio maior da reforma agrária, em perfeita consonância com o disposto no art. 170, III, da Constituição, que igualmente a trouxe como princípio geral da atividade econômica.

6.2.2 Dos bens desapropriáveis

Registre-se, primeiramente, que a desapropriação agrária é espécie do gênero desapropriação por interesse social.

É pressuposto da desapropriação para fins de reforma agrária o não-cumprimento da função social da propriedade. Uma vez seja ela cumprida, pouco

importa a dimensão territorial da propriedade; ela estará imune à força expropriatória. É assim que dispõem os arts. 185 e 186 da Constituição Federal.

Existe um aparente conflito de normas contido nos artigos supramencionados, que pode levar a uma errônea conclusão. Ao se interpretar literalmente o disposto no art. 185 da Constituição,²⁹⁴ poder-se-ia afirmar que a propriedade produtiva, ainda que não cumpra a sua função ambiental e a na qual não seja respeitada a legislação trabalhista, não poderia ser desapropriada para fins de reforma agrária.

Tal artigo não pode ser analisado de forma estanque, sem conexão com todo o subsistema constitucional econômico. É bem verdade que o legislador optou por excluir do alvo desapropriatório as pequenas e médias propriedades, desde que seus proprietários não possuam outra. E isto se justifica, pois não parece racional que a reforma agrária, utilizada como instrumento de justiça social, venha a retirar daquele que pouco tem para dar aos que nada possuem.

Lembrados os pilares históricos que sustentam a teoria da função social da propriedade, tal como o pensamento tomista, chega-se à conclusão de que devem ser desapropriadas as grandes propriedades para distribuir, aos que nada têm, aquilo que sobra aos que muito possuem. Este critério é justificável, não somente pelo seu aspecto ideológico, mas também quanto ao aspecto econômico, pois pouco interessante e sem o menor impacto econômico seria promover a

²⁹⁴ Reza o art. 185 da Constituição Federal:

“Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

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

II – a propriedade produtiva”.

desapropriação de pequenas glebas para distribuí-las a um número ínfimo de assentados.

Lembre-se que a Constituição Federal de 1988 optou por dar especial proteção à pequena e média propriedade. A Carta Maior divide a propriedade imobiliária agrária em pequena, média e grande, não fazendo menção ao instituto do módulo rural para proporcionar esta classificação. Tal menção veio com a Lei 8.629/93 que assim classificou os imóveis rurais: a) pequena propriedade: aquele com área entre um e quatro módulos fiscais; b) média propriedade: com área superior a quatro e até quinze módulos fiscais; e c) grande propriedade: com área acima de quinze módulos fiscais. Restou preservado, deste modo, o instituto do minifúndio, igualmente danoso à estrutura agrária, porque antieconômico.²⁹⁵

A Constituição, além de afastar a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária das pequenas e médias propriedades, ainda as isentou do Imposto Territorial Rural²⁹⁶ e optou por impedir a penhora da pequena propriedade rural, se trabalhada pela família (art. 5.º, XXVI).²⁹⁷

Cuidado maior deve-se ter quando se interpreta o inciso II do art. 186 da Constituição Federal que, aparentemente, exclui a possibilidade de expropriação da grande propriedade produtiva, independentemente do cumprimento da legislação ambiental e trabalhista. Pelo que considerado, ao se eleger como critério constitucional para a desapropriação para a reforma agrária o descumprimento da função social, buscou-se exigir do proprietário que este viesse a produzir de

²⁹⁵ Luciano de Souza Godoy, *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*, p. 94.

²⁹⁶ São isentas do ITR as propriedades imobiliárias rurais com área de até 100 hectares, se localizadas na Amazônia Ocidental ou no Pantanal; de até 50 hectares, se localizadas no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental; e até 30 hectares se localizadas em outra parte do País.

²⁹⁷ Luciano de Souza Godoy, *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*, p. 95.

maneira efetiva, evitando-se, assim, a utilização da propriedade rural como mero instrumento de especulação.

O art. 185 da Constituição, ao mencionar que a propriedade produtiva está imune à desapropriação para fins de reforma agrária, apenas reafirmou a preocupação com o dever de produzir, sem, entretanto, eximir a propriedade produtiva da obrigação de seguir as normas ambientais e que disciplinam as relações de trabalho. Interpretação contrária, aliás, feriria o próprio subsistema constitucional econômico, pois acabaria por não exigir do proprietário o cumprimento dos elementos social e ecológico. Neste sentido:

“De modo paradoxal, porém, o artigo 185 da Constituição Federal veda a desapropriação para fins de reforma agrária da propriedade produtiva. Causa perplexidade, a uma primeira leitura, a possibilidade de que uma propriedade produtiva, mas que não preencha os demais requisitos da funcionalização, fique imune à desapropriação. Basta pensar na hipótese de propriedade cuja exploração agrida o meio ambiente, ou vulnere normas cogentes que disciplinam as relações de trabalho.

O meio de superar a aparente antinomia é recorrer aos princípios informadores da Constituição Federal. A produtividade especulativa e isolada não basta para elidir os demais elementos da função social. O termo produtividade, interpretado de modo sistemático, não tem significado exclusivamente econômico, mas está indissociavelmente ligado aos princípios solidaristas que informam todo o sistema. Por isso é que, ainda na lição de Gustavo Tepedino, ‘em definitivo, a propriedade com finalidade especulativa, mas que não cumpra a função social, ainda que economicamente capaz de produzir riqueza, deverá ser prioritariamente desapropriada, segundo a Constituição, para fins de reforma agrária’²⁹⁸.

Digna de nota é a previsão contida no art. 7.º da Lei 8.629/93, que exclui a possibilidade de desapropriação para reforma agrária daqueles imóveis com expectativa de que sejam aproveitados economicamente. Para tanto, deve ser feito um projeto técnico elaborado por profissional habilitado e identificado, que seja cumprido um cronograma físico-financeiro, que preveja a utilização de, no

²⁹⁸ Francisco Eduardo Loureiro, *A propriedade como relação jurídica complexa*, p. 139.

mínimo, 80% da área aproveitável, e, por fim, que haja aprovação, pelo órgão competente, no mínimo seis meses antes da comunicação a que se referem os §§ 2.º e 3.º do art. 2.º da mesma lei, com as modificações decorrentes da edição da Medida Provisória 2.183-56/01.²⁹⁹ Tal comunicação, registre-se, é a enviada ao proprietário, preposto ou representante, que dá ciência ao proprietário de que os servidores do Incra estão autorizados a ingressar no imóvel para levantamento de dados e informações.

Pelo que se tem, a legislação confunde função social da propriedade (este um conceito mais amplo, abarcando também o elemento social e ecológico) com produtividade. Mas, para que não se resvale em inconstitucionalidade, tal artigo de lei deve ser compreendido em consonância com o art. 186 da Constituição Federal, fazendo com que somente possa haver a aprovação do projeto técnico mencionado se houver a obediência aos demais pressupostos necessários ao cumprimento da função social.

Não foi esta a única vez que o legislador, de maneira artificial, acabou por conferir à propriedade que não cumpre sua função social um escudo para impedir a desapropriação para fins de reforma agrária.³⁰⁰ Tal diploma acabou por instituir uma nova modalidade impeditiva de desapropriação, além da prevista na

²⁹⁹ A redação original constante da Lei 8.629/93 falava em notificação prévia e não em comunicação escrita. O Colendo Supremo Tribunal Federal declarou incidentalmente a inconstitucionalidade de tal alteração legal, sob o fundamento de que, não se exigindo prévia comunicação do ato, impediria o exercício da defesa pelo proprietário do imóvel a ser vistoriado. Neste sentido: MS 23.562-4-TO, Rel. Min. Maurício Corrêa, *DJ* 17.11.2000.

³⁰⁰ Como já se disse, com a Medida Provisória 2.183-56/2001 impediu-se que fossem desapropriadas para tal fim as propriedades invadidas. Por ela, assim passava a ser redigido o § 6.º do art. 2.º da Lei 8.629/93: “§ 6.º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações”.

Constituição Federal, inexistindo forma de harmonizá-la ao conteúdo dos arts. 185 e 186 da Carta Maior, de tal sorte que resta maculado de inconstitucionalidade.³⁰¹

6.2.3 Da justa indenização

Há, ainda, outras peculiaridades pertinentes à desapropriação agrária. A primeira delas é a forma de indenização, que, conforme previsão constitucional, deve ser prévia, justa e 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 (art. 184). Ressalve-se, por oportuno, que as benfeitorias úteis e necessárias devem ser indenizadas em dinheiro (§ 1.º do art. 184). O volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária deverão estar fixados no orçamento (§ 4.º do art. 184).

A forma de apurar o valor justo de indenização é, sem dúvida, um dos temas mais complexos e sobre o qual doutrina e jurisprudência vem há tempos debatendo.

Ao regular o dispositivo constitucional que trata da desapropriação, o art. 12 da Lei 8.629/93 esclareceu que “considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observada a localização, a aptidão agrícola e a dimensão do imóvel, a área ocupada e

³⁰¹ Neste sentido: MS 24.133-1-DF, maioria de votos, relator para acórdão Min. Carlos Britto, j. 20.08.2003, *DJU* 06.08.2004.

ancianidade das posses, a funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias”.

Fábio Konder Comparato, ao tratar da desapropriação agrária, afirma que a justa indenização mencionada pela Constituição não pode ser entendida na forma estabelecida no artigo supramencionado. Para ele, a expropriação constitui uma imposição administrativa de uma sanção em face de o proprietário não dar destinação social a seu imóvel. Por conta disto, para o autor é antijurídico atribuir ao expropriado uma indenização completa, correspondente ao valor venal mais juros compensatórios, como se não tivesse havido abuso do direito de propriedade. E arremata:

“A Constituição, aliás, tanto no art. 5.º, XXIV, quanto no art. 182, § 3.º, e no art. 184 não fala em indenização pelo valor de mercado, mas sim em justa indenização, o que é bem diferente. A justiça indenizatória, no caso, é obviamente uma regra de proporcionalidade, ou seja, adaptação da decisão jurídica às circunstâncias de cada caso. Ressarcir integralmente aquele que descumpra o seu dever fundamental de proprietário é proceder com manifesta injustiça, premiando o abuso”.³⁰²

Ainda que controvertido o posicionamento acima transcrito, este encontra-se em absoluta consonância com a amplitude que se pode dar ao termo “justa indenização”. Realmente é razoável que a propriedade improdutiva, que desatende ao mandamento constitucional que exige que lhe seja dada uma destinação social, venha a permitir que seu proprietário receba o valor de mercado sem qualquer deságio, sem qualquer apreciação do abuso de direito. Como a função social faz parte da própria estrutura do direito de propriedade, o que deve ser indenizado não é a perda do direito de propriedade em toda a sua plenitude, mas apenas o

³⁰² Fábio Konder Comparato, *Direitos e deveres em matéria de propriedade* p. 144-145.

“resquício” deste direito. Isto porque não se pode confundir justo com integral, parcial com injusto.

Nessa esteira, o art. 12 da Lei 8.629/93 vai além do que determina a Constituição pois, ao falar em justa indenização, exige-se, na melhor das hipóteses, que o proprietário seja indenizado de forma a permitir a compra de imóvel nas mesmas condições em que se encontra o desapropriado, e não mais que isto. Caso contrário, estar-se-ia permitindo o enriquecimento sem causa do particular em detrimento da União.

Exemplo disto é a interpretação que por vezes se dá à locução “indenização pelas matas e florestas”. Ao interpretá-la de forma literal poder-se-ia imaginar que o legislador viesse a autorizar a indenização pela chamada cobertura vegetal ou florística ou sobre o “potencial de exploração ambiental” do imóvel. Entretanto, a Constituição não permite tal raciocínio sem exigir temperos na análise a ser levada a efeito pelo intérprete.

Sobre o assunto chegou Tourinho Neto a uma razoável conclusão para a apuração do *quantum* justo:

“Deve a cobertura florística ser indenizada? Depende.

Em princípio, sim. Se o proprietário tem, em seu imóvel, uma floresta que pode ser explorada economicamente ou vem sendo explorada, claro que essa floresta tem de ser indenizada. A indenização pela perda do imóvel, não podemos esquecer, deve ser integral, justa. Uma propriedade sem mata não pode ter o mesmo valor que um imóvel com uma cobertura vegetal rica em madeira de lei.

Agora, se a exploração é inviável, ainda que a cobertura florestal seja exuberante, evidentemente que não há o que indenizar. Também só se parte da floresta pode ser derrubada, explorada, a indenização deve ficar restrita a essa parte.

Pouco importa que a cobertura florística esteja sendo ou não explorada; se a mesma é possível, a indenização é devida”.³⁰³

Assim, a análise do valor da cobertura vegetal não pode permitir que se extrapole o valor de mercado do imóvel, e não pode ser esquecida a possibilidade ou não de exploração extrativista do imóvel rural, fator este que deve ser sopesado pelo intérprete com cautela.

O mesmo autor ainda menciona decisão isolada do Supremo Tribunal Federal que, ao julgar o RE 100.717-6, de relatoria do Ministro Francisco Rezek, decidiu que a mata, ainda que proibida a derrubada, deve ser indenizada, em face de um suposto “valor ecológico”.

Dissemos da existência do art. 12 da Lei 8.629/93 que prevê a indenização considerando-se o preço do imóvel em sua totalidade, inclusive apurando-se o valor da cobertura florística. O art. 22 da Lei 9.393/96, entretanto, estabeleceu uma restrição com relação ao valor da terra nua, *in verbis*:

“Art. 22. O valor da terra nua para fins de depósito judicial, a que se refere o inciso I do art. 6.º da Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, na hipótese de desapropriação do imóvel rural de que trata o art. 184 da Constituição, não poderá ser superior ao VTN declarado, observado o disposto no art. 14”.³⁰⁴

Tal previsão é moralmente correta, pois não se pode admitir que a sociedade pague, pelo imóvel, mais do que seu proprietário estabeleceu como

³⁰³ Fernando da Costa Tourinho Neto, Desapropriação para reforma agrária: juros compensatórios, Indenização pela cobertura florística, p. 13. Igualmente entendendo neste sentido: STJ, REsp 33.832-7/SP, rel. Min. Garcia Vieira.

³⁰⁴ O art. 14 da Lei 9.393/96, por seu turno, diz:

“Art. 14. No caso de falta de entrega do DIAC ou do DIAT, bem assim de subavaliação ou prestação de informações inexatas, incorretas ou fraudulentas, a Secretaria da Receita Federal procederá à determinação e ao lançamento de ofício do imposto, considerando informações sobre preços de terras, constantes de sistema a ser por ela instituído, e dos dados de área total, área tributável e grau de utilização do imóvel, apurados em processo de fiscalização”.

parâmetro (base de cálculo) para o pagamento dos seus tributos, a reverter em favor da mesma sociedade. Em outros termos, é utilizar a mesma moeda, tanto para tributar quanto para indenizar, aplicando-se a regra de que ninguém pode tirar proveito de sua própria torpeza.

Nada obstante tal previsão, o Colendo Supremo Tribunal Federal, ao julgar caso análogo (RE 99.849-7/PE), em que se fixava o valor da indenização em desapropriação por interesse social atrelando-o ao valor declarado para fins de pagamento do ITR, reputou inconstitucional a previsão contida no art. 11 do Decreto-lei 554/69 e deu, aos incisos II e III do art. 3.º, exegese restrita, conferindo presunção *juris tantum* ao valor declarado, elidível por laudo de avaliação judicial. Tal precedente é claro ao impedir que o valor declarado seja considerado justa indenização em caso de desapropriação.³⁰⁵

Assim o Incra, autarquia executora da reforma agrária, com base neste precedente e devido a dificuldades de ordem técnica, inclusive quanto à não-existência de convênio com a Receita Federal para a obtenção dos valores declarados para fins de tributação do ITR, vem adotando, quando do depósito inicial, o valor considerado justo no laudo de avaliação. Para minimizar os efeitos deste descompasso entre o valor sobre o qual se tributa e o valor da indenização, há determinação do Procurador-Geral do Incra no sentido de que seja oficiada à Receita Federal, para fins de fiscalização e eventual autuação fiscal, quando há incompatibilidade entre o valor da indenização fixado na ação de desapropriação e aquele declarado pelo contribuinte para fins de tributação.³⁰⁶

³⁰⁵ Luciano Dias Bicalho Camargos, *O Imposto Territorial Rural e a função social da propriedade: doutrina, prática e jurisprudência*, p. 212-214.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 212.

6.2.4 Dos aspectos processuais

A Lei Complementar 76/93, com as modificações introduzidas pela Lei Complementar 88/96, que regulamenta o art. 184, § 3.º, da Constituição Federal, estabelece procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação para fins de reforma agrária.

Passa-se a abordar, com brevidade, algumas peculiaridades pertinentes ao processo expropriatório em comento.

Tal desapropriação, como já dito, é de competência privativa da União e será precedida de decreto presidencial declarando o imóvel de interesse social para fins de reforma agrária (art. 2.º). Tal ação será proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária (Incra) e o juízo competente para processar e julgar a causa é o federal (art. 2.º, § 1.º). Ao ser declarado o interesse social, o expropriante fica legitimado para promover a vistoria e avaliação do imóvel, inclusive com auxílio de força policial, mediante autorização judicial (art. 2.º, § 2º).

Uma vez publicado o decreto declaratório de interesse social, a ação de desapropriação deverá ser proposta no prazo decadencial de dois anos (art. 3.º) e, intentada a desapropriação parcial, pode o proprietário requerer a desapropriação de todo o imóvel, se a área remanescente ficar reduzida à superfície inferior à da pequena propriedade rural ou restar prejudicada substancialmente a sua exploração econômica (art. 4.º).

A petição inicial tem algumas peculiaridades, além dos requisitos contidos no Código de Processo Civil, pois deverá trazer a oferta do preço, o texto do decreto declaratório de interesse social, certidões atualizadas de domínio e de ônus real e documento cadastral do imóvel, laudo de vistoria e avaliação administrativa, com descrição pormenorizada do imóvel e das benfeitorias, comprovante de lançamento de Títulos da Dívida Agrária pertinentes e comprovante do depósito em banco oficial correspondente ao valor das benfeitorias (art. 5.º). Tais exigências são de observância imperativa, sob pena de implicar seu indeferimento.³⁰⁷ O mesmo ocorre com o despacho de citação, pois este implica a imissão do autor na posse do imóvel, a chamada do réu para contestar o feito e indicar assistente técnico e a expedição de mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriado, visando dar publicidade a terceiros (art. 6.º).

Será realizada audiência de conciliação, em dez dias a contar da citação, para a tentativa de fixar a justa indenização, com a participação das partes e do Ministério Público, que funciona no feito como fiscal da lei.

A contestação deve ser apresentada no prazo de quinze dias e exclui-se a apreciação quanto ao interesse social declarado (art. 9.º).³⁰⁸ Tal disposição legal, lastreada na tradicional teoria que impede a análise, pelo Judiciário, dos aspectos meritórios do ato administrativo, vem sendo flexibilizada, até mesmo porque a discussão de causas desta natureza converge para a comprovação do cumprimento da função social da propriedade, principalmente no que tange à produtividade do

³⁰⁷ Weliton Militão Santos, *Desapropriação, reforma agrária e meio ambiente*, p. 242.

³⁰⁸ O STF não admite a utilização de mandado de segurança contra ato do Presidente da República que declara improdutivo imóvel rural, sob o fundamento de que tal comprovação exige dilação probatória (MS 24.420-8-DF, rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* 06.06.2003; MS 23.562-4-TO, rel. Min. Maurício Corrêa, *DJ* 17.11.2000). Em sentido contrário, admitindo como prova pré-constituída registro constante do Sistema Nacional de Cadastro Rural (MS 23.759-7-GO, rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 22.08.2003).

imóvel. Também é comum a impetração de mandado de segurança contra o decreto presidencial que declara de interesse social o imóvel a ser desapropriado, com vários exemplos de decisões concessivas, apontando vícios de ilegalidade nos procedimentos administrativos.³⁰⁹

Poderá ser realizada perícia e, uma vez concluída, deverá ser designada audiência de instrução e julgamento no prazo de quinze dias. Uma vez realizada a audiência, deve o juiz sentenciar o feito no ato ou nos trinta dias subsequentes, individualizando o valor do imóvel, suas benfeitorias e demais componentes do valor da indenização.

Da sentença que fixar o preço caberá apelação, que deverá ser recebida somente no efeito devolutivo, exceto se a condenação do expropriante for superior a 50% do valor oferecido na inicial, hipótese em que restará sujeita ao reexame necessário (art. 13).

Quaisquer ações que tenham por objeto o bem desapropriado deverão ser distribuídas por dependência à Vara competente para decidir a ação expropriatória (esta possui caráter preferencial e prejudicial), nas quais deverá haver a intervenção obrigatória da União (art. 18, § 1.º).

Os honorários advocatícios são fixados em valor até 20% da diferença entre o valor da indenização e o oferecido na inicial (art. 19, § 2.º).

³⁰⁹ Luciano de Souza Godoy, *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*, p. 92-93.

Uma vez desapropriados e registrados os imóveis em nome do expropriante, os imóveis rurais não poderão ser objeto de ação reivindicatória (art. 21).

6.3 A tributação da propriedade rural como instrumento secundário de promoção da reforma agrária

A propriedade rural, no Brasil, é tributada por meio do Imposto Territorial Rural, o ITR. É um imposto que objetiva menos a receita tributária que a utilização racional e adequada da terra e de seus recursos, pois possui como escopo de modificar a estrutura fundiária brasileira propiciando uma melhor distribuição de terras mediante a tributação.

Desde o Império Romano tributa-se a terra e no Brasil já se cogitava da criação de tal tributo em 1932. A Constituição de 1891 permitiu a criação do imposto rural, de competência exclusiva dos Estados-membros. Por conta disto, em Minas Gerais o imposto foi criado pela Lei 271, de 1899; no Rio de Janeiro, pela Lei 507, de 1901; e, no Rio Grande do Sul, com a Lei 42, de 1902.³¹⁰

A competência foi transferida aos municípios pela Emenda Constitucional 5/61 e a Emenda Constitucional 10/64 introduziu um sistema misto, em que a competência tributária era atribuída à União e a receita aos municípios em que se situavam os imóveis. Esta última emenda tinha como objetivo armar a União de

³¹⁰ Luciano Dias Bicalho Camargos, *O Imposto Territorial Rural e a função social da propriedade*: doutrina, prática e jurisprudência, p. 47.

potente instrumento de política fiscal para a reforma agrária e para combater os latifúndios improdutivos.³¹¹

A Constituição Federal de 1988 manteve esse sistema misto, atribuindo a competência tributária à União, determinando que metade de toda a arrecadação fosse transferida para o município de situação do imóvel tributado (art. 158, II). A sistemática de declaração e apuração do ITR resta hoje disposta na Lei 9.393/96, pela qual se “objetivava dar um significativo avanço no sentido de que o ITR viesse a ser um real instrumento auxiliar de reforma agrária” e, ainda, “desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra; estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis; proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de reforma agrária; aperfeiçoar os sistemas de controle de arrecadação dos impostos”.³¹²

Conforme disposto na Lei 9.393/96, o ITR é declarado e apurado pelo proprietário rural e o pagamento é feito sem que haja notificação da Receita Federal para tanto, levando-se em conta o valor de avaliação da propriedade a preço de mercado. A modalidade do lançamento é por homologação e a base de cálculo do imposto é o valor fundiário do imóvel, assim considerado “o valor da terra nua, isto é, sem qualquer benfeitoria. Considera-se como tal a diferença entre o valor venal do imóvel, inclusive as respectivas benfeitorias, e o valor dos bens

³¹¹ Luciano Dias Bicalho Camargos, *O Imposto Territorial Rural e a função social da propriedade*: doutrina, prática e jurisprudência, p. 47.

³¹² *Ibidem*, 53.

incorporados ao imóvel, declarado pelo contribuinte e não impugnado pela Administração, ou resultante de avaliação feita por esta”.³¹³

Encontra-se aqui um exemplo marcante do fenômeno da extrafiscalidade, que consiste no “emprego dos instrumentos tributários para fins não fiscais, mas ordinatórios (isto é, para condicionar comportamentos de virtuais contribuintes, e não, propriamente, para abastecer de dinheiro os cofres públicos)”,³¹⁴ pois o ITR funciona como instrumento auxiliar da disciplina estatal da propriedade rural. É o que diz o art. 153, § 4.º, da Constituição Federal, que determina que as alíquotas do mesmo sejam fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais exploradas pelo proprietário só ou com sua família.³¹⁵

A competência tributária é atribuída a União que, por sinal, é quem detém a competência material e legislativa para tratar do regime da propriedade rural, inclusive no que tange à desapropriação e implantação de programas de reforma agrária. Neste sentido ensina Hugo de Brito Machado:

“Atualmente a função predominante do imposto sobre a propriedade territorial rural é extrafiscal. Funciona esse imposto como instrumento auxiliar do disciplinamento estatal da propriedade rural. E sendo a União responsável por esse disciplinamento, é natural que a competência relativamente a esse imposto seja sua, embora o produto pertença aos Municípios. Nos termos da Constituição Federal de 1988, porém, apenas cinquenta por cento do produto da arrecadação desse imposto

³¹³ Hugo de Brito Machado, *Curso de direito tributário*, p. 322.

³¹⁴ Roque Antonio Carrazza, *Curso de direito constitucional tributário*, p. 529.

³¹⁵ “Art. 153. Compete a União instituir impostos sobre:

(...)

VI – propriedade territorial rural;

§ 4.º O imposto previsto no inciso VI terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.” Sobre progressividade e função social, merece leitura Elizabeth Nazar Carrazza, *IPTU & progressividade – igualdade e capacidade contributiva*, p. 93.

pertencem aos Municípios nos quais os imóveis respectivos estão situados (art. 158, inc. II).

O imposto sobre a propriedade territorial rural é considerado um importante instrumento de combate aos latifúndios improdutivos. Por isto a Lei n. 9.393, de 19.12.1996, estabeleceu as alíquotas progressivas em função da área do imóvel e do grau de sua utilização”.³¹⁶

É necessário que se frise que a tributação da propriedade rural é instrumento secundário para o desenvolvimento de um plano de reforma agrária, de acordo com a Constituição.³¹⁷ A princípio, a tributação deve ter como objetivo forçar que se dê um destino social à propriedade e incentivar o senhorio que assim procede, combatendo a ociosidade especulativa da terra. Ressalte-se que a tributação não foi escolhida como instrumento clássico de promoção da reforma agrária, lugar este reservado à desapropriação agrária. Entretanto, o nítido caráter extrafiscal do ITR o coloca como instrumento secundário de promoção da reforma agrária, pois, se utilizado adequadamente, pode exigir que o proprietário dê um fim útil ao imóvel que lhe pertence ou o aliene, para que terceiros assim o façam.

Feitas estas considerações, constata-se que é por demais dificultosa a harmonização da extrafiscalidade em face da vedação do confisco. Isto porque poder-se-ia permitir que a tributação alcançasse tamanha dimensão que viesse a desembocar, de maneira indireta, numa desapropriação sem indenização. Entretanto, isto macula a própria sistemática constitucional, que elegeu, como instrumento principal de promoção da reforma agrária, a desapropriação mediante a expedição de títulos públicos.

³¹⁶ Hugo de Brito Machado, *Curso de direito tributário*, p. 319.

³¹⁷ O ITR foi escolhido, pelos idealizadores do Estatuto da Terra, como instrumento que incentive a realização da reforma agrária. Tal método foi adotado principalmente pelos países democráticos, em que a reforma agrária não foi levada a efeito por meio de revoluções. A doutrina se divide quanto à eficácia da utilização do ITR como instrumento de reforma agrária, merecendo destaque a posição de Wantrup, segundo o qual a tributação é um fator muito mais eficiente ou importante do que outras medidas econômicas, como o crédito, o arrendamento e a desapropriação rústica (neste sentido: J. Motta Maia, *Iniciação à reforma agrária*, p. 80).

Para Sacha Calmon Navarro Coêlho, a alíquota do ITR tem como limite 100%, havendo, a partir daí, confisco. Assim ensina:

“Ora, quando tratamos das relações entre o princípio do não-confisco e a extrafiscalidade ficou aclarado que dito princípio não pode ser oposto às determinações constitucionais que autorizam o exacerbamento da tributação para fins de política extrafiscal, sob pena de antinomia lógica, porquanto é cânone de hermenêutica não suportar o Direito posições antitéticas. Temos aqui, novamente esta *vexatio questio*. Para logo, o seguinte: se a Constituição admite a expropriação (perda compulsória do direito de propriedade) mediante indenização em títulos da dívida agrária, para que cumpra a propriedade sua função social que, no caso da propriedade agrária, é produzir, e produzir bem no interesse da coletividade, é curial que o Estado pode elevar a tributação a níveis suficientemente insuportáveis de modo a estimular o proprietário rural a produzir adequadamente sob pena de, não o fazendo, ver-se obrigado a desfazer-se das terras, por ter se tornado antieconômico mantê-las improdutivas ou insuficientemente produtivas.

(...)

Duas coisas precisam acabar de vez neste país, o fetiche setecentista de que a propriedade fundiária é sagrada e o hábito de se ter terras por *status* ou reserva. O que se quer não são proprietários, mas proprietários assíduos e produtivos, em prol da nação. O ITR progressivo, sem dúvida, é um poderoso instrumento de política fundiário, a ser utilizado com transparência, boa-fé, firmeza e determinação. Andou bem o constituinte neste particular. A progressividade tem um só limite: a alíquota maior não pode ser 100% (empatar com o valor fundiário). Será confiscatório”.³¹⁸

Em sentido oposto manifesta-se Luciano Dias Bicalho Camargos, segundo o qual a progressividade das alíquotas do ITR não pode implicar uma desapropriação sem indenização, por mais que se afirme seu caráter extrafiscal, pois para a propriedade que deixa de cumprir a sua função social a Constituição reserva a desapropriação com indenização em títulos da dívida agrária.³¹⁹

Tal conclusão passa por uma análise sistemática do Texto Constitucional, harmonizando as previsões contidas sobre a proibição de confisco, a

³¹⁸ Sacha Calmon Navarro Coêlho, *Comentários à Constituição de 1988: sistema tributário*, p. 204.

³¹⁹ Luciano Dias Bicalho Camargos, *O Imposto Territorial Rural e a função social da propriedade: doutrina, prática e jurisprudência*, p. 210.

desapropriação indenizada para fins de reforma agrária e o caráter extrafiscal do tributo em comento.

A Constituição e a lei não conferem parâmetros seguros para delimitar o momento a partir do qual passa a ser vedada a exigência por resvalar em verdadeiro confisco. D'outra banda, há limites evidentes ao tempo em que é prevista a desapropriação para fins de reforma agrária indenizada. Isto porque, ao imaginar a possibilidade de tributar a propriedade rural com alíquota de 100%, a incidir sobre o valor do imóvel, estar-se-ia permitindo, por via oblíqua, a desapropriação sem indenização, o confisco.

Por tal motivo, a fixação da alíquota máxima do ITR em 20%, tal como estabelecido pela Lei 9.393/96, encontra-se em perfeita sintonia com o sistema constitucional, pois o princípio da função social tem caráter informador da tributação da propriedade rural. Aquele que não der destino social à sua propriedade estará sujeito à desapropriação indenizada ou a uma tributação excessiva, mas não confiscatória.³²⁰ Com a alíquota máxima de 20%, levará o fisco pelo menos cinco anos para arrecadar, em espécie, o valor de mercado da propriedade, lapso de tempo este suficiente para que algum fim seja dado à terra. Contorna-se, deste modo, a vedação ao confisco, sem que se abra mão de uma tributação suficientemente gravosa que desestimule a ociosidade da propriedade rural.

³²⁰ Luciano Dias Bicalho Camargos, *O Imposto Territorial Rural e a função social da propriedade*: doutrina, prática e jurisprudência, p. 211.

6.4 Conflitos agrários: proteção e esbulho possessórios

Questão que vem reiteradamente exigindo uma posição do Poder Judiciário refere-se à proteção possessória da propriedade improdutiva. A onda de invasões de propriedades supostamente improdutivas pelos movimentos organizados, com o intuito de agilizar as decisões governamentais pertinentes à implementação de um programa consistente de reforma agrária e de assentamento de colonos, é matéria que se coloca na pauta do dia, fazendo com que fomentem idéias, inclusive quanto à criação de um juízo agrário especializado.

Já se disse, ao tratar da locução “função social”, que a doutrina dominante assinala que esta é parte integrante do conceito de propriedade. Emprestando o conceito tomista e com alicerce nos fundamentos da *Rerum Novarum*, o mundo capitalista, como válvula de escape e opção ante a expansão do ideário socialista, acabou construindo a teoria da função social da propriedade.

Partindo exatamente do pressuposto de que a função social é parte integrante do conceito de propriedade, muitos doutrinadores, lastreados no pensamento de Stéfano Rodotá e Pietro Perligieri, vêm entendendo que, uma vez deixe esta de ser cumprida, automaticamente o proprietário perde a possibilidade de defesa processual da propriedade (interditos possessórios e ação reivindicatória). Para Stéfano Rodotá, “a sanção ao mau comportamento proprietário, quando este desobedece obrigações e ônus a seu cargo, determina a superveniente carência de legitimação à titularidade ou exercício de direito”.³²¹ E

³²¹ Stéfano Rodotá, *Proprietà (diritto vigente)*, p. 139 apud Francisco Eduardo Loureiro, *A propriedade como relação jurídica complexa*, p. 142.

para Perligieri, a ausência de atuação da função social faz com que falte a razão da garantia e do reconhecimento do direito de propriedade.³²²

Eros Grau, em parecer apresentado nos autos de ação de reintegração de posse que corria perante a 1.^a Vara Cível da Comarca de Porto Feliz, proposta pela União São Paulo S.A. – Agricultura, Indústria e Comércio contra “uma coletividade indeterminada de invasores integrantes do Movimento dos Sem-Terra – MST”, manifestou-se de maneira contundente neste sentido, *in verbis*:

“O perfil do direito de propriedade é, no Brasil, após 1988, tragado pela Constituição, sendo certo que apenas e tão-somente a propriedade rural que cumpra sua função social é objeto de proteção jurídica, ainda que o seu art. 184 institucionalize a desapropriação sob indenização do imóvel rural que não a esteja a cumprir.

Sendo assim – isto é, não merecendo proteção jurídica, salvo a correspondente a uma indenização, na desapropriação –, a propriedade rural que não cumpra sua função social não goza da proteção possessória assegurada pelo Código Civil, visto ter ela como pressuposto o cumprimento da função social da propriedade”.³²³

Neste mesmo sentido Rosalinda P. C. Rodrigues Pereira e Luiz Edson Fachin, segundo os quais, se o não-cumprimento da função social se liga à perda indenizada da propriedade (art. 184 da CF), não pode haver proteção constitucional à propriedade que não cumpra sua função social. Assim, a estes é defensável concluir que é incongruente com a norma constitucional conferir proteção possessória ao titular de domínio que não cumpra a função social da propriedade.³²⁴

Diz ainda Fábio Konder Comparato:

³²² apud Francisco Eduardo Loureiro, *A propriedade como relação jurídica complexa*, p. 142.

³²³ Eros Roberto Grau, Parecer, p. 200.

³²⁴ Rosalinda P.C. Rodrigues Pereira, *A teoria da função social da propriedade*, p. 123.

“Com relação aos demais sujeitos privados, o descumprimento do dever social de proprietário significa uma lesão ao direito fundamental de acesso à propriedade, reconhecido doravante pelo sistema constitucional. Nessa hipótese, as garantias ligadas normalmente à propriedade, notadamente a de exclusão das pretensões possessórias de outrem, devem ser afastadas. Como foi adequadamente salientado na doutrina alemã, a norma de vinculação social da propriedade não diz respeito, tão-só, ao uso do bem, mas à própria essência do domínio. Quem não cumpre a função social da propriedade perde as garantias, judiciais e extrajudiciais, de proteção da posse, inerentes à propriedade, como o desforço privado imediato (CC, art. 502)³²⁵ e as ações possessórias. A aplicação das normas do Código Civil e do Código de Processo Civil, nunca é demais repetir, há de ser feita à luz dos mandamentos constitucionais, e não de modo cego e mecânico, sem atenção às circunstâncias de cada caso, que podem envolver o descumprimento de deveres fundamentais”.³²⁶

Em resumo, quem abusa do direito de propriedade³²⁷ perde o direito à sua tutela.

O constituinte, ao consignar a expressão “função social da propriedade”, a bem da verdade acabou encampando a idéia de função social da posse, pois somente exercendo efetivamente a posse é que se poderá estar dando ao imóvel, por si ou mediante terceiros, algum destino social. Tanto o é que alguns autores, de maneira acertada, preferem falar em “função social da posse”.³²⁸

Correta, de certo modo, a posição de Comparato, porquanto realmente cada caso deve ser visto de maneira singular, sem generalizações que possam resvalar em inconsistências. Por este mesmo motivo, é difícil aceitar, sem qualquer relutância, que seja negado qualquer ato de defesa ao mau proprietário.

³²⁵ Refere-se, aqui, ao Código Civil revogado.

³²⁶ apud Fábio Konder Comparato, *Direitos e deveres em matéria de propriedade*, p. 285.

³²⁷ Sobre o abuso do direito de propriedade, Olavo Acyr de Lima Rocha ensina que ato abusivo é aquele que contraria o espírito e finalidade do bem, v.g., quando este não atende ao fim a que é destinado, desviando-se de seu propósito econômico e social (*A desapropriação no direito agrário*, p. 31). Assim, quando a propriedade privada é empregada de forma a contrariar o espírito e finalidade do bem, pratica-se ato abusivo, sujeito às sanções de ordem legal.

³²⁸ Neste sentido: Ana Rita Vieira Albuquerque, *Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária*, e Luis Edson Fachin, *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*.

Admita-se o exemplo de um imóvel ocioso, ou no qual não são respeitadas as normas trabalhistas ou ambientais, segundo o entendimento dos movimentos organizados. Em qualquer uma destas hipóteses, não há dúvidas de que não é obedecida a função social da propriedade nos termos em que consignada no Texto Constitucional.

Nessas situações, poderia o mau proprietário, que não adota condutas positivas de utilização do bem, valer-se dos instrumentos de proteção possessória?

A questão, sob a ótica da doutrina até então vertida, deveria receber resposta negativa.

Entretanto, cabe, na questão em comento, um tratamento mais cuidadoso da questão. O direito de propriedade e a previsão do cumprimento da função social desta estão arrolados como direitos individuais pela Constituição, inexistindo relação de hierarquia entre ambas. Respeito à propriedade e à sua função social constituem princípios constitucionais explícitos e neste ínterim inexistente qualquer antinomia, posto que a função social, tal como visto, integra a própria estrutura do conceito de propriedade.³²⁹

Observada a teoria de Duguit, poder-se-ia dizer que, se não conferida à terra destino social, o direito de propriedade deixa de existir, fulmina-se o próprio direito. A doutrina acima mencionada resgata o pensamento de Duguit, pois, uma vez não atribuindo à terra função social, perde o titular do direito de propriedade os instrumentos processuais adequados à sua proteção. Isto equivale a dizer que o

³²⁹ Francisco Eduardo Loureiro, *A propriedade como relação jurídica complexa*, p. 145.

proprietário não mais dispõe de meios para impedir a privação de seu direito, que lhe é esvaziado o próprio direito de propriedade.

Uma análise sistemática do Texto Constitucional não permite este raciocínio. A privação da propriedade somente pode se dar, neste caso, por meio da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a ser levada a efeito pela União Federal, em que se prevê a indenização com títulos da dívida pública.

Ora, tão-somente pelo fato de se prever indenização para a propriedade pode-se dizer que o titular do direito de propriedade dele não foi privado, pois não existe a menor lógica em indenizar alguém por um direito que não mais possui. Nada obstante a sedução da teoria de Duguit, constata-se que ela não foi inteiramente abraçada pela Constituição Federal, pelo simples fato de indenizar o proprietário pela perda do direito de propriedade, mesmo que ele não lhe tenha dado um destino útil à comunidade.

Outro ponto a ser considerado é quanto à atribuição ou legitimidade para declarar que a propriedade não cumpriu a sua função social. É notícia comum a ocupação de terras pelos movimentos sociais organizados, que se amparam no fato de que a propriedade invadida trata-se de “terra improdutiva”. Se improdutiva, não se poderia falar em reintegração de posse, pois o proprietário não havia se desincumbido do dever constitucional de dar-lhe função social, perdendo a proteção possessória do imóvel.

Por mais que se verifique a importância política de ações deste gênero, a clareza do raciocínio, e reste evidente a intenção de acelerar a implantação de um

programa de reforma agrária, não se pode esquecer que a República Federativa Brasileira optou, na Constituição de 1988, pelo Estado de Direito,³³⁰ atribuindo à União a competência para dizer se uma propriedade cumpre ou não com sua função social. Num Estado Democrático de Direito, é inaceitável que o particular venha a decidir se à propriedade alheia foi dado destino útil à comunidade, autorizando a si próprio e outros mais a ocupação.

Neste sentido, merecem destaque as razões vertidas por Francisco Eduardo Loureiro, que analisou a questão das invasões de maneira extremamente convincente, as quais se apresentam como adequada solução constitucional para o tratamento da matéria. Sobre ela assim se manifestou:

“Não se pode conceber, de início, que a negativa de tutela ao mau proprietário sirva de pretexto ou de estímulo a condutas violentas de terceiros que almejem, mediante exercício de autotutela, fazer valer seus interesses não-proprietários – ainda que legítimos. Não cabe realmente ao particular, à margem e contra o Poder Público, sancionar pessoalmente o mau proprietário, desprezando o devido processo legal. Descartam-se, assim, invasões ou atos maculados com os vícios da violência, clandestinidade ou precariedade, que pretendam retirar do proprietário os *jus utendi e fruendi*, ainda que com o elevado propósito de, em momento posterior, conformar o bem à sua função social. Chancelar tal conduta

³³⁰ Conforme bem salientado por Celso Bastos, “mais do que um conceito jurídico, é (o Estado de Direito) um conceito político que vem à tona no final do século XVIII, início do século XIX. Ele é fruto dos movimentos burgueses revolucionários, que àquele momento se opunham ao absolutismo, ao Estado de Polícia. Surge como idéia força de um movimento que tinha por objetivo subjugar os governantes à vontade geral, porém, não de qualquer lei. (...) Mas o fato de o Estado passar a se submeter à lei não era suficiente. Era necessário dar-lhe outra dimensão, outro aspecto. Assim, passa o Estado a ter suas tarefas limitadas basicamente à manutenção da ordem, à proteção da liberdade e da propriedade individual. É a idéia de um Estado mínimo que de forma alguma interviesse na vida dos indivíduos, a não ser para o cumprimento de suas funções básicas; fora isso deveriam vigor as regras do mercado, assim como a livre contratação.

(...)

Desencadeia-se, então, um processo de democratização do Estado; os movimentos políticos do final do século XIX, início do XX, transformam o velho e formal Estado de Direito num Estado Democrático, onde além da mera submissão à lei deveria haver a submissão à vontade popular e aos fins propostos pelos cidadãos. Assim, o conceito de Estado Democrático não é um conceito formal, técnico, onde se dispõe um conjunto de regras relativas à escolha dos dirigentes políticos. A democracia, pelo contrário, é algo dinâmico, em constante aperfeiçoamento, sendo válido dizer que nunca foi plenamente alcançada. Diferentemente do Estado de Direito – que, no dizer de Otto Mayer, é o direito administrativo bem ordenado – no Estado Democrático importa saber a que normas o Estado e o próprio cidadão estão submetidos” (*Curso de direito constitucional*, p. 147).

significaria punir uma conduta ilícita com outra conduta ilícita, em perigoso jugo de compensações pautado no exercício das próprias razões. Não há como conferir ao particular a prerrogativa de decidir, por critérios subjetivos e como juiz das próprias razões, qual relação proprietária não cumpre sua função, quem vai tomá-la do titular e dela beneficiar-se e qual o destino a ser dado ao bem”.³³¹

Ainda que, à primeira vista, seja evidenciada a ilicitude da invasão da propriedade alheia, independentemente do fato de a ela ter sido dado algum destino útil à sociedade, não se podem desconsiderar aquelas situações consolidadas, nas quais o provimento jurisdicional pode trazer um prejuízo social de tamanha monta. Nestas situações, o raciocínio até então desenvolvido não parece resolver o litígio de maneira adequada.

Imagine-se, ainda, uma determinada propriedade improdutiva, à qual não se dava qualquer destino útil e que foi invadida por um determinado grupo, que dividiu a terra e nela se instalou, mediante a construção de casas, o plantio de alimentos e a criação de gado. Ainda não se exauriu o prazo de consumação da prescrição aquisitiva.

Haveria, neste caso, de deferir a proteção possessória ou tutela reivindicatória a quem, há tempos, deixa de fazer com que a propriedade atinja sua função social?

Nessa particular situação, a concessão do provimento possessório ou reivindicatório ao titular formal do domínio acaba por resvalar na visão dinâmica e social da propriedade, exigida e consagrada pela Constituição como direito individual e princípio informador da ordem econômica.

³³¹ Francisco Eduardo Loureiro, *A propriedade como relação jurídica complexa*, p. 146.

É certo que a invasão da propriedade, a princípio, constitui ilícito civil. D'outro lado, não é menos certo que é direito de toda a comunidade que a propriedade privada seja utilizada de maneira adequada, dando-se a ela uma destinação útil. Em suma, contrapõe-se o direito de propriedade do mau proprietário ao direito da coletividade de que a esta propriedade seja dada uma função social.

Neste caso, melhor seria um juízo de ponderação, sopesando-se duas situações indesejadas: o ilícito civil da ocupação indesejada e o descumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade. A solução a esta questão passa por uma análise cuidadosa da realidade, em que se deve considerar a forma de ocupação da terra, a intensidade do abuso do direito de propriedade, a possibilidade de harmonização de direitos fundamentais (tais como o direito de propriedade, a direito coletivo de que as propriedades cumpram a sua função social, o direito à moradia) e, também, o princípio da dignidade humana, seja do possuidor sem título dominial, seja do proprietário desidioso.

Em outros termos, devem ser identificados os fatos relativos à modalidade de atuação do titular do direito, e os meios empregados nessa atuação, e as circunstâncias factuais relevantes dos direitos em conflitos, tais como a antiguidade da constituição do direito, os comportamentos ético-jurídicos censuráveis das partes na disputa e as conseqüências objetivas resultantes da decisão em conflito. Por tal motivo, inviável se faz admitir que a posse injusta, especialmente a violenta, seja prestigiada, ainda que com o intuito de dar função social à propriedade. Nesta mesma esteira, a pretensão indenizatória do mau proprietário em face do Poder Público deve levar em conta a desvalia da *res*, apurando-se a indenização descontando-se o montante correspondente aos

poderes que se encontram em mãos dos possuidores. Indeniza-se o “resquício” da propriedade.³³²

Mais do que regras rígidas, claras e precisas, uma situação de conflitos tal como a ora apresentada exige extrema sensibilidade do intérprete, que deve harmonizar normas constitucionais de tamanha relevância.

Poucos na doutrina se arriscam a dar uma solução adequada para situações como tais. Francisco Eduardo Loureiro oferece um fluxograma com o intuito de estipular algum critério para a solução de litígios desta natureza. Assim ensina:

“Necessário, diante do que acima se expôs, encontrar um juízo de razoabilidade entre as duas situações indesejáveis, uma que peca pelo estímulo à violência e a outra que peca pelo estímulo ao abuso do direito de propriedade. Pode-se estipular alguns critérios – embora sempre dependentes de verificação da situação concreta – a saber:

- a) aplicação do princípio da adequação, que traduz a exigência de que os meios adotados sejam apropriados à consecução dos objetivos pretendidos, ou seja, o apossamento da *res* vise e seja adequado a fazê-la cumprir a função social;
- b) aplicação do princípio da necessidade, ou seja, que a medida restritiva à relação proprietária seja indispensável à conservação do próprio ou de outro direito fundamental e não possa ser substituída por outra igualmente eficaz, mas menos gravosa;
- c) aplicação do princípio da proporcionalidade em sentido estrito, mediante ponderação entre a carga de restrição em função dos resultados;
- d) aplicação do princípio da concordância prática, ou da harmonização, pelo qual se procura preservar ao máximo os direitos e bens constitucionalmente protegidos;
- e) devem ser consideradas as peculiaridades do bem e o seu significado para o proprietário.

(...)

Não se olvide, mais, que a ponderação jamais pode ser feita mediante abstrata comparação de bens e valores tutelados, pois depende fundamentalmente da situação concreta em jogo”.³³³

³³² Francisco Eduardo Loureiro, *A propriedade como relação jurídica complexa*, p. 154.

³³³ *Ibidem*, p. 153.

O critério, ao que se vê, é genérico e não oferece resolução simples e direta, e nem poderia ser diferente. A solução a questões como tais passa, principalmente, pela aplicação do princípio da concordância prática, ou da harmonização, em que deve o intérprete ponderar os direitos em conflito, harmonizando-os de forma a preservar ao máximo os direitos e bens constitucionalmente protegidos.

Não menos tormentosa é a solução para os litígios de natureza criminal. Com efeito, o art. 161, § 1.º, II, do Código Penal define o crime de esbulho possessório, atribuindo-lhe a mesma pena do crime de alteração de limites (detenção de um a seis meses, e multa), àquele que “invade, com violência à pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório”, sem prejuízo da aplicação da pena pertinente ao uso da violência.

Duas correntes se formam para solução de situações em que os movimentos sociais ocupam terras improdutivas no calar da noite. Para alguns, tal fato é típico e antijurídico, independentemente da intenção dos ocupantes. A penetração da propriedade rural caracterizar-se-ia pela entrada na propriedade, sem autorização, havendo, em decorrência, ataque a bens patrimoniais, que devem ser protegidos pelo Estado.

Forte corrente, entretanto, vem se firmando no sentido de que inexistente o dolo típico do crime de esbulho possessório. Isto porque se considera legítima a pressão aos órgãos competentes para a implantação da reforma agrária, prevista e exigida pela Constituição, tal como obrigatório também é o cumprimento da função social da propriedade. Analisa-se, assim, com cautela, o *modus faciendi* da invasão. Considerada a invasão como uma forma de pressão social para o cumprimento da Constituição, deixa a conduta de ser típica, para caracterizar-se apenas como uma forma de forçar o governo a proceder à tão esperada reforma agrária.³³⁴

Enfim, pelo que se tem das posições acima explicitadas, mais uma vez deve ser adotado método já mencionado para a apreciação do ilícito civil, numa criteriosa análise do objetivo e da forma de invasão. No âmbito criminal, entretanto, recebe maior relevo o intento do invasor (vontade), devendo o magistrado precisar, na medida do possível, a presença do dolo do tipo penal contido no art. 161, § 1.º, II, do Código Penal. Uma vez presente, cabe a condenação dos denunciados; caso contrário, o fato não é típico e a absolvição se impõe.

³³⁴ Neste sentido:

“No amplo arco dos Direitos de Cidadania, situa-se o direito de reivindicar a realização dos princípios e normas constitucionais.

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

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

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

A postulação da reforma agrária, manifestei em *habeas corpus* anterior, não há de ser confundida, identificada com o esbulho possessório, ou a alteração de limites. Não se volta para insurpar a propriedade alheia. A finalidade é outra. Ajusta-se ao Direito. Sabido, dispensa prova, por notório, o Estado, há anos, vem remetendo a implantação da reforma agrária. Os conflitos resultantes, evidente, precisam ser dimensionados na devida expressão. Insista-se. Não se está diante de crimes contra o patrimônio. Indispensável a sensibilidade do magistrado para não colocar, no mesmo diapasão, situações jurídicas distintas” (STJ, 6.ª Turma, HC 5.574/SP, relator para acórdão Min. Vicente Cernicchiaro, j. 08.04.1997).

6.5 Análise da política fundiária e da reforma agrária: cumprem os objetivos constitucionais?

Viu-se que a política fundiária adotada pelo Brasil propiciou a concentração de terras em mãos de poucos e que a previsão constitucional da reforma agrária restou estampada no subsistema do Direito Constitucional Econômico. Esta preocupação da Constituição em delimitar, em seu conteúdo, as políticas públicas de responsabilidade dos entes políticos, assim como os critérios para a sua concretização, reforça a idéia de uma Carta dirigente, programática, diretiva. E, embora isto ocorra, a sociedade não percebe mudança substancial da realidade no campo, o que acaba por criar um foco de tensão social a ser solucionado.

Elisabete Maniglia sustenta que um dos fatores que fomentam as ocupações de terras, com o intuito de agilizar o processo de reforma agrária, é a incoerência entre o discurso institucional e a realidade vivida, e conclui:

“Assim, diante da realidade rural de hoje, em face da divergência legislativa existente e com base no princípio constitucional que exige o cumprimento da função social, declaramos concluir que a invasão da propriedade ou, no melhor sentido, a ocupação da propriedade alheia existe por culpa de uma sociedade que não exerce essa função em todos os setores, devidamente. Portanto, quando o agente pratica a entrada em imóvel alheio, tipificando o esbulho, ele não está movido por uma culpabilidade, e sim por uma inexigibilidade de outra conduta, uma vez que, se não o fizer, se assim não pressionar, o Estado não pratica o princípio constitucional da efetivação da Reforma Agrária. Outrossim, o Estado torna-se o primeiro e grande culpado pelo fato social da ocupação rural. Se ele dá causa a essas situações, voltamos a repetir que ele não pode colocar os agentes que cometem o fato no banco dos réus. Entrementes, faz-se necessário que a sociedade, como um todo, em união, a

um novo Direito Penal, transforme valores, reformule normas e busque novas adaptações a fatos sociais, em que a prioridade se reverta para o bem-estar social”.³³⁵

Sobre o assunto, Eros Grau, utilizando-se da terminologia adotada por José Afonso da Silva,³³⁶ conclui que a distância existente entre a previsão do direito econômico e sua aplicação efetiva (conduta compatível com a norma) é chamada de eficácia social. Difere eficácia social da eficácia jurídica, pois esta designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos nela indicados.³³⁷ No contexto da reforma agrária, pode-se verificar que a Constituição estabeleceu que ela deve ser realizada e a forma de sua execução, delimitando os imóveis desapropriáveis e prevendo o modo de indenização. Escolheu-se um norte a ser seguido pelo administrador para a implementação de um programa de reforma agrária, determinando fins e programas de ação futura no sentido da concretização da norma. Tem-se, nesta situação, um exemplo de norma programática, que há de orientar os Poderes Públicos para a prática dos atos administrativos.³³⁸

Nasce aí a preocupação quanto à eficácia e os efeitos das normas programáticas, pois, embora a Constituição contemple uma ampla gama de diretivas de cunho social, estas restam desprovidas de garantias efetivas para a

³³⁵ Elisabete Maniglia, *A questão agrária e a justiça*, p. 384.

³³⁶ José Afonso da Silva assim trata do assunto:

“III – Eficácia do Direito: toma-se a expressão em dois sentidos. A eficácia social designa uma efetiva conduta acorde com a prevista pela norma; refere-se ao fato de que a norma é realmente obedecida e aplicada; nesse sentido, a eficácia da norma diz respeito, como diz Kelsen, ao ‘fato real de que ela é efetivamente aplicada e seguida, da circunstância de uma norma humana conforme à norma se verificar na ordem dos fatos’” (*Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 65).

³³⁷ Eros Roberto Grau, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, p. 284.

³³⁸ José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 136. Neste mesmo sentido afirma Canotilho, segundo o qual as “normas programáticas (em sentido amplo), não obstante poderem ser princípios ou normas abertas, carecidos de concretização, nem por isso deixam de ter força normativa vinculante no momento da concretização ou da interpretação constitucional” (*Constituição dirigente e vinculação do legislador*, p. 462).

sua concretização. A Carta Constitucional, neste contexto, acaba reunindo promessas que não serão honradas, em face da ausência de mecanismos de punição do administrador que age em descompasso com as determinações constitucionais.³³⁹

Não se pode olvidar que a Constituição de 1988 sofreu reflexo imediato das experiências pioneiras da Constituição Mexicana e de Weimar, trazendo à Constituição o processo econômico e social. Nesse momento, não somente restaram delimitadas posturas negativas do Estado (garantias individuais), como também posturas positivas para a concretização das políticas públicas delineadas.³⁴⁰ Não se trata aqui – é bom que se diga – da omissão legislativa, para a qual a Constituição criou instrumentos de repressão, tais como o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, mas da omissão do Poder Executivo na concretização das políticas públicas delineadas na Constituição Federal.

Sabe-se que incumbe aos poderes constituídos, na aplicação da Constituição, garantir densidade normativa às disposições que preconizam fins, tarefas e programas a serem implementados de forma impositiva. Se por um lado as previsões constitucionais acerca da reforma agrária não implicam limitação absoluta da atividade administrativa, não se pode negar que a vontade política está inequivocadamente subordinada à vontade constitucional, que possui caráter

³³⁹ Luís Roberto Barroso, *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*, p. 64.

³⁴⁰ *Ibidem*, p. 64.

impositivo e vinculante para o Estado, no desenvolvimento de suas políticas públicas.³⁴¹

Esta tarefa do agente político de assegurar densidade normativa às disposições programáticas contidas na Constituição decorre precisamente do Estado de Direito, em que todos restam sujeitos aos parâmetros da legalidade, submetendo-se aos termos constitucionais, legais e, por fim, atos normativos inferiores. Destes limites não pode o agente estatal desbordar, ainda que no exercício do poder discricionário,³⁴² pois no Estado de Direito a ação do Estado está subjugada a um quadro normativo impositivo para todos – Estado e indivíduos.³⁴³

Entretanto, não é este o quadro que se pode ver. Mais de quinze anos após a promulgação da Constituição, a impressão que se tem é que a norma constitucional que prevê a reforma agrária como instrumento de justiça social lá foi inserida como um “álibi” do legislador, para conformar os anseios sociais de um país que reaprendia a democracia e para apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas do cidadão.³⁴⁴ É o caso da atitude legiferante em

³⁴¹ Otávio Henrique Martins Port, *Os direitos sociais e econômicos e a discricionariedade da administração pública*, p. 157.

³⁴² Deve ser destacado que a Constituição de 1988, pelo seu cunho diretivo, estabeleceu uma dimensão do Estado prestacionista. Com isto, a função administrativa não pode ser desempenhada sem obedecer aos programas e políticas delimitados na Carta Constitucional. Isto não quer dizer que deixe de existir uma margem de flexibilidade, que pode implicar a possibilidade de escolha pela Administração entre duas ou mais alternativas que cumpram a finalidade da norma constitucional e atendam ao interesse público. Assim, ato discricionário deve ser entendido como “todo aquele em que remanesce ao administrador uma margem de liberdade, no sentido de haver a possibilidade de escolha entre soluções diversas que provejam de forma equânime o interesse público albergado na norma aplicanda, e que por conseguinte sejam igualmente válidas para a ordem jurídica” (Otávio Henrique Martins Port, *Os direitos sociais e econômicos e a discricionariedade da administração pública*, p. 169).

³⁴³ Celso Antonio Bandeira Mello, *Discricionariedade e controle jurisdicional*, p. 11.

³⁴⁴ A expressão legislação-álibi foi utilizada por Marcelo Neves para denominar aquela legislação simbólica produzida para fortalecer a confiança do cidadão no respectivo governo ou, de um modo geral, no Estado. Sobre o assunto, assim se manifestou:

descompasso com a realidade do Estado, de uma Constituição nominal, na clássica dicção de Karl Loewenstein,³⁴⁵ ou a comprovação da existência de uma Constituição material, distinta da Constituição formal, decorrente da força política dos fatores reais de poder da sociedade. Esta dissonância entre a Constituição material e a formal, no que tange à Constituição Econômica, é bem explanada por Eros Grau, *in verbis*:

“Por certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 pode instrumentar mudança e transformação da realidade, até o ponto, talvez, de reconformar a ideologia constitucional e mesmo, quiçá, em seu devido lugar recolocar o individualismo metodológico. Tudo dependerá de quem esteja o Estado a representar, de quais sejam os interesses que o motivam, interesses de grupos ou interesse social – e em função de que interesse estejam a exercer o poder os representantes institucionais da sociedade”.³⁴⁶

“O legislador, muitas vezes sob pressão direta, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas. A essa atitude referiu-se Kindermann com a expressão ‘legislação-álibi’. Através dela o legislador procura descarregar-se de pressões políticas e/ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos.

Nos períodos eleitorais, p. ex., os políticos dão conta do seu desempenho, muito comumente, com referências à iniciativa e à participação no processo de elaboração de leis que correspondem às expectativas do eleitorado. É secundário aqui se a lei surtiu os efeitos socialmente ‘desejados’, principalmente porque o período de legislatura é muito curto para que se comprove o sucesso das leis então aprovadas. Importante é que os membros do parlamento e do governo apresentem-se como atuantes e, portanto, que o Estado-Legislator mantenha-se merecedor da confiança do cidadão.

(...)

Nesse sentido, pode-se afirmar que a legislação-álibi constitui uma forma de manipulação ou de ilusão que imuniza o sistema político contra outras alternativas, desempenhando uma função ideológica.

(...)

Por fim, é importante salientar que a legislação-álibi nem sempre obtém êxito em sua função simbólica. Quanto mais ela é empregada tanto mais freqüente ela fracassa. Isto porque o emprego abusivo da legislação-álibi leva à ‘descrença’ no próprio sistema jurídico, ‘transtorna persistentemente a consciência jurídica’” (Marcelo Neves, *A Constituição simbólica*, p. 39).

³⁴⁵ A classificação das Constituições alvitrada por Karl Loewenstein toma por critério a análise ontológica da concordância das normas constitucionais com a realidade do processo do poder. Para ele, há Constituições normativas, nominais e semânticas. Normativas são aquelas cujas normas dominam o processo político, em que o processo do poder se adapta às normas constitucionais; nominais são as que não conseguem adaptar as suas normas à dinâmica do processo político; e semânticas são aquelas cuja realidade ontológica não é senão a formalização da situação do poder político existente em benefício exclusivo dos detentores de fato do poder (Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, t. 2, p. 23).

³⁴⁶ Eros Roberto Grau, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, p. 313.

Salienta Marcelo Neves que a existência das normas constitucionais programáticas depende da possibilidade estrutural de sua realização no campo fenomênico e que a própria noção de “programa” implica a sua expectativa de realização no contexto social que se propõe a direcionar e orientar. O grande problema, entretanto, ocorre ao tempo em que as disposições programáticas não respondem a tendências presentes nas relações de poder que estruturam a realidade constitucional, o que gera aquilo que o autor denomina “Constituição Simbólica”. Segundo ele, a idéia de “Constituição Simbólica” está associada à presença excessiva de disposições pseudoprogramáticas no texto constitucional, ou seja, políticas públicas as quais se sabe que jamais serão efetivamente concretizadas.³⁴⁷

Assim, a reforma agrária tratada no subsistema do Direito Constitucional Econômico, embora prevista e dotada de instrumentos legislativos hábeis à sua realização, vem sendo feita de forma paulatina e sem gerar efeitos práticos no âmbito da erradicação da pobreza e da promoção de justiça social. O passo lento de sua realização permite acreditar que as disposições constitucionais pertinentes à reforma agrária não vêm sendo satisfatoriamente cumpridas, fazendo com que os programas traçados na Carta Maior do País não sejam realizados no mundo fenomênico.

³⁴⁷ Marcelo Neves, *A Constituição simbólica*, p. 103.

CONCLUSÕES

1. O pensamento tomista e o de Locke aproximam-se, com maior nitidez, do que hoje se apresenta sob o rótulo de função social da propriedade.
2. O direito de propriedade nasceu sob a idéia de um poder jurídico soberano e exclusivo (excludente) de um indivíduo sobre uma coisa determinada e, nos séculos XVIII e XIX, ganhou *status* de garantia fundamental da liberdade do cidadão contra as imposições do Poder Público.
3. A construção da teoria da função social da propriedade sofreu influência do pensamento católico romano, devendo ser destacada a contribuição, dentre outros documentos da Igreja, da Encíclica *Rerum Novarum*, que partiu em defesa da propriedade privada contra o socialismo que propunha sua abolição.
4. O conceito de função social da propriedade reforça o caráter individual do direito de propriedade e é extrato de uma construção capitalista para impedir o avanço das idéias socialistas.
5. A obrigação de cumprimento da função social compõe a própria estrutura do conceito de propriedade.

6. Desde a Constituição Mexicana de 1917, o conceito de função social da propriedade alastrou-se pelo mundo, incorporando-se em outros Textos Constitucionais. Sob a previsão da necessidade do cumprimento da função social da propriedade, cada país elegeu, consoante suas peculiaridades, critérios legais ou regulamentares indicadores do seu cumprimento.

7. No Brasil, a evolução do conceito de propriedade pode ser igualmente sentida. Entretanto, desde o descobrimento optou-se por uma legislação tendente a favorecer a concentração de grandes glebas de terras em mãos de poucos. Ao contrário da colonização do Oeste americano, em que a posse precedia ao título dominial, no Brasil a formalidade notarial sempre teve relevância ímpar.

8. O regime das capitâneas hereditárias e das sesmarias, no Brasil colonial, é a origem desta concentração, lembrando-se que a Lei de Terras de 1850 igualmente manteve uma política excludente, pois impossibilitou, de fato, o acesso à terra ao imigrante e ao negro.

9. Foi a Constituição de 1934 que, pela primeira vez no Brasil, trouxe o conceito de função social da propriedade. Com a Emenda Constitucional 10/64, o tema da reforma agrária foi inserido no ambiente constitucional brasileiro, abrindo espaço para o advento do Estatuto da Terra, diploma este considerado evoluído e inovador para a época, e que dispôs de maneira detalhada sobre o tema da reforma agrária. Entretanto, por maior o destaque constitucional dado à matéria, os programas governamentais de reforma agrária foram por demais tímidos para

reverter o panorama de concentração fundiária propiciada pela forma de colonização do território nacional.

10. A maioria das terras brasileiras é concentrada em poucas mãos, com tendência à pulverização das pequenas propriedades (aumento dos minifúndios), aspecto este igualmente danoso ao desenvolvimento agrário. Tal panorama exige uma atuação positiva do Estado, visando a reverter o quadro de desigualdade social e de concentração de terras, mediante o cumprimento da Carta Constitucional de 1988, que elegeu a reforma agrária como instrumento desta mudança.

11. O tema da reforma agrária, em nível mundial, veio a adentrar no ambiente constitucional após o advento do Estado Social, ao tempo em que a Constituição passa a adotar uma posição ativa por meio de normas jurídicas de transformação de condições políticas e sociais, engajando-se às demandas sociais, com a pretensão de tornar-se instrumento normativo de transformação social.

12. A reforma agrária brasileira, atrelada intimamente ao conceito de função social da propriedade, resta prevista no subsistema constitucional econômico na Carta de 1988. Optou-se por reforma agrária integral, assim entendida aquela em que se busca distribuir a terra para que seja efetivamente cultivada, objetivando a transformação da estrutura fundiária e agrária, assim como do injusto sistema da posse e de exploração da terra, mediante políticas públicas de fomento da produção (crédito oportuno e barato, assistência técnica e condições de comercialização e distribuição dos produtos).

13. A função social da propriedade, na Constituição Federal de 1988, ganhou *status* de princípio constitucional, e seus reflexos podem ser sentidos na interpretação constitucional e das normas legais, nas relações de direito privado, na tributação e, principalmente, no subsistema constitucional econômico, especialmente no que se refere à reforma agrária. Elevada à categoria de direito individual, a função social da propriedade não pode ser excluída do Texto Constitucional sequer por meio de emenda constitucional, por se tratar de cláusula pétrea, conforme previsão contida no art. 60, § 4.º, IV, da Constituição.

14. A questão dos conflitos agrários é matéria que não permite uma solução que possa ser aplicável a todos os casos, sem que sejam sopesadas todas as variantes pertinentes ao caso concreto. A princípio, é possível afirmar que a função social integra o conceito de propriedade e, uma vez não respeitada, deve esta ser desapropriada para fins de reforma agrária.

15. A Constituição Federal não encampou, em sua integralidade, a doutrina de Duguit, pois prevê a desapropriação indenizada como meio de realização da reforma agrária. Assim, mesmo descumprindo a função social da propriedade, o proprietário não perde, como consequência e de maneira imediata, o direito de propriedade, à qual restam inerentes os instrumentos legais de sua defesa e também da posse.

16. Ainda que houvesse a perda imediata da propriedade com a constatação do descumprimento da função social, tal ato somente poderia ser praticado pelo

ente político (União), pois a ele cabe declarar o imóvel improdutivo ou descumpridor da obrigação constitucional inerente à propriedade. Não é razoável que terceiro venha, *sponte propria*, fazer tal análise e determinar se é possível ou não a ocupação do imóvel.

17. Doutra banda, não procede a defesa processual da prerrogativa do proprietário se, por anos, não mais utiliza o imóvel, que foi ocupado por terceiros que deram a este uma destinação útil. No caso, deve ser cuidadosamente analisada a contraposição do direito do mau proprietário ao direito da coletividade de que a esta propriedade seja dada uma função social e/ou que seja realizada uma reforma agrária empregando-se propriedades desta natureza.

18. Na solução de ações criminais envolvendo o mesmo tema deve-se ponderar, com cautela, o *modus faciendi* da invasão, para aferir se esta consiste numa forma de pressão social para a realização da Constituição (pertinente ao regime da propriedade e reforma agrária) ou em um verdadeiro esbulho possessório.

19. A Constituição e as leis que tratam da reforma agrária dão um arcabouço legislativo suficiente para a realização de uma reforma agrária integral. Mais do que previsão constitucional, há a necessidade de investimentos públicos, pois não se faz reforma agrária apenas com a distribuição de terras. É necessário que os programas de ação delineados na Constituição brasileira sejam efetivamente concretizados, pois o Estado Democrático de Direito exige que a postura do administrador guarde consonância com as previsões de sua

Constituição. Ainda que o jogo democrático permita que as políticas públicas sejam efetuadas de maneira progressiva, é essencial a adoção de medidas ou a criação de mecanismos que tornem efetiva a norma constitucional que prevê a reforma agrária.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 (excertos)

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

TÍTULO I
Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(...)

TÍTULO II
Dos Direitos e Garantias Fundamentais
CAPÍTULO I
DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

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

(...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

(...)

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

(...)

§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

(...)

TÍTULO III Da Organização do Estado

(...)

CAPÍTULO II DA UNIÃO

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

(...)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

CAPÍTULO III DOS ESTADOS FEDERADOS

(...)

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

TÍTULO VI Da Tributação e do Orçamento CAPÍTULO I DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

(...)

Seção III DOS IMPOSTOS DA UNIÃO

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

§ 1º - É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

(...)

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

(...)

TÍTULO VII
Da Ordem Econômica e Financeira
CAPÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

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

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

(...)

CAPÍTULO III DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA

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

§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

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

II - a propriedade produtiva.

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

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

- I - os instrumentos creditícios e fiscais;
- II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
- III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
- IV - a assistência técnica e extensão rural;
- V - o seguro agrícola;
- VI - o cooperativismo;
- VII - a eletrificação rural e irrigação;
- VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º - Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º - Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º - Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

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

Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

LEI COMPLEMENTAR Nº 76, DE 6 DE JULHO DE 1993

Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei complementar:

Art. 1º O procedimento judicial da desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, obedecerá ao contraditório especial, de rito sumário, previsto nesta lei Complementar.

Art. 2º A desapropriação de que trata esta lei Complementar é de competência privativa da União e será precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária.

§ 1º A ação de desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz federal competente, inclusive durante as férias forenses.

§ 2º Declarado o interesse social, para fins de reforma agrária, fica o expropriante legitimado a promover a vistoria e a avaliação do imóvel, inclusive com o auxílio de força policial, mediante prévia autorização do juiz, responsabilizando-se por eventuais perdas e danos que seus agentes vierem a causar, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Art. 3º A ação de desapropriação deverá ser proposta dentro do prazo de dois anos, contado da publicação do decreto declaratório.

Art. 4º Intentada a desapropriação parcial, o proprietário poderá requerer, na contestação, a desapropriação de todo o imóvel, quando a área remanescente ficar:

I - reduzida a superfície inferior à da pequena propriedade rural; ou

II - prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica, caso seja o seu valor inferior ao da parte desapropriada.

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

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

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

III - documento cadastral do imóvel;

IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterà, necessariamente:

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

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

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

V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua; (Incluído pela LCP 88, de 23/12/96)

VI - comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias. (Incluído pela LCP 88, de 23/12/96)

Art. 6º O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas:

I - mandará imitir o autor na posse do imóvel; (Redação dada pela LCP 88, de 23/12/96)

II - determinará a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser; (Redação dada pela LCP 88, de 23/12/96)

III - expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros.

§ 1º Efetuado o depósito do valor correspondente ao preço oferecido, o juiz mandará, no prazo de quarenta e oito horas, imitir o autor na posse do imóvel expropriando. (Revogado pela LCP 88, de 23/12/96)

§ 1º Inexistindo dúvida acerca do domínio, ou de algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda, inexistindo divisão, hipótese em que o valor da indenização ficará depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias, poderá o expropriando requerer o levantamento de oitenta por cento da indenização depositada, quitado os tributos e publicados os editais, para conhecimento de terceiros, a expensas do expropriante, duas vezes na imprensa local e uma na oficial, decorrido o prazo de trinta dias. (Renumerado pela LCP 88, de 23/12/96)

§ 2º O Juiz poderá, para a efetivação da imissão na posse, requisitar força policial. (Renumerado pela LCP 88, de 23/12/96)

§ 3º No curso da ação poderá o Juiz designar, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, audiência de conciliação, que será realizada nos dez primeiros dias a contar da citação, e na qual deverão estar presentes o autor, o réu e o Ministério Público. As partes ou seus representantes legais serão intimadas via postal. (Incluído pela LCP 88, de 23/12/96)

§ 4º Aberta a audiência, o Juiz ouvirá as partes e o Ministério Público, propondo a conciliação. (Incluído pela LCP 88, de 23/12/96)

§ 5º Se houver acordo, lavrar-se-á o respectivo termo, que será assinado pelas partes e pelo Ministério Público ou seus representantes legais. (Incluído pela LCP 88, de 23/12/96)

§ 6º Integralizado o valor acordado, nos dez dias úteis subseqüentes ao pactuado, o Juiz expedirá mandado ao registro imobiliário, determinando a matrícula do bem expropriado em nome do expropriante. (Incluído pela LCP 88, de 23/12/96)

§ 7º A audiência de conciliação não suspende o curso da ação. (Incluído pela LCP 88, de 23/12/96)

Art. 7º A citação do expropriando será feita na pessoa do proprietário do bem, ou de seu representante legal, obedecido o disposto no art. 12 do Código de Processo Civil.

§ 1º Em se tratando de enfiteuse ou aforamento, serão citados os titulares do domínio útil e do domínio direto, exceto quando for contratante a União.

§ 2º No caso de espólio, inexistindo inventariante, a citação será feita na pessoa do cônjuge sobrevivente ou na de qualquer herdeiro ou legatário que esteja na posse do imóvel.

§ 3º Serão intimados da ação os titulares de direitos reais sobre o imóvel desapropriando.

§ 4º Serão ainda citados os confrontantes que, na fase administrativa do procedimento expropriatório, tenham, fundamentadamente, contestado as divisas do imóvel expropriando.

Art. 8º O autor, além de outras formas previstas na legislação processual civil, poderá requerer que a citação do expropriando seja feita pelo correio, através de carta com aviso de recepção, firmado pelo destinatário ou por seu representante legal.

Art. 9º A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias se versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.

§ 1º Recebida a contestação, o juiz, se for o caso, determinará a realização de prova pericial, adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa, a que se refere o art. 5º, inciso IV e, simultaneamente:

I - designará o perito do juízo;

II - formulará os quesitos que julgar necessários;

III - intimará o perito e os assistentes para prestar compromisso, no prazo de cinco dias;

IV - intimará as partes para apresentar quesitos, no prazo de dez dias.

§ 2º A prova pericial será concluída no prazo fixado pelo juiz, não excedente a sessenta dias, contado da data do compromisso do perito.

Art. 10. Havendo acordo sobre o preço, este será homologado por sentença.

Parágrafo único. Não havendo acordo, o valor que vier a ser acrescido ao depósito inicial por força de laudo pericial acolhido pelo Juiz será depositado em espécie para as benfeitorias, juntado aos autos o comprovante de lançamento de Títulos da Dívida Agrária para terra nua, como integralização dos valores ofertados. (Incluído pela LCP 88, de 23/12/96)

Art. 11. A audiência de instrução e julgamento será realizada em prazo não superior a quinze dias, a contar da conclusão da perícia.

Art. 12. O juiz proferirá sentença na audiência de instrução e julgamento ou nos trinta dias subsequentes, indicando os fatos que motivaram o seu convencimento.

§ 1º Ao fixar o valor da indenização, o juiz considerará, além dos laudos periciais, outros meios objetivos de convencimento, inclusive a pesquisa de mercado.

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

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

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

Art. 13. Da sentença que fixar o preço da indenização caberá apelação com efeito simplesmente devolutivo, quando interposta pelo expropriado e, em ambos os efeitos, quando interposta pelo expropriante.

§ 1º A sentença que condenar o expropriante, em quantia superior a cinquenta por cento sobre o valor oferecido na inicial, fica sujeita a duplo grau de jurisdição.

§ 2º No julgamento dos recursos decorrentes da ação desapropriatória não haverá revisor.

Art. 14. O valor da indenização, estabelecido por sentença, deverá ser depositado pelo expropriante à ordem do juízo, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e, em Títulos da Dívida Agrária, para a terra nua.

Art. 15. Em caso de reforma de sentença, com o aumento do valor da indenização, o expropriante será intimado a depositar a diferença, no prazo de quinze dias.

Art. 16. A pedido do expropriado, após o trânsito em julgado da sentença, será levantada a indenização ou o depósito judicial, deduzidos o valor de tributos e multas incidentes sobre o imóvel, exigíveis até a data da imissão na posse pelo expropriante.

Art. 17. Efetuado ou não o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido em favor do expropriante, no prazo de quarenta e oito horas, mandado translativo do domínio para o Cartório do Registro de Imóveis competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos. (Redação dada pela LCP 88, de 23/12/96)

Parágrafo único. O registro da propriedade nos cartórios competentes far-se-á no prazo improrrogável de três dias, contado da data da apresentação do mandado. (Incluído pela LCP 88, de 23/12/96)

Art. 18. As ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando, e independem do pagamento de preparo ou de emolumentos.

§ 1º Qualquer ação que tenha por objeto o bem expropriando será distribuída, por dependência, à Vara Federal onde tiver curso a ação de desapropriação, determinando-se a pronta intervenção da União.

§ 2º O Ministério Público Federal intervirá, obrigatoriamente, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância.

Art. 19. As despesas judiciais e os honorários do advogado e do perito constituem encargos do sucumbente, assim entendido o expropriado, se o valor da indenização for igual ou inferior ao preço oferecido, ou o expropriante, na hipótese de valor superior ao preço oferecido.

§ 1º Os honorários do advogado do expropriado serão fixados em até vinte por cento sobre a diferença entre o preço oferecido e o valor da indenização.

§ 2º Os honorários periciais serão pagos em valor fixo, estabelecido pelo juiz, atendida à complexidade do trabalho desenvolvido.

Art. 20. Em qualquer fase processual, mesmo após proferida a sentença, compete ao juiz, a requerimento de qualquer das partes, arbitrar valor para desmonte e transporte de móveis e semoventes, a ser suportado, ao final, pelo expropriante, e cominar prazo para que o promova o expropriado.

Art. 21. Os imóveis rurais desapropriados, uma vez registrados em nome do expropriante, não poderão ser objeto de ação reivindicatória.

Art. 22. Aplica-se subsidiariamente ao procedimento de que trata esta Lei Complementar, no que for compatível, o Código de Processo Civil.

Art. 23. As disposições desta lei complementar aplicam-se aos processos em curso, convalidados os atos já realizados.

Art. 24. Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Revogam-se as disposições em contrário e, em especial, o Decreto-Lei nº 554, de 25 de abril de 1969.

Brasília, 6 de julho de 1993, 172º da Independência e 105º da República.

LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993.

Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º Esta lei regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

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

§ 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

§ 2º Para fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular, para levantamento de dados e informações, com prévia notificação. (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

§	3º.	(Vide	Medida	Provisória	nº	2.183-56,	de	24/08/01)
§	4º.	(Vide	Medida	Provisória	nº	2.183-56,	de	24/08/01)
§	5º.	(Vide	Medida	Provisória	nº	2.183-56,	de	24/08/01)
§	6º.	(Vide	Medida	Provisória	nº	2.183-56,	de	24/08/01)
§	7º.	(Vide	Medida	Provisória	nº	2.183-56,	de	24/08/01)
§	8º.	(Vide	Medida	Provisória	nº	2.183-56,	de	24/08/01)

§ 9º. (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

Art. 2º-A (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

Art. 3º (Vetado)

§ 1º (Vetado)

§ 2º (Vetado)

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

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

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

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

b) (Vetado)

c) (Vetado)

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

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

b) (Vetado)

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

Art. 5º A desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor ação de desapropriação.

§ 3º Os títulos da dívida agrária, que conterão cláusula assecuratória de preservação de seu valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, observados os seguintes critérios: (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

I - do segundo ao quinto ano, quando emitidos para indenização de imóveis com área inferior a 40 (quarenta) módulos fiscais;

II - do segundo ao décimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 40 (quarenta) até 70 (setenta) módulos fiscais;

III - do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 70 (setenta) até 150 (cento e cinquenta) módulos fiscais;

IV - do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a 150 (cento e cinquenta) módulos fiscais.

§ 4º (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01) (Vide Medida Provisória nº 192, de 2004)

I - (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

II - (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

a) (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

b) (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

c) (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

d) (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

§ 5º (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

§ 6º (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

§ 7º (Vide Medida Provisória nº 192, de 2004)

§ 8º (Vide Medida Provisória nº 192, de 2004)

§ 9º (Vide Medida Provisória nº 192, de 2004)

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

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

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

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

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

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

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

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

V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

§ 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

§ 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.

§ 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.

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

§ 8º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Art. 7º Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:

I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;

II - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;

III - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;

IV - haja sido registrado no órgão competente no mínimo 6 (seis) meses antes do decreto declaratório de interesse social (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

Parágrafo único. Os prazos previstos no inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinquenta por cento), desde que o projeto receba, anualmente, a aprovação do órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação.

Art. 8º Ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo só serão consideradas as propriedades que tenham destinados às atividades de pesquisa, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel, sendo consubstanciadas tais atividades em projeto:

I - adotado pelo Poder Público, se pertencente a entidade de administração direta ou indireta, ou a empresa sob seu controle;

II - aprovado pelo Poder Público, se particular o imóvel.

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.

§ 6º (Vetado.)

Art. 10. Para efeito do que dispõe esta lei, consideram-se não aproveitáveis:

I - as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes;

II - as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;

III - as áreas sob efetiva exploração mineral;

IV - as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

Art. 11. Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

Art. 12. Considera-se justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social. (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

1º A identificação do valor do bem a ser indenizado será feita, preferencialmente, com base nos seguintes referenciais técnicos e mercadológicos, entre outros usualmente empregados:

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

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

a) localização do imóvel;

b) capacidade potencial da terra;

c) dimensão do imóvel.

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

Art. 13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.

Parágrafo único. Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional.

Art. 14. (Vetado.)

Art. 15. (Vetado.)

Art. 16. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.

Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser efetuado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada. (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

Parágrafo único. (Vetado.)

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos. (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

Parágrafo único. O órgão federal competente manterá atualizado cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária.

Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

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

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

III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem; *(Inciso incluído pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)*

IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; *(Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)*

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; *(Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)*

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família. *(Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)*

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

Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária.

Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio ou concessão de uso, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio ou de concessão de uso cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário.

Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.

§ 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no caput deste artigo.

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

Art. 24. As ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações de política agrícola, e constantes no Plano Plurianual.

Art. 25. O orçamento da União fixará, anualmente, o volume de títulos da dívida agrária e dos recursos destinados, no exercício, ao atendimento do Programa de Reforma Agrária.

§ 1º Os recursos destinados à execução do Plano Nacional de Reforma Agrária deverão constar do orçamento do ministério responsável por sua implementação e do órgão executor da política de colonização e reforma agrária, salvo aqueles que, por sua natureza, exijam instituições especializadas para a sua aplicação.

§ 2º Objetivando a compatibilização dos programas de trabalho e propostas orçamentárias, o órgão executor da reforma agrária encaminhará, anualmente e em tempo hábil, aos órgãos da administração pública responsáveis por ações complementares, o programa a ser implantado no ano subsequente.

Art. 26. São isentas de impostos federais, estaduais e municipais, inclusive do Distrito Federal, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, bem como a transferência ao beneficiário do programa.

Art. 26-A. (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

Art. 27. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 28. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 25 de fevereiro de 1993, 172º da Independência e 105º da República.

ITAMAR
Lázaro Ferreira Barbosa

FRANCO

LEI Nº 9.393, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1996.

Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Capítulo I

DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE

TERRITORIAL RURAL - ITR

Seção I

Do Fato Gerador do ITR

Definição

Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.

§ 1º O ITR incide inclusive sobre o imóvel declarado de interesse social para fins de reforma agrária, enquanto não transferida a propriedade, exceto se houver imissão prévia na posse.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município.

§ 3º O imóvel que pertencer a mais de um município deverá ser enquadrado no município onde fique a sede do imóvel e, se esta não existir, será enquadrado no município onde se localize a maior parte do imóvel.

Imunidade

Art. 2º Nos termos do art. 153, § 4º, *in fine*, da Constituição, o imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, pequenas glebas rurais são os imóveis com área igual ou inferior a :

I - 100 ha, se localizado em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense;

II - 50 ha, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental;

III - 30 ha, se localizado em qualquer outro município.

Seção II

Da Isenção

Art. 3º São isentos do imposto:

I - o imóvel rural compreendido em programa oficial de reforma agrária, caracterizado pelas autoridades competentes como assentamento, que, cumulativamente, atenda aos seguintes requisitos:

- a) seja explorado por associação ou cooperativa de produção;
- b) a fração ideal por família assentada não ultrapasse os limites estabelecidos no artigo anterior;
- c) o assentado não possua outro imóvel.

II - o conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário, cuja área total observe os limites fixados no parágrafo único do artigo anterior, desde que, cumulativamente, o proprietário:

- a) o explore só ou com sua família, admitida ajuda eventual de terceiros;
- b) não possua imóvel urbano.

Seção III

Do Contribuinte e do Responsável

Contribuinte

Art. 4º Contribuinte do ITR é o proprietário de imóvel rural, o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.

Parágrafo único. O domicílio tributário do contribuinte é o município de localização do imóvel, vedada a eleição de qualquer outro.

Responsável

Art. 5º É responsável pelo crédito tributário o sucessor, a qualquer título, nos termos dos arts. 128 a 133 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Sistema Tributário Nacional).

Seção IV

Das Informações Cadastrais

Entrega do DIAC

Art. 6º O contribuinte ou o seu sucessor comunicará ao órgão local da Secretaria da Receita Federal (SRF), por meio do Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR - DIAC, as informações cadastrais correspondentes a cada imóvel, bem como qualquer alteração ocorrida, na forma estabelecida pela Secretaria da Receita Federal.

§ 1º É obrigatória, no prazo de sessenta dias, contado de sua ocorrência, a comunicação das seguintes alterações:

I - desmembramento;

II - anexação;

III - transmissão, por alienação da propriedade ou dos direitos a ela inerentes, a qualquer título;

IV - sucessão *causa mortis*;

V - cessão de direitos;

VI - constituição de reservas ou usufruto.

§ 2º As informações cadastrais integrarão o Cadastro de Imóveis Rurais - CAFIR, administrado pela Secretaria da Receita Federal, que poderá, a qualquer tempo, solicitar informações visando à sua atualização.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no parágrafo único do art. 4º, o contribuinte poderá indicar no DIAC, somente para fins de intimação, endereço diferente daquele constante do domicílio tributário, que valerá para esse efeito até ulterior alteração.

Entrega do DIAC Fora do Prazo

Art. 7º No caso de apresentação espontânea do DIAC fora do prazo estabelecido pela Secretaria da Receita Federal, será cobrada multa de 1% (um por cento) ao mês ou fração sobre o imposto devido não inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais), sem prejuízo da multa e dos juros de mora pela falta ou insuficiência de recolhimento do imposto ou quota.

Seção V

Da Declaração Anual

Art. 8º O contribuinte do ITR entregará, obrigatoriamente, em cada ano, o Documento de Informação e Apuração do ITR - DIAT, correspondente a cada imóvel, observadas data e condições fixadas pela Secretaria da Receita Federal.

§ 1º O contribuinte declarará, no DIAT, o Valor da Terra Nua - VTN correspondente ao imóvel.

§ 2º O VTN refletirá o preço de mercado de terras, apurado em 1º de janeiro do ano a que se referir o DIAT, e será considerado auto-avaliação da terra nua a preço de mercado.

§ 3º O contribuinte cujo imóvel se enquadre nas hipóteses estabelecidas nos arts. 2º e 3º fica dispensado da apresentação do DIAT.

Entrega do DIAT Fora do Prazo

Art. 9º A entrega do DIAT fora do prazo estabelecido sujeitará o contribuinte à multa de que trata o art. 7º, sem prejuízo da multa e dos juros de mora pela falta ou insuficiência de recolhimento do imposto ou quota.

Seção VI

Da Apuração e do Pagamento

Subseção I

Da Apuração

Apuração pelo Contribuinte

Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

§ 1º Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á:

I - VTN, o valor do imóvel, excluídos os valores relativos a:

- a) construções, instalações e benfeitorias;
- b) culturas permanentes e temporárias;
- c) pastagens cultivadas e melhoradas;
- d) florestas plantadas;

II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas:

- a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989;
- b) de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas na alínea anterior;
- c) comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual;

(Vide Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001)

III - VTNT, o valor da terra nua tributável, obtido pela multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável e a área total;

IV - área aproveitável, a que for passível de exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, excluídas as áreas:

- a) ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias;
- b) de que tratam as alíneas "a", "b" e "c" do inciso II;

V - área efetivamente utilizada, a porção do imóvel que no ano anterior tenha:

- a) sido plantada com produtos vegetais;
- b) servido de pastagem, nativa ou plantada, observados índices de lotação por zona de pecuária;

c) sido objeto de exploração extrativa, observados os índices de rendimento por produto e a legislação ambiental;

d) servido para exploração de atividades granjeira e aqüícola;

e) sido o objeto de implantação de projeto técnico, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993;

VI - Grau de Utilização - GU, a relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável.

§ 2º As informações que permitam determinar o GU deverão constar do DIAT.

§ 3º Os índices a que se referem as alíneas "b" e "c" do inciso V do § 1º serão fixados, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola, pela Secretaria da Receita Federal, que dispensará da sua aplicação os imóveis com área inferior a:

a) 1.000 ha, se localizados em municípios compreendidos na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense;

b) 500 ha, se localizados em municípios compreendidos no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental;

c) 200 ha, se localizados em qualquer outro município.

§ 4º Para os fins do inciso V do § 1º, o contribuinte poderá valer-se dos dados sobre a área utilizada e respectiva produção, fornecidos pelo arrendatário ou parceiro, quando o imóvel, ou parte dele, estiver sendo explorado em regime de arrendamento ou parceria.

§ 5º Na hipótese de que trata a alínea "c" do inciso V do § 1º, será considerada a área total objeto de plano de manejo sustentado, desde que aprovado pelo órgão competente, e cujo cronograma esteja sendo cumprido pelo contribuinte.

§ 6º Será considerada como efetivamente utilizada a área dos imóveis rurais que, no ano anterior, estejam:

I - comprovadamente situados em área de ocorrência de calamidade pública decretada pelo Poder Público, de que resulte frustração de safras ou destruição de pastagens;

II - oficialmente destinados à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.

(Vide Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001)

Valor do Imposto

Art. 11. O valor do imposto será apurado aplicando-se sobre o Valor da Terra Nua Tributável - VTNt a alíquota correspondente, prevista no Anexo desta Lei, considerados a área total do imóvel e o Grau de Utilização - GU.

§ 1º Na hipótese de inexistir área aproveitável após efetuadas as exclusões previstas no art. 10, § 1º, inciso IV, serão aplicadas as alíquotas, correspondentes aos imóveis com grau de utilização superior a 80% (oitenta por cento), observada a área total do imóvel.

§ 2º Em nenhuma hipótese o valor do imposto devido será inferior a R\$ 10,00 (dez reais).

Subseção II

Do Pagamento

Prazo

Art. 12. O imposto deverá ser pago até o último dia útil do mês fixado para a entrega do DIAT.

Parágrafo único. À opção do contribuinte, o imposto a pagar poderá ser parcelado em até três quotas iguais, mensais e consecutivas, observando-se que:

I - nenhuma quota será inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais);

II - a primeira quota ou quota única deverá ser paga até a data fixada no **caput**;

III - as demais quotas, acrescidas de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema de Liquidação e de Custódia (SELIC) para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do primeiro dia do mês subsequente à data fixada no **caput** até o último dia do mês anterior ao do pagamento, e de 1% (um por cento) no mês do pagamento, vencerão no último dia útil de cada mês;

IV - é facultado ao contribuinte antecipar, total ou parcialmente, o pagamento do imposto ou das quotas.

Pagamento Fora do Prazo

Art. 13. O pagamento do imposto fora dos prazos previstos nesta Lei será acrescido de:

I - multa de mora calculada à taxa de 0,33% (zero vírgula trinta e três por cento), por dia de atraso, não podendo ultrapassar 20% (vinte por cento), calculada a partir do primeiro dia subsequente ao do vencimento do prazo previsto para o pagamento do imposto até o dia em que ocorrer o seu pagamento;

II - juros de mora calculados à taxa a que se refere o art. 12, parágrafo único, inciso III, a partir do primeiro dia do mês subsequente ao vencimento do prazo até o mês anterior ao do pagamento, e de 1% (um por cento) no mês do pagamento.

Seção VII

Dos Procedimentos de Ofício

Art. 14. No caso de falta de entrega do DIAC ou do DIAT, bem como de subavaliação ou prestação de informações inexatas, incorretas ou fraudulentas, a Secretaria da Receita Federal procederá à determinação e ao lançamento de ofício do imposto, considerando informações sobre preços de terras, constantes de sistema a ser por ela instituído, e os dados de área total, área tributável e grau de utilização do imóvel, apurados em procedimentos de fiscalização.

§ 1º As informações sobre preços de terra observarão os critérios estabelecidos no art. 12, § 1º, inciso II da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e considerarão levantamentos realizados pelas Secretarias de Agricultura das Unidades Federadas ou dos Municípios.

§ 2º As multas cobradas em virtude do disposto neste artigo serão aquelas aplicáveis aos demais tributos federais.

Seção VIII

Da Administração do Imposto

Competência da Secretaria da Receita Federal

Art. 15. Compete à Secretaria da Receita Federal a administração do ITR, incluídas as atividades de arrecadação, tributação e fiscalização.

Parágrafo único. No processo administrativo fiscal, compreendendo os procedimentos destinados à determinação e exigência do imposto, imposição de penalidades, repetição de indébito e solução de consultas, bem como a compensação do imposto, observar-se-á a legislação prevista para os demais tributos federais.

Convênios de Cooperação

Art. 16. A Secretaria da Receita Federal poderá celebrar convênio com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, com a finalidade de delegar as atividades de fiscalização das informações sobre os imóveis rurais, contidas no DIAC e no DIAT.

§ 1º No exercício da delegação a que se refere este artigo, o INCRA poderá celebrar convênios de cooperação com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Fundação Nacional do Índio - FUNAI e Secretarias Estaduais de Agricultura.

§ 2º No uso de suas atribuições, os agentes do INCRA terão acesso ao imóvel de propriedade particular, para levantamento de dados e informações.

§ 3º A Secretaria da Receita Federal, com o apoio do INCRA, administrará o CAFIR e colocará as informações nele contidas à disposição daquela Autarquia, para fins de levantamento e pesquisa de dados e de proposição de ações administrativas e judiciais. (Redação dada pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

§ 4º Às informações a que se refere o § 3º aplica-se o disposto no art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. (Redação dada pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

Art. 17. A Secretaria da Receita Federal poderá, também, celebrar convênios com:

I - órgãos da administração tributária das unidades federadas, visando delegar competência para a cobrança e o lançamento do ITR;

II - a Confederação Nacional da Agricultura - CNA e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, com a finalidade de fornecer dados cadastrais de imóveis rurais que possibilitem a cobrança das contribuições sindicais devidas àquelas entidades.

Seção IX

Das Disposições Gerais

Dívida Ativa - Penhora ou Arresto

Art. 18. Na execução de dívida ativa, decorrente de crédito tributário do ITR, na hipótese de penhora ou arresto de bens, previstos no art. 11 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, será penhorado ou arrestado, preferencialmente, imóvel rural, não tendo recaído a penhora ou o arresto sobre dinheiro.

§ 1º No caso do imóvel rural penhorado ou arrestado, na lavratura do termo ou auto de penhora, deverá ser observado, para efeito de avaliação, o VTN declarado e o disposto no art. 14.

§ 2º A Fazenda Pública poderá, ouvido o INCRA, adjudicar, para fins fundiários, o imóvel rural penhorado, se a execução não for embargada ou se rejeitados os embargos.

§ 3º O depósito da diferença de que trata o parágrafo único do art. 24 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, poderá ser feito em Títulos da Dívida Agrária, até o montante equivalente ao VTN declarado.

§ 4º Na hipótese do § 2º, o imóvel passará a integrar o patrimônio do INCRA, e a carta de adjudicação e o registro imobiliário serão expedidos em seu nome.

Valores para Apuração de Ganho de Capital

Art. 19. A partir do dia 1º de janeiro de 1997, para fins de apuração de ganho de capital, nos termos da legislação do imposto de renda, considera-se custo de aquisição e valor da venda do imóvel rural o VTN declarado, na forma do art. 8º, observado o disposto no art. 14, respectivamente, nos anos da ocorrência de sua aquisição e de sua alienação.

Parágrafo único. Na apuração de ganho de capital correspondente a imóvel rural adquirido anteriormente à data a que se refere este artigo, será considerado custo de aquisição o valor constante da escritura pública, observado o disposto no art. 17 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.

Incentivos Fiscais e Crédito Rural

Art. 20. A concessão de incentivos fiscais e de crédito rural, em todas as suas modalidades, bem como a constituição das respectivas contrapartidas ou garantias, ficam condicionadas à comprovação do recolhimento do ITR, relativo ao imóvel rural, correspondente aos últimos cinco exercícios, ressalvados os casos em que a exigibilidade do imposto esteja suspensa, ou em curso de cobrança executiva em que tenha sido efetivada a penhora.

Parágrafo único. É dispensada a comprovação de regularidade do recolhimento do imposto relativo ao imóvel rural, para efeito de concessão de financiamento ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

Registro Público

Art. 21. É obrigatória a comprovação do pagamento do ITR, referente aos cinco últimos exercícios, para serem praticados quaisquer dos atos previstos nos arts. 167 e 168 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), observada a ressalva prevista no **caput** do artigo anterior, *in fine*.

Parágrafo único. São solidariamente responsáveis pelo imposto e pelos acréscimos legais, nos termos do art. 134 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Sistema Tributário Nacional, os serventuários do registro de imóveis que descumprirem o disposto neste artigo, sem prejuízo de outras sanções legais.

Depósito Judicial na Desapropriação

Art. 22. O valor da terra nua para fins do depósito judicial, a que se refere o inciso I do art. 6º da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, na hipótese de desapropriação do imóvel rural de que trata o art. 184 da Constituição, não poderá ser superior ao VTN declarado, observado o disposto no art. 14.

Parágrafo único. A desapropriação por valor inferior ao declarado não autorizará a redução do imposto a ser pago, nem a restituição de quaisquer importâncias já recolhidas.

Capítulo II

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos, quanto aos arts. 1º a 22, a partir de janeiro de 1997.

Art. 24. Revogam-se os arts. 1º a 22 e 25 da Lei nº 8.847, de 28 de janeiro de 1994.

Brasília, 19 de dezembro de 1996; 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

TABELA DE ALÍQUOTAS

(Art.11)

Área total do imóvel (em hectares)	GRAU DE UTILIZAÇÃO - GU (EM %)				
	Maior que 80	Maior que 65 até 80	Maior que 50 até 65	Maior que 30 até 50	Até 30
Até 50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
Maior que 50 até 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
Maior que 200 até 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
Maior que 500 até 1.000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
Maior que 1.000 até 5.000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
Acima de 5.000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.183-56, DE 24 DE AGOSTO DE 2001

Acréscce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nº s 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 10.

Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público." (NR)

"Art. 15-A. No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos.

§ 1º Os juros compensatórios destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário.

§ 2º Não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possuir graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero.

§ 3º O disposto no **caput** deste artigo aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença.

§ 4º Nas ações referidas no § 3º, não será o Poder Público onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação." (NR)

"Art. 15-B. Nas ações a que se refere o art. 15-A, os juros moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição." (NR)

"Art. 27.

§ 1º A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil, não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais).

.....

§ 3º O disposto no § 1º deste artigo se aplica:

I - ao procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária;

II - às ações de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta.

§ 4º O valor a que se refere o § 1º será atualizado, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA do respectivo período." (NR)

Art. 2º A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 6º

§ 1º Para os efeitos da Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA representará a União nos acordos, convênios ou contratos multilaterais referidos neste artigo.

§ 2º A União, mediante convênio, poderá delegar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o cadastramento, as vistorias e avaliações de propriedades rurais situadas no seu território, bem como outras atribuições relativas à execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, observados os parâmetros e critérios estabelecidos nas leis e nos atos normativos federais.

§ 3º O convênio de que trata o **caput** será celebrado com os Estados, com o Distrito Federal e com os Municípios que tenham instituído órgão colegiado, com a participação das organizações dos agricultores familiares e trabalhadores rurais sem terra, mantida a paridade de representação entre o poder público e a sociedade civil organizada, com a finalidade de formular propostas para a adequada implementação da política agrária.

§ 4º Para a realização da vistoria e avaliação do imóvel rural para fins de reforma agrária, poderá o Estado utilizar-se de força policial.

§ 5º O convênio de que trata o **caput** deverá prever que a União poderá utilizar servidores integrantes dos quadros de pessoal dos órgãos e das entidades da Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para a execução das atividades referidas neste artigo." (NR)

"Art. 14. O Poder Público facilitará e prestigiará a criação e a expansão de associações de pessoas físicas e jurídicas que tenham por finalidade o racional desenvolvimento extrativo agrícola, pecuário ou agroindustrial, e promoverá a ampliação do sistema cooperativo, bem como de outras modalidades associativas e societárias que objetivem a democratização do capital.

§ 1º Para a implementação dos objetivos referidos neste artigo, os agricultores e trabalhadores rurais poderão constituir entidades societárias por cotas, em forma consorcial ou condominial, com a denominação de "consórcio" ou "condomínio", nos termos dos arts. 3º e 6º desta Lei.

§ 2º Os atos constitutivos dessas sociedades deverão ser arquivados na Junta Comercial, quando elas praticarem atos de comércio, e no Cartório de Registro das Pessoas Jurídicas, quando não envolver essa atividade." (NR)

"Art. 95-A. Fica instituído o Programa de Arrendamento Rural, destinado ao atendimento complementar de acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais qualificados para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária, na forma estabelecida em regulamento.

Parágrafo único. Os imóveis que integrarem o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que atendam aos requisitos estabelecidos em regulamento." (NR)

Art. 3º A Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 5º

.....

§ 3º A partir de 5 de maio de 2000, os Títulos da Dívida Agrária - TDA emitidos para desapropriação terão as seguintes remunerações:

I - três por cento ao ano para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais;

II - dois por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e

III - um por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de cento e cinquenta módulos fiscais.

§ 4º Os TDA emitidos até 4 de maio de 2000 e os a serem emitidos para aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos das Leis nº s 4.504, de 30 de novembro de 1964, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, mediante convênio, serão remunerados a seis por cento ao ano.

§ 5º Os TDA a que se referem os §§ 3º e 4º terão remuneração anual ou fração **pro rata**, mantido o seu poder liberatório nos termos da legislação em vigor, podendo, a partir de seu vencimento, ser utilizados na aquisição de ações de empresas estatais incluídas no Programa Nacional de Desestatização." (NR)

Art. 4º A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º

.....

§ 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante.

§ 3º Na ausência do proprietário, do preposto ou do representante, a comunicação será feita mediante edital, a ser publicado, por três vezes consecutivas, em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel.

§ 4º Não será considerada, para os fins desta Lei, qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações de que tratam os §§ 2º e 3º.

§ 5º No caso de fiscalização decorrente do exercício de poder de polícia, será dispensada a comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º.

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

§ 7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações.

§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

§ 9º Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar." (NR)

"Art. 2º-A. Na hipótese de fraude ou simulação de esbulho ou invasão, por parte do proprietário ou legítimo possuidor do imóvel, para os fins dos §§ 6º e 7º do art. 2º, o órgão executor do Programa Nacional de Reforma Agrária aplicará pena administrativa de R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) a R\$ 535.000,00 (quinhentos e trinta e cinco mil reais) e o cancelamento do cadastro do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, sem prejuízo das demais sanções penais e civis cabíveis.

Parágrafo único. Os valores a que se refere este artigo serão atualizados, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, no respectivo período." (NR)

"Art. 5º

.....

§ 3º

I - do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais;

II - do segundo ao décimo oitavo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e

III - do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a cento e cinquenta módulos fiscais.

§ 4º No caso de aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos desta Lei e da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, o pagamento será efetuado de forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária - TDA, resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observadas as seguintes condições:

I - imóveis com área de até três mil hectares, no prazo de cinco anos;

II - imóveis com área superior a três mil hectares:

a) o valor relativo aos primeiros três mil hectares, no prazo de cinco anos;

b) o valor relativo à área superior a três mil e até dez mil hectares, em dez anos;

c) o valor relativo à área superior a dez mil hectares até quinze mil hectares, em quinze anos; e

d) o valor da área que exceder quinze mil hectares, em vinte anos.

§ 5º Os prazos previstos no § 4º, quando iguais ou superiores a dez anos, poderão ser reduzidos em cinco anos, desde que o proprietário concorde em receber o pagamento do valor das benfeitorias úteis e necessárias integralmente em TDA.

§ 6º Aceito pelo proprietário o pagamento das benfeitorias úteis e necessárias em TDA, os prazos de resgates dos respectivos títulos serão fixados mantendo-se a mesma proporcionalidade estabelecida para aqueles relativos ao valor da terra e suas acessões naturais." (NR)

"Art. 6º

.....

§ 3º

.....

V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica.

....." (NR)

"Art. 7º

.....
IV - haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º.

....." (NR)

"Art. 11. Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola." (NR)

"Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos:

I - localização do imóvel;

II - aptidão agrícola;

III - dimensão do imóvel;

IV - área ocupada e anciandade das posses;

V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

§ 1º Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA.

§ 2º Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel.

§ 3º O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações." (NR)

"Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte:

I - a obtenção de terras rurais destinadas à implantação de projetos de assentamento integrantes do programa de reforma agrária será precedida de estudo sobre a viabilidade econômica e a potencialidade de uso dos recursos naturais;

II - os beneficiários dos projetos de que trata o inciso I manifestarão sua concordância com as condições de obtenção das terras destinadas à implantação dos projetos de assentamento, inclusive quanto ao preço a ser pago pelo órgão federal executor do programa de reforma agrária e com relação aos recursos naturais;

III - nos projetos criados será elaborado Plano de Desenvolvimento de Assentamento - PDA, que orientará a fixação de normas técnicas para a sua implantação e os respectivos investimentos;

IV - integrarão a clientela de trabalhadores rurais para fins de assentamento em projetos de reforma agrária somente aqueles que satisfizerem os requisitos fixados para seleção e classificação, bem como as exigências contidas nos arts. 19, incisos I a V e seu parágrafo único, e 20 desta Lei;

V - a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.

....." (NR)

"Art. 18.

§ 1º O título de domínio de que trata este artigo conterà cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado.

§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, de forma individual ou coletiva, que conterà cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir, em definitivo, o título de domínio, nas condições previstas no § 1º, computado o período da concessão para fins da inegociabilidade de que trata este artigo.

§ 3º O valor da alienação do imóvel será definido por deliberação do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, cujo ato fixará os critérios para a apuração do valor da parcela a ser cobrada do beneficiário do programa de reforma agrária.

§ 4º O valor do imóvel fixado na forma do § 3º será pago em prestações anuais pelo beneficiário do programa de reforma agrária, amortizadas em até vinte anos, com carência de três anos e corrigidas monetariamente pela variação do IGP-DI.

§ 5º Será concedida ao beneficiário do programa de reforma agrária a redução de cinquenta por cento da correção monetária incidente sobre a prestação anual, quando efetuado o pagamento até a data do vencimento da respectiva prestação.

§ 6º Os valores relativos às obras de infra-estrutura de interesse coletivo, aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento e aos serviços de medição e demarcação topográficos são considerados não reembolsáveis, sendo que os créditos concedidos aos beneficiários do programa de reforma agrária serão excluídos do valor das prestações e amortizados na forma a ser definida pelo órgão federal executor do programa.

§ 7º O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária." (NR)

"Art. 26-A. Não serão cobradas custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária." (NR)

Art. 5º Fica criado o Programa "Nossa Terra - Nossa Escola", mediante incentivo financeiro a ser concedido às famílias dos trabalhadores rurais beneficiárias dos projetos de assentamento integrantes do programa de reforma agrária, que mantenham todos os seus filhos com idade entre sete e catorze anos na escola, em ensino regular de primeiro grau.

Parágrafo único. O incentivo de que trata este artigo será concedido a cada família beneficiária do programa, sob forma de redução na proporção de cinquenta por cento do valor da parcela anual do imóvel a esta alienado.

Art. 6º Fica instituído, no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária, o Subprograma de combate à pobreza rural, destinado a conceder aos trabalhadores rurais assentados apoio à instalação de suas famílias, implantação de infra-estrutura comunitária e capacitação dos beneficiários, com vistas à consolidação social e produtiva dos assentamentos.

§ 1º São beneficiários do Subprograma de que trata este artigo os trabalhadores rurais, organizados em associações, contemplados com crédito fundiário na forma definida pela Lei Complementar no 93, de 4 de fevereiro de 1998.

§ 2º Os valores dispendidos na execução das ações definidas no **caput** deste artigo são considerados não reembolsáveis.

Art. 7º O órgão federal executor do programa de reforma agrária fica autorizado a baixar atos normativos internos disciplinando a aplicação dos arts. 17 e 18 da Lei nº 8.629, de 1993.

Art. 8º Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 2.183-55, de 27 de julho de 2001.

Art. 9º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de agosto de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

José Gregori

Pedro Malan

Francisco Dornelles

José Sarney Filho

Raul Belens Jungmann Pinto

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 192, DE 17 DE JUNHO 2004

Dá nova redação ao § 4º do art. 5º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a forma de pagamento das indenizações decorrentes de acordos judiciais, acrescenta os §§ 7º, 8º e 9º ao mesmo artigo, dispondo sobre a forma de pagamento dos imóveis rurais pela modalidade de aquisição por compra e venda, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º O § 4º do art. 5º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

"§ 4º No caso de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, o pagamento será efetuado de forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária - TDA, resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observadas as seguintes condições:" (NR)

Art. 2º O art. 5º da Lei nº 8.629, de 1993, fica acrescido dos seguintes parágrafos:

"§ 7º No caso de aquisição por compra e venda de imóveis rurais insuscetíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos desta Lei e da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o pagamento será efetuado em TDA, resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, conforme escalonamento e condições a serem normatizados mediante portaria conjunta dos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Fazenda, aplicando-se, no que couber, as disposições do § 5º.

§ 8º O pagamento das benfeitorias será efetuado em moeda corrente, salvo nos casos em que de forma diversa constar nos normativos do INCRA.

§ 9º A Secretaria do Tesouro Nacional expedirá os atos necessários para a regulamentação da emissão, remuneração, resgate e liquidação dos títulos referidos no § 7º." (NR)

Art. 3º Os acordos judiciais e aquisições por compra e venda cujas negociações hajam iniciado antes desta Medida Provisória continuarão regidos pelas disposições a ela anteriores.

Parágrafo único. Na impossibilidade, dar-se-á o aproveitamento dos atos praticados pelo procedimento anterior a esta Medida Provisória, no que não se revelarem incompatíveis com as novas disposições.

Art. 4º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de junho de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Miguel Soldatelli Rossetto

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. *Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ALMEIDA, Paulo Guilherme de. *Aspetos jurídicos da reforma agrária no Brasil*. São Paulo: LTr, 1990.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ARAÚJO, Telga de. A propriedade e sua função social. In: LARANJEIRA, Raimundo (Coord). *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: LTr, 1999. p. 154-166.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

———. *Discrecionalidade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

———. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. *Revista de Direito Público*, n. 84, out.-dez. 1987. p 37-45.

BARRACLOUGH, Sólon L. A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e outros agentes. *Estudos NEAD 5*, Brasília.

BARROS MONTEIRO, Washington de. *Curso de direito civil*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 3.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

———. *Hermenêutica e interpretação*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

———; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1989.

———; TAVARES, André Ramos. *As tendências do direito público no limiar de um novo milênio*. São Paulo: Saraiva, 2000.

BESLEY, Timothy; BURGESS, Robin. Reforma agrária, redução da pobreza e crescimento: evidências na Índia. *Estudos NEAD 5*, p. 294.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

——— et al. *Dicionário de política*. 9. ed. Brasília: Ed. UnB, 1997. v. 2.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BERTAN, José Neure. *Propriedade privada & função social*. Curitiba: Juruá, 2004.

BITTAR, Eduardo C. B.; ALMEIDA, Guilherme Assis. *Curso de filosofia do direito*. São Paulo: Atlas, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BORGES, Paulo Torninn. *Institutos básicos do direito agrário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

BREBBIA, Fernando P. *Manual de derecho agrario*. Buenos Aires: Astrea, 1992.

BRUYN JUNIOR, Herbert Cornélio. *O princípio do não-confisco*. São Paulo: Novas Conquistas, 2001.

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O Imposto Territorial Rural e a função social da propriedade: doutrina, prática e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CAMPANHOLE, Hilton Lobo e Adriano. *Constituições do Brasil*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

———; *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar. *IPTU & progressividade: igualdade e capacidade contributiva*. Curitiba: Juruá, 1999.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CARVALHO, Vailton Loula. *Formação do direito fundiário brasileiro*. São Paulo: Iglu, 1999.

CASTILHO, Volkmer de. Uma perspectiva socioeconômica do direito de uso da terra. In: SEMINÁRIO REFORMA AGRÁRIA E AGRONEGÓCIO, 2002. Ribeirão Preto, *Anais...* Ribeirão Preto: Ajufe, 2002. p. 43.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988: sistema tributário*. 2. ed. São Paulo: Forense, 1990.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres em matéria de propriedade. In: FERNANDES, Bernardo Mançano et al. *A questão agrária e a justiça*. Organizado por Juvelino José Strozake. São Paulo: RT, 2000. p. 130-147.

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

COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira. *A constitucionalização do direito de propriedade privada*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

COSTA, Emília Viotti. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. 7. ed. São Paulo: Vunesp, 1999.

COUTINHO, Adriana Rocha de Holanda et al. *Direito civil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2002. Caderno 3.

CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990. v. 1.

———. *Elementos de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: RT, 2001.

CUNHA, Euclides da. *Os sertões*. São Paulo: Ediouro, 2003.

ESPÍNOLA, Eduardo. *Posse, propriedade, compropriedade ou condomínio, direitos autorais*. Campinas: Bookseller, 2002.

FACHIN, Luis Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito agrário brasileiro*. Bauru: Edipro, 1995.

FERNANDES, Bernardo Mançano et al. *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: RT, 2000.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Normas constitucionais programáticas*. São Paulo: RT, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

———. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990.

———. Propriedade e sua função social. *Revista de Direito Agrário*, Brasília: Incra, n. 8, 1982.

FERREIRA, Valdemar. *História do direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1962.

FORSTER, Germano de Rezende. *A privatização das terras rurais*. Barueri: Manole, 2003.

GODOY, Luciano de Souza. *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*. São Paulo: Atlas, 1998.

GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

———. Parecer. In: FERNANDES, Bernardo Mançano et al. *A questão agrária e a justiça*. Organizado por Juvelino José Strozake. São Paulo: RT, 2000. p. 195-201.

GRAZIANO, Xico. O limite da propriedade rural. *O Estado de S. Paulo*, 18 mar. 2003. p. 3.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Fabris, 1998.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Ícone, 2003.

JARQUE, Juan José Sanz. Histórico, conceito e conteúdo do moderno direito agrário na Espanha: sua relação com a reforma agrária. *Revista de Direito Agrário*, Ministério da Agricultura: Incra.

LARANJEIRA, Raimundo (Coord.). *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: LTr, 1999.

LASSALLE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LIBERATO, Ana Paula Gularte. *Reforma agrária: direito humano fundamental*. Curitiba: Juruá Editora, 2003.

LIMA, Getúlio Targino. Apontamentos a respeito do direito de propriedade. In: COUTINHO, Adriana Rocha de Holanda et al. *Direito civil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2002. Caderno 3. p. 161-192.

LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito agrário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros escritos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MADEIRA, Mauro de Albuquerque. Imposto Territorial Rural: situação atual (Lei n. 9.393/96) e situação anterior (Lei n. 8.847/94). *Tributação em Revista*, São Paulo, n. 19, p. 27-32, jan.-mar. 1997.

MAIA, J. Motta. *Iniciação à reforma agrária*. Rio de Janeiro: Mabri, 1969.

MANIGLIA, Elisabete. A questão agrária e a justiça. In: FERNANDES, Bernardo Mançano et al. *A questão agrária e a justiça*. Organizado por Juvelino José Strozake. São Paulo: RT, 2000. p. 366-385.

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

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 2. ed. Goiânia: AB Editora, 1998.

MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. *Comentário ao Código Tributário Nacional*: (Lei n. 5.172, de 25.10.1966). Organizado por Carlos Valder do Nascimento. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. Reforma agrária no mundo e no Brasil. *Série Estudos e Ensaios*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 91, 1952.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. t. 3.

———. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MONIZ, Edmundo. *Canudos, a luta pela terra*. São Paulo: Global, 1988.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 1997.

———. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral. Comentários aos arts. 1.º a 5.º da Constituição da República Federativa do Brasil. Doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, José Diniz *A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 1999.

MOREIRA, Vital. O futuro da Constituição. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). *Direito constitucional: estudos em homenagem ao Prof. Paulo Bonavides*, São Paulo: Malheiros, 2003. p. 314.

MORT, Jo-Ann; BRENNER, Gary. *Our hearts invented a place: can kibbutzin survive in today's Israel?*. London: Cornell University Press, 2003.

NEVES, Marcelo. *A Constituição simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NOGUEIRA, Deise Fajardo. Considerações sobre soberania e poder. *Revista da FMU*, p. 29, 1989.

NOVOA, Hélio. *Discriminação de terras devolutas*. São Paulo: Universitária de Direito, 2000.

PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. A teoria da função social da propriedade rural. In: FERNANDES, Bernardo Mançano et al. *A questão agrária e a justiça*. Organizado por Juvelino José Strozake. p. 88-129.

———. *Reforma agrária: um estudo jurídico*. Belém: Cejup, 1993.

PETERS, Edson Luiz. *Meio ambiente & propriedade rural de acordo com o novo Código Civil*. Curitiba: Juruá, 2003.

PINTO FERREIRA. *Curso de direito agrário*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 1996.

PORT, Otávio Henrique Martins. *Os direitos sociais e econômicos e a discricionabilidade da administração pública*. São Paulo: RCS Editora, 2004.

PRADO JÚNIOR. Caio. *A questão agrária*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do direito*. Coimbra: Arménio Amado, 1997.

ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Teoria do Estado, democracia e poder local*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A desapropriação no direito agrário*. São Paulo: Atlas, 1992.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SANTOS, Weliton Militão dos. *Desapropriação, reforma agrária e meio ambiente*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

———. *Curso de direito constitucional positivo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Leandro Ribeiro. *Propriedade rural*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SODERO, Fernando Pereira. *Direito agrário e reforma agrária*. São Paulo: Livraria Legislação Brasileira, 1970.

STEFANINI, Luis de Lima. *A propriedade no direito agrário*. São Paulo: RT, 1978.

SUNDFELD, Ari. *Fundamentos de direito público*. São Paulo: Malheiros, 1992.

TANAJURA, Grace Virgínia Ribeiro de Magalhães. *Função social da propriedade rural*. São Paulo: LTr, 2000.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Método, 2003.

TEIXEIRA, J. H. Meirelles. *Curso de direito constitucional* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TEIZEN JÚNIOR, Augusto Geraldo. *A função social no Código Civil*. São Paulo: RT, 2004.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. Desapropriação para reforma agrária: juros compensatórios, indenização pela cobertura florística. *Cartilha Jurídica*, Brasília: Tribunal Regional Federal da 1.^a Região, n. 48, 1997.

VEIGA, Eli. *O que é reforma agrária*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

VIAL, Sandra Regina Martini. *Propriedade da terra: análise sociojurídica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ZELEDÓN, Ricardo. *Derecho agrario: nuevas dimensiones*. Curitiba: Juruá, 2001.