

# Reforma agrária e propriedade privada no Brasil: da Constituição de 1946 ao constitucionalismo de 1988<sup>1</sup>

## Agrarian Reform and Private Property in Brazil: from the 1946 Constitution to 1988 constitutionalism

  Thiago Lemos Possas<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo busca reconstruir o debate acerca da reforma agrária e da propriedade privada no Brasil, tendo como recorte histórico o período compreendido entre a Constituição da República de 1946 e a conformação atual dada aos mencionados institutos pelo constitucionalismo democrático consagrado em 1988. O artigo revisita o impacto de certos acontecimentos históricos nacionais, como o Golpe Militar de 1964, destacando os efeitos legislativos e mesmo factuais ocasionados na reforma agrária. Enfrentam-se, ainda, questões que se colocam na contemporaneidade, como a relevância de uma política agrícola adequada à efetivação da reforma agrária, bem como a correta consideração da consagrada “função social da propriedade” e os desdobramentos causados pela disputa sobre a significação desta expressão. Defende-se a necessidade de se “dessacralizar” o instituto da propriedade como único meio de realização de uma reforma feita em consonância com o constitucionalismo atual. O presente texto busca discutir essa temática com base em uma abordagem materialista-dialética e por meio de pesquisa bibliográfica.

**Palavras-chave:** reforma agrária; propriedade privada; função social da propriedade; Estatuto da Terra; Constituição.

**Abstract:** This article seeks to reconstruct the debate about the agrarian reform and the private property in Brazil, having as historical cut the

<sup>1</sup> Este artigo constitui parte integrante da dissertação de mestrado do autor, intitulada “O Estado Democrático de Direito e a questão agrária: cidadania e reforma agrária na construção da democracia”, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista (UNESP). A dissertação foi defendida em 2013 e está disponível no acervo da biblioteca da instituição para consulta.

<sup>2</sup> Professor efetivo da Universidade Federal de Uberlândia (FACES - UFU). Doutor em Direito pela USP. Possui Graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2008), Mestrado em Direito Público pela UNESP (Franca - SP) e Especialização em Direito Público pela UNIDERP.

period between the Constitution of the Republic of 1946 and the current conformation given to the mentioned institutes by the democratic constitutionalism consecrated in 1988. Article revisits the impact of certain historical events, such as the 1964 military coup, highlighting the legislative and even factual effects of agrarian reform. There are also issues that arise in contemporary times such as the relevance of an agricultural policy suitable for the effective implementation of agrarian reform, as well as the correct consideration of the consecrated “social function of property” and the consequences of the dispute over the meaning of this expression. The need to “desacralize” the institute of property as the only means of realizing a reform made in line with current constitutionalism is defended. This text seeks to discuss this topic from a materialist-dialectical approach and through bibliographical research.

**Keywords:** agrarian reform; private property; social function of property; Land Statute; Constitution.

Data de submissão do artigo: Julho de 2018.

Data de aceite do artigo: Fevereiro de 2024.

## Introdução

O presente texto tem como proposta abordar, dentro de seu breve espaço, a questão da reforma agrária, mormente nos debates em torno da Constituição de 1946 até a sua configuração atual, estruturada na Constituição da República de 1988.

A questão da propriedade privada e a forma como seu instituto é reconhecido e tratado no Brasil é central para o debate da reforma. A defesa incondicional patrocinada pelos detentores de terra é sintomática do caráter sagrado que goza até os dias de hoje o instituto da propriedade. Uma brevíssima incursão histórica é suficiente para demonstrar essa distorção.

O texto abordará a temática da propriedade privada, alguns debates legislativos e doutrinários acerca da reforma agrária e da necessidade (ou não) de se alterar o texto constitucional de 1946 para viabilizá-la, bem como do processo histórico que culminou na tratativa a ela reservada pelo constituinte brasileiro de 1988.

Trata-se, na verdade, de assunto central para se pensar o desenvolvimento brasileiro, a superação das desigualdades sociais e regionais, e a possibilidade da formação de um panorama social mais justo no Brasil. A reforma agrária (com suas inúmeras implicações na vida dos trabalhadores rurais) é indispensável para esse propósito. É o que se pretende fundamentar nas linhas abaixo.

## 1 A questão da propriedade privada

Osny Duarte Pereira (1964, p. 179) bem representou o processo de formação da propriedade privada no Brasil: "A terra era de todos; seus frutos pertenciam a todos, seus rios, suas florestas, seus campos. Um dia, chegou um branco, plantou uma cruz e advertiu os índios: 'Deus me deu essa terra. Esta cruz é o sinal divino da minha propriedade'". Missionários passaram a respaldar a inserção branca no território brasileiro e o consequente domínio da propriedade até então comum, recomendando, ainda, resignação

aos índios despojados de suas moradas e a obediência incontestada aos “novos senhores da terra”, sob a ameaça das penas do inferno.

O jurista catarinense lembra que o confisco das terras indígenas em favor dos soberanos de Portugal e Espanha resultou, inicialmente, da bula do Papa Nicolau V em 1454, ratificada em 1493 pelo seu sucessor, o Papa Alexandre VI, descrito pela Enciclopédia Britânica “como o mais memorável dos papas seculares e corruptos da Renascença”. E arremata: “a verdade é, entretanto, que o sagrado direito de propriedade nasceu no Brasil rodeado dessas vergonhas”. Por meio de uma “bula”, destarte, realizou-se a maior grilagem da história, na qual o Papa doou meio Hemisfério da Terra a portugueses e espanhóis, em nome de Deus (Pereira, 1964, p. 180-181).

A narrativa acima lembra a forma que Rousseau (1999) reconstituiu (sob outra perspectiva) o ato de “fundação” da sociedade civil, contra o qual bradou em célebre trecho:

O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer *isto é meu* e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo. Quantos crimes, guerras, assassinios, misérias e horrores não poupou ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: “Defendei-vos de escutar esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos, e que a terra não pertence a ninguém” (Rousseau, 1999, p. 87).

Certo é que coube ao capitalismo a transfiguração da terra em objeto do direito de propriedade (séc. XVIII), direito este que se constituiu em “essência” da civilização, agredindo a natureza e minando a fraternidade, transformando a propriedade em bem jurídico com valor de troca (Marés, 2003, p. 14, 23, 26). E o Direito veio agasalhá-la com um manto quase inquebrantável.

## 2 A propriedade no centro dos debates da Constituição de 1946

Séculos depois, conforme lembra Pereira (1964, p. 181, 183), os descendentes dos “grileiros” supramencionados reuniram-se sob a proteção de Deus que, por intermédio da Bula papal, lhes concedera as terras de “Santa Cruz” e redigiram seu estatuto determinando, entre outras coisas, que: “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro” (art. 141, §16, da Constituição de 1946). Os donos da propriedade advinda dessa estranha “justiça divina” consideravam (o que perdura atualmente) sagrado esse direito, sendo o “fruto mais precioso da civilização ocidental e cristã”.

Os debates que antecederam esse desfecho, qual seja, o da consagração do direito de propriedade acompanhado da exigência de indenização justa, prévia e em dinheiro em caso de desapropriação, golpe certo contra qualquer possibilidade de projeto de reforma agrária, merecem breve registro<sup>3</sup>.

Padre Arruda Câmara propugnava que, tendo em vista a sacralidade do direito de propriedade, as cautelas deveriam ser absolutas. Por outro lado, defendendo a desapropriação por interesse social que não estava no projeto, Ferreira Souza (UDN-RN) lembrou os constituintes que “foram-se os tempos em que a propriedade era um atributo pessoal destinado à satisfação dos prazeres individuais”, e que a propriedade improdutiva é peso para a sociedade. O udenista defendia a legitimação do instituto da propriedade por meio da atribuição de uma feição social ao mesmo (Pereira, 1964, p. 184-190).

Mário Marzagão (UDN-SP), por sua vez, defendeu que se fosse declarado o interesse social como motivo de desapropriação; além da utilidade pública, seria aberta uma vasta brecha, “dentro da qual não sabemos o que possa caber”. Aliomar Baleeiro e Attílio Vivácqua aceitaram aderir à indenização “em moeda corrente”, defendida pelo Padre Arruda Câmara (PDC-PE), se concordassem em

<sup>3</sup> Debate resumidamente reconstruído com base na narrativa de Osny Duarte Pereira (1964, p. 184-190).

incluir a desapropriação por interesse social. Por fim, Ivo d'Aquino (PSD-SC) alertou seus pares sobre o óbvio: indenização em dinheiro iria matar qualquer possibilidade de reforma agrária (Pereira, 1964, p. 184-190).

Hermes Lima, Agamemnon Magalhães e Nestor Duarte tentaram atenuar o efeito do §16 nas “Disposições Transitórias”, quanto às indenizações prévias e em dinheiro, e elaboraram emenda pela qual durante 25 anos, a partir da vigência da Constituição de 1946, quando as indenizações fossem superiores a 20 milhões de cruzeiros para União e 5 milhões para os Estados seriam pagas em prestações. Essa emenda foi derrotada por 131 a 101 votos, o que fez naufragar qualquer possibilidade de realizar-se a reforma agrária no Brasil, graças à atuação firme da Constituinte de 1946 (Pereira, 1964, p. 184-190).

Toda a distorção da economia agrária redundava na estagnação da agricultura, à época. E isso poderia, em um curto período, ocasionar até mesmo o aumento da mortalidade infantil, conforme consignado no Plano Trienal elaborado pelo governo federal. Mais de uma centena de projetos de reforma agrária, animados pelas mais diversas ideologias, dormitavam no Parlamento Nacional desde 1946. No entanto, como já mencionado, a Constituição estipulava a indenização prévia, justa e em dinheiro. Nesses termos, para que se levasse adiante a empreitada reformista, imprescindível seria que o Estado desembolsasse algo em torno de 313 bilhões de cruzeiros ao ano, durante dez anos. A receita estatal teria que quase triplicar para que a reforma fosse concretizada, em conformidade com os dispositivos da Constituição de 1946. Imperioso concluir que, sem mudar a Constituição, a reforma agrária era impraticável (Pereira, 1964, p. 191 e 193).

Tempos depois, o presidente João Goulart constituiu uma comissão para elaboração de um projeto reformista que atendesse às realidades nacionais, infenso às resistências do latifúndio, mas que não se dispusesse com a burguesia progressista. Foi elaborado um projeto “refundindo os projetos precedentes e a emenda constitucional indispensável”. Para conseguir a maioria qualificada

necessária no Parlamento, excluindo-se os latifundiários, a proposta de emenda mantinha a indenização prévia e em moeda corrente para todos os efeitos, excetuando-se os casos de desapropriação por interesse social, consoante o art. 147 da Constituição de 46, que relacionava a propriedade à sua função social (uso condicionado ao bem-estar social). Por ser patentemente conciliatória, a proposta conseguiu arregimentar a burguesia nacional e boa parte dos governadores. Ocorre que os governadores de dois importantes Estados da Federação (São Paulo e Guanabara) e a imprensa controlada por monopólios estadunidenses empreenderam forte campanha contra a emenda constitucional, sob a acusação de ser uma brecha para a *cubanização* do Brasil (Pereira, 1964, p. 193-195).

Francisco Campos, por exemplo, se colocou frontalmente contra a possibilidade de se alterar a Constituição no sentido pretendido, de modo a viabilizar o instituto reformista. O jurista mineiro entendia que competia ao Congresso Nacional emendar a Constituição vigente apenas dentro de certos limites, não podendo proceder a uma reformulação de seus pontos nodais. Haveria uma diferenciação clara entre reformar e emendar o texto constitucional, tendo o último procedimento conotações muito mais modestas, consistindo em simples remendo, retificação, compatível com a manutenção da integridade do todo, não se podendo alterar o sentido da totalidade do texto através de uma simples emenda. Assim, caberia apenas ao Poder Constituinte tomar decisões fundamentais, fixar as linhas basilares do regime e garantir direitos que, na sua concepção, eram preexistentes à própria Constituição. Desse modo, não competiria ao poder constituído tocar nessas diretrizes estabelecidas pelo poder constituinte (Campos, 1967).

Francisco Campos entendia que os direitos fundamentais seriam intocáveis e a escolha aqui, no que tange à emenda pretendida, seria entre as garantias asseguradas a esses direitos e a ditadura. Como a Constituição de 1946 conferia centralidade às liberdades individuais, estas deveriam pautar toda a interpretação constitucional (Campos, 1967). Interessante notar a defesa ferve-

rosa da democracia levada a cabo por um exímio redator de Atos Institucionais. A este respeito, o cronista capixaba Rubem Braga já havia alertado que “toda vez que acende a luz do Sr. Francisco Campos há um curto-circuito na democracia”. Em relação à reforma mais importante a ser realizada para a construção do país enquanto República, não poderia ser diferente a postura do jurista.

A Constituição de 1946 admitia exceção à garantia da propriedade privada, a desapropriação por motivo de utilidade pública ou interesse social, e a indenização deveria ser justa e prévia, e em dinheiro. Neste caso não haveria, para Campos (1967), vulneração da propriedade, já que ocorreria somente a substituição de um bem econômico por outro. O ponto nevrálgico da garantia da propriedade é que seu titular receba o equivalente econômico do bem desapropriado. Assim sendo, qualquer emenda que pretendesse desvirtuar essa garantia, por meio da substituição da indenização em dinheiro por títulos públicos admitiria, segundo o jurista, o confisco puro e simples da propriedade.

Francisco Campos (1967) chega até a ensaiar uma defesa da reforma agrária, nos seguintes termos:

Não somos infensos a uma reforma agrária, nem acreditamos que alguém o seja. Uma reforma agrária em termos adequados é útil e mesmo necessária ao Brasil. E, para nós o princípio fundamental de uma reforma agrária é que a propriedade da terra não se justifica como simples objeto de especulação, ou que o homem detenha a terra não para fazê-la produzir, mas tão-somente para acumular as valorizações que se processam no curso do tempo [...] (Campos, 1967, p. 34).

Defesa genérica à qual, como admite o próprio autor, qualquer pessoa sã aderiria. Campos almejava ver concretizada uma reforma agrária sem reforma da estrutura fundiária.

### 3 A relevância da Reforma Agrária no contexto

Gilberto Bercovici lembra que a reforma agrária era o principal ponto das chamadas Reformas de Base defendidas pelo governo de João Goulart. A democratização do acesso à terra era visto como a superação do maior óbice ao desenvolvimento brasileiro. A reforma proporcionaria a ampliação do mercado interno, a incorporação dos camponeses ao processo de desenvolvimento nacional, além da garantia do abastecimento das cidades. Não só o governo federal, mas também dois movimentos sociais pressionavam por sua realização (Bercovici, 2014):

As Ligas Camponesas, originárias de Pernambuco, mas que se espalharam por todo o Nordeste, cujo líder era o advogado e, depois, deputado Francisco Julião; e o MASTER (Movimento dos Agricultores Sem Terra), do Rio Grande do Sul, que conseguiu o apoio do então Governador Leonel Brizola para a implantação dos primeiros assentamentos rurais no sul do país. Nacionalmente, todos os movimentos pró reforma agrária se articularam para a realização do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, que ocorreu em novembro de 1961, em Belo Horizonte, com a participação de 1600 delegados de todo o país (Bercovici, 2014, p. 99 e 101).

As derrotas sofridas no Congresso Nacional redundaram em campanha nacional de pressão contra o legislativo e a favor das Reformas de Base:

O ponto alto dessa campanha seria o Comício das Reformas, realizado em 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro. Com a presença de quase todas as lideranças reformistas, o Presidente João Goulart assinou o Decreto nº 53.700, em que considerava de interesse social, portanto, passíveis de desapropriação, os imóveis de mais de 500 hectares situados até a 10 quilômetros da margem das rodovias,

ferrovias e açudes. Com este decreto, o Presidente unificou contra si e contra o regime democrático a classe dos proprietários (Bercovici, 2014, p. 101).

O resultado do esforço governista para reformar a sociedade brasileira em diversas frentes já é sobejamente conhecido: “O preço da ousadia de se exigir Reformas de Base foi a destruição do regime democrático e a implantação de uma ditadura de 21 anos” (Bercovici, 2014, p. 101).

## 4 O Golpe Militar e o Estatuto da Terra de 1964

O golpe militar redirecionou o debate sobre a questão agrária, já que passou a haver forte repressão às manifestações populares, perseguição às organizações de trabalhadores e censura ao debate político. Entretanto, o debate sobre a questão agrária acabou por engendrar certo consenso nacional sobre a necessidade de modernização do campo e de transformações fundiárias. É prova disso o fato de, cerca de oito meses após o golpe, ter sido aprovada no Congresso Nacional uma lei que criava os instrumentos necessários a uma intervenção na estrutura fundiária nacional por parte do Estado, bem como uma mudança constitucional<sup>4</sup> que permitiu o pagamento das desapropriações em títulos da dívida pública (Medeiros, 2003, p. 22-23).

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) é definido por Pinto Ferreira (1999, p. 20) como o “[...] Código Agrário brasileiro [...], que examina em muitos artigos o problema da reforma agrária e da política fundiária, adotando o método liberal e democrático de solução da matéria”. Gilberto Bercovici (2005, p. 160) expõe

<sup>4</sup> O § 16 do artigo 141 da Constituição de 1946 passou a ter a seguinte redação com a Emenda Constitucional nº 10 de 1964: “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior”. A citada exceção do § 1º do art. 147 determinava que: “§ 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinqüenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas”, sendo este dispositivo também inserido no texto constitucional pela aludida Emenda.

entendimento diverso, opinando que “[...] na realidade, a preocupação fundamental do Estatuto da Terra foi a modernização das atividades agropecuárias, servindo apenas como um instrumento de legitimação do regime militar”. Carlos Frederico Marés (2003, p. 110), a respeito do diploma legal, entende que “[...] é verdade que modernizou os termos, humanizou os contratos, impediu velhas práticas semifeudais e pós-escravistas, mas na essência manteve intacta a ideologia da supremacia da propriedade privada sobre qualquer benefício social”.

Leonilde Servolo de Medeiros (2003, p. 24-25) avalia que por meio do Estatuto houve a categorização legal de alguns termos que haviam se politizado nos anos 1960, e faz referência aos “[...] critérios relativamente precisos de definição em termos de tamanho da área, formas e grau de utilização da terra, natureza das relações de trabalho etc”. Segundo a autora, a categorização estipulada “cristalizou o estigma” que existia sobre o latifúndio e o minifúndio, estabelecendo como meta a progressiva extinção de ambos, “[...] em nome da racionalidade da exploração agrícola considerada como o ideal a ser atingido (a empresa rural)”. Com o Estatuto, o Estado incorporava parte das demandas que afloraram na década anterior e as disciplinava, enquadrando as demandas por terra nos parâmetros de uma agricultura modernizada, apta a atender ao desejo de desenvolvimento.

Ocorre que devido ao rearranjo de forças políticas posterior ao golpe de 1964, em vez de se estabelecer um modelo baseado na desapropriação, vigorou outro, fundado no estímulo à modernização tecnológica das grandes propriedades, por meio de incentivos fiscais e creditícios:

[...] a categoria latifúndio por dimensão foi esquecida e foram dados incentivos não só à sua transformação tecnológica como também criaram-se condições favoráveis para que essa forma de propriedade se viabilizasse nas regiões de fronteira agrícola, por meio de concessões de terras públicas. Os incentivos fiscais, o crédito farto e barato atraíram grandes empresas do setor industrial e financeiro para o

meio rural. Com isso, a ideia de criação de uma classe média rural perdeu espaço (Medeiros, 2003, p. 24-25).

No mesmo sentido é a análise de Maria Aparecida de Moraes Silva (2004, p. 20-22), que aponta a vitória da “tese da modernização”, com a assunção dos militares ao poder, e muito em virtude da influência do governo estadunidense, “[...] que mediante a denominada Aliança para o Progresso, visava aumentar seu poderio econômico por meio da venda de produtos industrializados, sobretudo máquinas e insumos agrícolas”. A autora lembra que uma das primeiras medidas tomadas para essa finalidade foi a elaboração do Estatuto da Terra, “[...] por meio da qual se visava, prioritariamente, a modernização do campo mediante o aumento da produção e da produtividade”, modernização esta que significou “[...] o aumento e a consolidação da expansão capitalista, cujo resultado foi a chamada industrialização do campo, com a presença de grandes empresas nacionais e internacionais e a concentração acelerada da terra e da renda”, e que foi “[...] acompanhada da expropriação e da exploração dos pobres do campo”. Este processo expropriatório caracterizou-se “[...] pela violência, cometida não apenas pelos latifundiários como também pelas grandes empresas nacionais e internacionais ligadas ao capital financeiro, que se beneficiaram dos incentivos fiscais para a compra de terras a preços simbólicos”.

É a época da “Revolução Verde” na qual “[...] as situações agrária e agrícola brasileiras sofreram profundas mudanças, pois a agropecuária passou por um processo de transformação tecnológica, possibilitando a incorporação de tecnologias modernas e uma integração à dinâmica industrial de produção”, tudo proporcionado pela concessão de subsídios governamentais (Sauer, 2010, p. 29). Ocorre que:

[...] o apoio à modernização do latifúndio deu ao programa seu caráter conservador. Os incentivos possibilitaram a modernização da produção agropecuária (mecanização, aumento da produção e produtividade, competitividade no mercado exportador), mas mantiveram e ampliaram a

má distribuição da propriedade da terra e, consequentemente, aprofundaram um modelo excludente e concentrador no país (Sauer, 2010, p. 30).

Esvaziaram-se, portanto, os avanços relativos contidos no Estatuto da Terra em prol da modernização das grandes propriedades rurais, e por meio da expropriação violenta e da exploração dos trabalhadores rurais<sup>5</sup>. A política agrária foi, assim, direcionada à realização dos interesses das classes dominantes. E o “projeto modernizador da agricultura” assentou-se, destarte, “[...] no tripé: militarização da questão agrária, expropriação de camponeses e aumento da exploração dos trabalhadores, muitos dos quais foram reduzidos à condição de escravos” (Silva, 2004, p. 22).

Mesmo com a desconstrução do diploma legal levada a cabo pelos militares, há nele alguns aspectos formais que interessam e ainda informam o debate sobre a reforma agrária. De um ponto de vista dogmático, o Estatuto, no que é incomum, define a reforma agrária como o conjunto de medidas que visam a melhor distribuição da terra, por meio de modificações nos regimes de posse e uso, com a finalidade de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade (art. 1º, § 1º). Mais adiante, o Estatuto aponta as finalidades da reforma, dentre as quais o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade e o uso da terra, capaz de promover justiça social, progresso e bem-estar do trabalhador do campo, bem como o desenvolvimento do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (art. 16).

A despeito de ser incomum que a lei veicule conceitos em seus dispositivos, a definição constante no Estatuto da Terra apresenta diversos elementos que respaldam, insofismavelmente, a luta pela reforma agrária.

<sup>5</sup> Exemplo disso foi o ocorrido no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais: “[...] a expropriação dos camponeses do Vale do Jequitinhonha constituiu-se, ao lado daquela dos posseiros, parceiros e pequenos arrendatários, colonos e moradores, no processo aqui denominado de acumulação primitiva do capital. Historicamente, esse processo foi analisado por Karl Marx, que tomou como exemplo a Inglaterra, a partir dos séculos XVI e XVII; esse período foi marcado por extrema violência, posta em prática pelos setores dominantes da sociedade, cujo objetivo era transformar os camponeses em operários. Os métodos empregados eram a tomada das terras, dos instrumentos de trabalho, a destruição das casas e a implantação de leis severas que obrigavam os espoliados a vender a força de trabalho, na condição de proletários, para os donos das manufaturas e indústrias” (Silva, M. A. M., 2004, p. 27-28).

Para Benedito Marques, do conceito consignado na Lei 4.504/64, a “finalidade precípua” apontada para o instituto não pode ser negligenciada: o atendimento aos princípios da justiça social e o aumento da produtividade. Também há autores que afirmam serem dois os fundamentos: igualdade de oportunidades de acesso à terra (democratização da terra) e o cumprimento da função social da propriedade (Marques, 2009, p. 130). Considerando-se a consagração constitucional da função social da propriedade como elemento central para a reforma agrária, em especial, bem como princípio de toda a Ordem Econômica (vide artigos 170 e 184 da Constituição de 1988), parece certo que a reforma necessariamente deverá mirar, como objetivos essenciais, a função social da propriedade, em toda a sua variedade de elementos (dos quais a produtividade é apenas uma faceta), e a justiça social, conceito de elevado grau de abstração, mas que encontra na própria Constituição e nas lutas dos movimentos sociais conteúdo suficiente para sua adequada compreensão.

Nesse sentido, o consagrado agrarista Fernando Pereira Sodero (1968, p. 32-33) situava a função social da propriedade como fundamento do Direito Agrário, por ele conceituado como sendo o “[...] conjunto de princípios e de normas, de direito público e de direito privado, que visa a disciplinar as relações emergentes da atividade rural, com base na função social da terra”. Sodero (1968, p. 89) aponta ainda que o princípio também é central para a reforma agrária: “[...] o princípio básico da função social da propriedade é o grande fundamento da reforma agrária brasileira”.

De modo que os dois pilares supramencionados são as “finalidades precípua”, mas não as únicas. Isto porque a concretização do instituto redundaria em diversas alterações na sociedade brasileira, o que daria ensejo à persecução de objetivos os mais variados:

[...] não se pode limitar os objetivos da Reforma Agrária. Nem se pode reduzi-los apenas ao atendimento do princípio da justiça social, à promoção do aumento da produ-

tividade e ao estabelecimento de uma classe rural média estável e próspera. Os objetivos são muito mais abrangentes, pois não se deve olvidar que ela também se presta para aumentar o número de proprietários rurais, reduzindo o nível de concentração hoje existente; para estancar ou inibir o êxodo rural; para aumentar o nível de emprego; para matar a fome de milhões de brasileiros que vivem na mais completa miséria; e muitos outros (Marques, 2009, p. 134).

Vê-se bem a abrangência do instituto em apreço: do combate à fome, à pobreza e ao desemprego, até a resolução de problemas especificamente citadinos, como o estancamento do êxodo rural e a criação de oportunidades no campo, que desafogaria as cidades, muitas em estados insustentáveis. Assim, mesmo a resolução de inúmeros problemas estruturais das cidades passa pelo tratamento da “questão agrária” nacional.

Conforme já salientado, mesmo com todo o esforço político, em larga medida bem sucedido, de tornar o Estatuto da Terra uma legislação inócua, há no diploma relevantes elementos a serem retomados no debate sobre a transformação do campo. O mesmo vale para o texto constitucional que trouxe dispositivos importantes sobre o instituto, que implicam profundamente em sua caracterização. É o que será desenvolvido no tópico a seguir.

## 5 A Constituição da República de 1988 e a Reforma Agrária

Segundo Leonilde Servolo de Medeiros (2003, p. 29-32), no final da década de 1970 e início da de 1980, “[...] surgiram novos personagens na luta fundiária, fruto da conjugação dos resultados do processo de modernização, da ruptura de relações sociais e de novos valores que passam a ser disseminados, em especial pela Igreja”. Assim, a temática da reforma foi mais uma vez colocada em pauta, mas com o ganho de novas dimensões, resultadas da confluência entre as modificações observadas no meio rural brasileiro (como a “[...] modernização tecnológica, expulsão dos traba-

lhadores do interior das propriedades, significativas inversões de capital financeiro no campo”), e a “herança” que fomentava a luta no campo (acesso à terra visto como um direito). A autora qualificou o momento como de “[...] fortalecimento da sociedade civil, marcada não só pelo aparecimento de novas demandas e pela requalificação das já existentes e de novas experiências organizativas por parte dos trabalhadores, como também pela multiplicação de entidades de apoio”.

Em 1985 foi divulgado o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), durante o IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, plano este que contou com ativa participação de conhecidos defensores da causa e de dirigentes sindicais ligados à Contag e demais entidades de trabalhadores do campo:

Nesse documento, a reforma agrária aparecia como uma das prioridades do novo governo. Destacava-se seu impacto positivo sobre o emprego, a renda, a produção e oferta de alimentos, a desnutrição, as migrações, a questão urbana, e ressaltavam-se os custos sociais de sua não realização. Para implementá-la, a desapropriação por interesse social era considerada o principal instrumento de obtenção de terras, marcando uma ruptura com todas as propostas e medidas dos governos militares, que tenderam a encará-la como último recurso e poucas vezes a utilizaram (...).

A indenização das terras desapropriadas seria feita com base no valor declarado para fins de cobrança do imposto territorial rural. Sendo este um preço reconhecidamente abaixo do vigente no mercado, a proposta assumia, de forma explícita, a concepção de desapropriação como uma penalização dos proprietários fundiários, por não darem à terra uma função social (Medeiros, 2003, p. 24-25, 34).

Ocorre que o PNRA I nunca foi implantado, sofrendo oposição, principalmente, dos ruralistas, com a criação da União Democrática

Ruralista (UDR) (Fernandes, 2008, p. 77). Também não foi apoiado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, o MST, e pela Central Única dos Trabalhadores, CUT. O primeiro por considerar a proposta tímida e tributária de instrumentos criados durante o governo militar, e o segundo por entender que o Plano representava uma versão rural do “pacto social” proposto pelo governo Sarney (Medeiros, 2003, p. 35-36).

Medeiros (2003, p. 39) lembra que com o insucesso do PNRA I e, “[...] conseqüentemente, de uma leitura desapropriacionista do Estatuto da Terra, a grande batalha para institucionalizar canais que viabilizassem a realização de transformações significativas na estrutura fundiária deu-se na Constituinte”. Os resultados, a própria autora reconhece, foram contraditórios.

No que diz respeito à Constituição de 1988, José Afonso da Silva (2009, p. 744) assim apostilou o tratamento conferido ao tema:

A Constituição traz normas especiais sobre a propriedade rural, que caracterizam seu regime jurídico especial, quer porque, como veremos, especificam o conteúdo de sua função social; quer porque instituem regras sobre a política agrícola e sobre a reforma agrária, com o fim de promover a distribuição de terra (arts. 184-191); quer porque inserem a problemática da propriedade agrária no título da ordem econômica (conferindo-lhe, assim, dimensão de direito econômico público, e, pois, como um elemento preordenado ao cumprimento de seu fim, qual seja: ‘assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social’ (art. 170).

O jurista conceitua a Reforma Agrária como um “[...] 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”. Para o autor, o modelo de reforma constitucionalmente consagrado “[...] reforça o modo de produção

capitalista, na medida em que se pleiteia a redistribuição da terra em favor de unidade de produção familiar, o que difunde e consolida a propriedade agrária e cria resistências a uma transformação do tipo socialista” (Silva, 2007, p. 821).

José Afonso da Silva (2007, p. 822), após mencionar o tratamento conferido pelo Estatuto da Terra (1964), afirma que dessa reforma, da maneira como configurada pela legislação, não se pode negar a importância e conveniência, “[...] mas é necessário desmistificar a falácia dos terratenentes que, desejando manter a estrutura agrária injusta vigente, tentam impingir a falsa concepção de que se trata de socialização ou comunicação”. Assim,

[...] essas disposições formam um conjunto de regras constitucionais que possibilitam ampla intervenção do Poder Público nas relações de propriedade e do trabalho rural, com condicionamentos profundos, mas não fundamentam a socialização da terra. Ao contrário, a Constituição, nesse particular, foi tímida e muito conservadora, talvez mais do que o sistema que vigorava antes (Silva, 2009, p. 744).

O retrocesso da Constituição em relação ao regramento pretérito é criticado ainda com maior veemência por Luiz Edson Fachin e José Gomes da Silva (1991):

O próprio Ulysses proclamou no seu famoso discurso do dia 26 de julho que governar é encurtar distâncias. Nesse particular, a nova CF não diminuiu o terrível fosso que separa o sem-terra acampado debaixo de uma lona do seu almoz da UDR. Pelo contrário, a Carta de 1988 aprofundou o buraco da desigualdade, impedindo, definitivamente, que a questão agrária brasileira pudesse ser resolvida por via pacífica. Ao manter no segundo turno praticamente tudo o que foi aprovado na primeira rodada de votações, inclusive o malfadado inciso que isenta de desapropriação a chamada “propriedade produtiva”, a ANC [Assembleia Nacional Constituinte] retrocedeu aos idos de 1946, re-

nunciou às conquistas da EC nº 10 de 10 de novembro de 1964 e do ET, e desdourou-se quando comparada à Carta outorgada pelos três ministros militares em 17 de outubro de 1969 (Silva, 1991, p. 29-30, grifo dos autores).

Sobre os diferentes tipos de reforma, Benedito Ferreira Marques (2009, p. 130-131) distingue dois métodos de feitura: o coletivista e o privatista. O “coletivista”, segundo o autor, consiste na nacionalização da terra, que passa a pertencer ao Estado. Este modelo “[...] fundamenta-se na doutrina socialista, segundo a qual os meios de produção são de propriedade do Estado, cabendo ao campesinato apenas o direito de uso”. O segundo método, denominado “privatista”, admite a existência da propriedade privada, sendo a terra de quem nela labuta, independentemente da robustez do produtor. É o método adotado nas tentativas de reforma empreendidas no Brasil.

A análise dos principais dispositivos legais e constitucionais confirma a opinião dos citados juristas sobre a natureza capitalista da reforma agrária brasileira. Por mais que haja vários motivos justificadores e mesmo impositivos no sentido da necessidade de realizá-la, fica patente o seu limite: é uma reforma agrária adequada ao modelo capitalista e que pode, como ocorre hodiernamente, tornar possível a convivência (aparentemente paradoxal) entre a concentração de terras e a mudança fundiária:

No Brasil, a fronteira agrícola ainda está aberta, de modo que agronegócio e camponeses se territorializam sobre o espaço geográfico da Amazônia. Essa condição possibilita o aumento dos territórios do campesinato e do agronegócio. Este é um elemento paradoxal da reforma agrária no Brasil. A reforma agrária é compreendida pelas mudanças na estrutura fundiária de um país. No caso do Brasil, essa mudança está ocorrendo, mas a desconcentração fundiária não. O Brasil amplia o território agrícola e a concentração de terras. É fácil compreender essa contradição quando analisamos os dados da estrutura fundiária bra-

sileira e percebemos que tanto o agronegócio quanto o campesinato ampliaram seus territórios nos últimos quinze anos (Fernandes, 2008, p. 82).

Entretanto, mesmo com todos os limites, é imperioso esboçar, brevemente, o tratamento constitucional a ela conferido. A Constituição de 1988 tratou do instituto no Capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária), de seu Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), e determinou a competência da União para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural descumpridor de sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária (art. 184). No que diz respeito ao “interesse social” fundamentador da desapropriação, cabe a advertência de que não constitui interesse da Administração, “[...] mas interesse da comunidade; e é isso que permite retirar a propriedade de seu dono pela desapropriação e sua transferência para os trabalhadores rurais, que possam lhe dar melhor aproveitamento no interesse da coletividade” (Silva, 2009, p. 746).

## 6 A relevância de uma política agrícola adequada

Urge salientar que para que a reforma agrária seja viável, é imprescindível que venha associada a uma política agrícola adequada, voltada a proporcionar produtividade ao campo, por meio dos diversos instrumentos a ela vinculados. A própria Constituição determina que a política agrícola seja compatibilizada com a reforma agrária (art. 187, § 2º). A esse respeito, pontua Marques (2009, p. 129) que a conceituação de “[...] Reforma Agrária não se prende apenas ao aspecto da distribuição, da melhor distribuição das terras. É mais abrangente, porque envolve a adoção de outras medidas de amparo ao beneficiário da reforma, que são chamadas de ‘Política Agrícola’”.

A Constituição tratou da política agrícola (art. 187), que deverá abarcar uma plêiade de providências estatais, no sentido de possibilitarem que os produtores tornem suas propriedades efetiva-

mente produtivas. As providências envolvem instrumentos de crédito e fiscais, assegurar preços compatíveis com os custos exigidos pela produção, bem como a garantia da posterior comercialização, além do incentivo à pesquisa e ao incremento tecnológico, a assistência técnica e extensão rural, o seguro agrícola, o fomento ao cooperativismo, o fortalecimento da infraestrutura rural (eletrificação e irrigação), e a habitação para o trabalhador rural. Cumpre salientar que todas as providências atinentes à política agrícola deverão contar com a efetiva participação de produtores e trabalhadores rurais, além dos setores de comercialização, armazenamento e transportes, na sua feitura, por expressa determinação constitucional (art. 187).

Foi promulgada, em 1991, a Lei nº 8.171 que tratou da política agrícola e que definiu seu objeto no art. 1º: “Esta lei fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal”. A lei apresenta, ainda na parte dos princípios, seus fundamentos (art. 2º), dentre os quais se destacam os seguintes:

I - a atividade agrícola compreende processos físicos, químicos e biológicos, onde os recursos naturais envolvidos devem ser utilizados e gerenciados, subordinando-se às normas e princípios de interesse público, de forma que seja cumprida a função social e econômica da propriedade [...];

IV - o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranqüilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social [...];

VI - o processo de desenvolvimento agrícola deve proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais.

O Estatuto da Terra já havia definido a política agrícola, como fez com a reforma agrária, como sendo “[...] 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” (art. 1º, § 1º).

Marcos Pereira Castro (2008) definiu a política agrícola como:

[...] um instrumento do Poder Público, a fim de disciplinar e fomentar a atividade agrária no sentido de consolidar uma produção com qualidade e quantidade suficientes para a satisfação da demanda das gerações atuais, sem, no entanto, prejudicar os interesses das gerações futuras. Em síntese, é a ação estatal com o propósito de induzir a atividade econômica a buscar determinados fins, como a diversificação do sistema produtivo, a otimização do aproveitamento dos recursos naturais e o equilíbrio agrossistêmico (Castro, 2008, p. 236).

José Afonso da Silva (2007), após sintetizar o mandamento constitucional relativo à política agrícola, criticou-a, com o seguinte argumento:

Neste artigo, a Constituição deixa bem claro que a política agrícola, assistência financeira e técnica e outros estímulos não caracterizam a reforma agrária, pois não importam em intervenção na repartição da propriedade e da renda da terra. Mas a Constituição, por certo, amparou mais a política agrícola do que a reforma agrária. **Enquanto a esta se opuseram inúmeros obstáculos, àquela tudo corre liso e natural, porque aí o beneficiário é a classe dominante** (Silva, 2007, p. 823, grifo nosso).

Se esta é a situação atual da política agrícola (“mundo do ser”), não é o que determina a Constituição (“dever ser”). É evidente que a política agrícola deve ser orientada no sentido de viabilizar a produtividade das propriedades rurais. Se a reforma agrária propugnada

pela Constituição visa a constituir novos “produtores”, deve o Estado, inescapavelmente, proporcionar condições (técnicas, tecnológicas, creditícias, infraestruturais etc.) para a efetivação da produtividade almejada. Veicular o orçamento da política agrícola aos grandes produtores rurais é, de um lado, munir com capital quem já é abastado e, de outro, inviabilizar terminantemente a reforma agrária. Nada menos consentâneo à lógica constitucional sobre a matéria. A leitura de alguns dos objetivos da política agrícola positivados no art. 3º da Lei nº 8.171/91 é suficiente para se rechaçar o argumento criticado<sup>6</sup>, ao menos na perspectiva do que deve ser (e, para isso, mais uma vez há o respaldo da legislação às lutas sociais).

Trata-se, assim, de se buscar algo próximo do que Juarez Guimarães (2008) identificou como sendo:

[...] a potencialização, via reorientação das prioridades das políticas públicas, de crédito e de inovação tecnológica, de seguro agrícola e de formação de novas cadeias produtivas, das formas cooperativas, comunitaristas e de economia solidária já hoje constituídas no campo brasileiro apoiadas nas redes dos movimentos sociais (Guimarães, 2008, p. 285).

O cientista político vislumbra ainda que “[...] esta cultura em formação é, por excelência, a grande via de passagem de milhões de pobres sem inserção formal na economia, hoje assistidos por programas emergenciais, para uma condição mais plena de cidadãos” (Guimarães, 2008, p. 285). Casar uma política agrícola ampla e participativamente construída com uma reforma agrária substancial é fundamental para se pavimentar este caminho rumo à cidadania.

<sup>6</sup> Conforme se depreende do conteúdo dos incisos citados (art. 3º):

I - na forma como dispõe o art. 174 da Constituição, o Estado exercerá função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais [...];

III - eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura [...];

VI - promover a descentralização da execução dos serviços públicos de apoio ao setor rural, visando a complementariedade de ações com Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, cabendo a estes assumir suas responsabilidades na execução da política agrícola, adequando os diversos instrumentos às suas necessidades e realidades;

VII - compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo;

X - prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família [...];

XVII - melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural [...].

## 7 A função social da propriedade e a questão da “produtividade”

Determinou, ainda, a Lei Maior, que a pequena e média propriedade rural são insuscetíveis de desapropriação, para fins de reforma agrária, desde que o proprietário não possua outra propriedade (art. 185, I). Este inciso se justifica pelo fato de que as propriedades nele mencionadas, segundo Eros Roberto Grau (2010, p. 240-241), são propriedades com função individual, não podendo, portanto, incidir a desapropriação, com fulcro no interesse social, para fins de reforma agrária. Propriedades com função individual são aquelas que servem à garantia da subsistência individual e familiar (e, por conseguinte, servem à dignidade da pessoa humana), consistindo em um direito individual, e, como tal, tutelada pelas constituições em geral, tanto as capitalistas como as de cunho socialista. Mesmo assim, entende-se que a função social deverá ser cumprida, desde que se proceda a uma correta compreensão<sup>7</sup>, para o caso específico em tela, da produtividade, já que da propriedade voltada à subsistência individual ou familiar não cabe cobrar produção econômica mensurada através dos índices de eficiência e utilização econômica. Não é esta a finalidade desse tipo de produtividade, o que redundaria em compreensão diversa da função social a ela aplicada.

O art. 185, em seu inciso II, consagrou uma segunda hipótese de insuscetibilidade à desapropriação, que diz respeito à “propriedade produtiva”. Sobre a “propriedade produtiva” mencionada no inciso citado, José Afonso da Silva (2009, p. 747) entende que “[...] a proibição de desapropriação da propriedade produtiva, para fins de reforma agrária, com pagamento da indenização mediante títulos da dívida agrária é, a nosso ver, absoluta, sendo inútil procurar interpretação diferente com base em nossos desejos”. Parece incorreto o posicionamento do consagrado constitucionalista. Aceitar a argumentação aduzida é compreender a “propriedade produtiva” reduzindo-a à produtividade econômica, em detrimento do que é socialmente útil, relevante coletivamente; em síntese,

<sup>7</sup> A adequação da aplicação do princípio da função social da propriedade foi trabalhada na instigante pesquisa realizada por Deborah Caetano de Freitas Viadana (2012), só que com enfoque para a situação das terras indígenas.

no que toca ao cumprimento de sua função social (Bercovici, 2011, p. 99). Deve-se, destarte, compreender o aproveitamento racional e adequado (art. 186, I) como produtividade e utilidade social.

Ademais, o *caput* do art. 184 é claro em determinar a aptidão para desapropriação da propriedade que não cumpre sua função social. Não se trata, aqui, de nenhuma invencionice hermenêutica. Uma leitura sistemática do texto constitucional é suficiente para derrubar a equivocada tese de que basta à propriedade ser produtiva do ponto de vista econômico para ver-se livre da incidência da desapropriação. Carlos Marés (2003) também entende que:

[...] pela definição constitucional, produtivas são as terras que além de cumprir a função social, criam riquezas não somente para o presente, mas que possam continuar sendo produzidas no futuro. Caso a Constituição desejasse excepcionar as terras rentáveis de programas de reforma agrária mesmo quando não cumprissem sua função social, o diria com todas as letras, deixando claro tratar-se de uma exceção (Marés, 2003, p. 130).

Tarso de Melo (2009) criticou a existência de autores e aplicadores do Direito, aferrados ao dogmatismo jurídico e à ideologia dominante, que se utilizam desta suposta antinomia:

Aparentemente, não há qualquer antinomia aí, tampouco há dúvida de que produtiva é apenas aquela propriedade que cumpre a função social detalhada no art. 186 da Constituição. Ou seja, as duas normas poderiam conviver tranquilamente. Mas não é bem assim. Por obra do dogmatismo jurídico, a serviço da ideologia dominante, há autores e, o que é pior, há juízes que consideram tais artigos como autônomos e admitem critérios de produtividade outros que não os previstos na própria Constituição! (Melo, 2009, p. 77).

Por conta disso, diagnostica Antônio Escrivão Filho (2011, p. 182-183) que esse inciso veio a configurar uma “pedra no caminho” da eficácia da função social da propriedade, reduzindo sua

interpretação à literalidade de seu texto, e considerando este apartado do restante do ordenamento jurídico. O autor vê, ainda, certa intencionalidade na inserção do citado dispositivo:

Verifica-se, ainda, que tal *pedra* constitucional fora colocada intencionalmente *no caminho*, pelos mesmos agentes constitucionais que, atualmente, pleiteiam a própria diferenciação e exclusão entre função social da propriedade e produtividade, perniciosamente interpretada nos termos da sua estrita dimensão econômica, de modo a desafetar da propriedade produtiva (nesta concepção) a sua função social, e eximi-la, assim, da modalidade de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária (Escrivão Filho, 2011, p. 183, grifo do autor).

Dessa forma, aspecto central para a temática é a adequada compreensão do art. 186 da Constituição<sup>8</sup>, que determina que o cumprimento da função social por parte da propriedade rural depende do atendimento simultâneo a quatro requisitos: “aproveitamento racional e adequado”; “[...] utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”; “[...] observância das disposições que regulam as relações de trabalho”; e a “[...] exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.” A Lei nº 8.629/93, que regulamentou os dispositivos constitucionais da reforma agrária, reproduziu os requisitos da função social elencados na Constituição, e explicitou nos parágrafos do art. 9º o que cada um quer dizer<sup>9</sup>.

Vê-se, portanto, que a função social da propriedade é princípio multifacetado, dispendo de dimensões outras que não somente

<sup>8</sup> Registra-se que a Constituição de 1988 consignou já em seu art. 5º, XXII e XXIII, respectivamente, que: “é garantido o direito de propriedade”; “a propriedade atenderá a sua função social [...]”;

<sup>9</sup> “§ 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”.

a da produtividade econômica. Ocorre que, conforme salienta Elisabete Maniglia (2005, p. 37), na realidade, o próprio INCRA, que possui a incumbência de averiguar o cumprimento da função social das propriedades rurais, cinge-se a aferir o cumprimento do elemento econômico, através da medição dos graus de utilização da terra e de graus de eficiência, desconsiderando os demais elementos informadores da função social, e reiterando o errôneo entendimento que confunde função social com o atendimento à produtividade.

Esta equivocada identificação deve ser rechaçada, e não há elementos normativos que a justifiquem. A compreensão do princípio passa por sua consideração em relação com a ideia de propriedade, que já não é mais a que preponderou no século XIX e informou todo o paradigma liberal. Seu conceito hoje deve ultrapassar a ideia anacrônica que identificava o direito de propriedade como direito subjetivo apenas, que em nada deveria ser limitado. Deve-se levar em consideração que a propriedade, nos Estados contemporâneos, além de servir como instrumento de garantias individuais, contra a intromissão indevida do Poder Público, também deve servir “[...] como instrumento de realização da igualdade social e da solidariedade coletiva, perante os fracos e desamparados” (Comparato, 1997, online).

Nesse sentido, Eros Grau (2010, p. 248-249) afirma que a coerência entre direito subjetivo e função social da propriedade pode ser demonstrada a partir de duas vertentes: “[...] tomada uma primeira vertente, a compatibilização entre direito subjetivo e função é desenvolvida a partir da análise da evolução da realidade jurídica, do liberalismo até nossos dias”, onde se observa a integração da função social aos conceitos de propriedade, “[...] que se consuma na conciliação do individual e do social”. Verifica-se, ainda segundo o autor, a superação da dicotomia entre público e privado, observando-se uma mudança qualitativa no que diz respeito “[...] ao direito na sua realização concreta, destinada à satisfação de exigências de caráter social”. A propriedade segue sendo

um direito subjetivo, mas agora possui uma função social, sendo seu fundamento indiscernível de seu uso: “[...] trata-se, então, de um direito subjetivo com uma função necessariamente social”.

Segundo Grau (2010, p. 248-249), a segunda vertente que busca a compatibilização entre direito subjetivo e função “[...] é estruturada sobre a distinção entre os momentos estático e dinâmico da propriedade”: quando examinada em seu momento estático, “[...] como expressão da situação jurídica do proprietário, a propriedade é direito subjetivo”; no momento em que é analisada em seu dinamismo, ela é função, “[...] isto é, é instrumento de uma função – quando vista e entendida como atividade”.

O autor menciona ainda duas concepções de definição normativa relacionadas à função social, uma negativa e outra positiva. A primeira diz respeito às obrigações de não-fazer, que visam a coibir os abusos de direito; a segunda requer comportamentos positivos do proprietário. Grau (2010, p. 249-250) situa a primeira concepção como consentânea à ideologia do Estado Liberal, enquanto a segunda estaria “[...] comprometida com a ideologia que reconhece a necessidade de se colocar à disposição da ordem jurídica instrumentos de conformação do processo econômico e social”. No que diz respeito à Constituição da República de 1988, assevera Comparato (1997, online, grifo do autor) que “[...] é, justamente, à luz dessa consideração da propriedade como fonte de deveres fundamentais que se deve entender a determinação constitucional de que ela *atenderá à sua função social* (art. 5º, inc. XXIII)”.

Gilberto Bercovici (2005, p. 145 e 147), no mesmo sentido, consente que a função social seria mais que uma limitação, mas o próprio “[...] fundamento, razão e justificação da propriedade”, passando a integrar o seu próprio conceito, e conferindo-lhe legitimidade. Outrossim, “[...] a função é o poder de dar à propriedade determinado destino, de vinculá-la a um objetivo. O qualificativo ‘social’ indica que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo, não ao interesse do proprietário”.

Eros Grau (2010, p. 251), no mesmo sentido, aponta as atuais propriedades, impregnadas com o princípio em comento, como “verdadeiras propriedades-função social”: “[...] o princípio da função social da propriedade, desta sorte, passa a integrar o conceito jurídico-positivo de propriedade (destas propriedades), de modo a determinar profundas alterações estruturais na sua interioridade”. O jurista arremata: “[...] em razão disso – pontualizo – é que justamente a sua função justifica e legitima essa propriedade.

Fábio Konder Comparato (1997, online) é contundente ao afirmar o despropósito de se conceder à propriedade que serve apenas ao exercício de poder contra outrem o *status* de direito humano:

Escusa insistir no fato de que os direitos fundamentais protegem a dignidade da pessoa humana e representam a contraposição da justiça ao poder, em qualquer de suas espécies. Quando a propriedade não se apresenta, concretamente, como uma garantia da liberdade humana, mas, bem ao contrário, serve de instrumento ao exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano, com todas as garantias inerentes a essa condição, notadamente a de uma indenização reforçada na hipótese de desapropriação (Comparato, 1997, online).

Carlos Frederico Marés (2003, p. 134) entende, igualmente, que nos sistemas de bem-estar social a terra deve cumprir uma função social garantidora dos “[...] direitos dos trabalhadores, do meio ambiente e da fraternidade”, sendo esta obrigação imputada ao proprietário, que deverá perder a proteção jurídica ao seu título em caso de descumprimento da função social. Marés, neste caso, é enfático: “não há direito de propriedade para quem não faz a terra cumprir sua função social”.

Eros Grau (2010, p. 344-345) ressalta o caráter contraditório do tratamento conferido à propriedade dotada de função social.

A propriedade é justificada, é legitimada, justamente por sua função. Seguindo essa lógica, adverte o autor, chega-se forçosamente à conclusão de que a propriedade dotada de função social que não a esteja cumprindo não será mais objeto de proteção jurídica, falecendo o direito de propriedade outrora atribuído ao seu titular. Eros conclui, em relação à propriedade que não cumpre a função social, que não há que se falar em propriedade “desapropriável”, na medida em que só se pode desapropriar a propriedade, não havendo, pois, o que se desapropriar onde não mais se configura o instituto. Afirma, ainda, que em caso de desapropriação de “propriedade” que não cumpre sua função social, com indenização ao “proprietário”, o Estado incorre em pagamento indevido, ao qual corresponderá enriquecimento sem causa do “proprietário” beneficiado, sendo que o correto seria o perdimento do bem. No entanto, o autor deixa claro que, apesar da clareza do raciocínio, “[...] proposta como tal não é acatada pelo texto constitucional”. Nesse sentido, Marés (2003, p. 108) entende que “[...] a manutenção do pagamento ou indenização pela recuperação de terras para fins de reforma agrária mantém o velho conceito liberal de propriedade e não o atualiza”.

É passada a hora de se operar a mudança paradigmática no que concerne à concepção de propriedade, mas o horizonte parece indicar a recalcitrância do vetusto instituto em sua versão liberal, refratária ao novo paradigma que se pretende democrático.

Se a propriedade que serve como poder de opressão, de subjugar o outro, não merece ser albergada pela proteção conferida aos direitos humanos fundamentais, surge uma evidente limitação ao instituto da função social da propriedade, conforme caracterizado pela Constituição de 1988: a estrutura fundiária nacional poderá ser composta por diversos latifúndios, desde que os mesmos cumpram a função social em suas diversas facetas. Ou seja, o ordenamento jurídico brasileiro protege o latifúndio cumpridor dos requisitos constantes no art. 186 da Constituição.

Evidentemente, a mera existência de latifúndios em um cenário de absurda concentração fundiária, de miserabilidade, de luta

pela terra, é indicativo incontestável da injustiça que impera no meio rural. A propriedade, nesse contexto, serve como instrumento de poder, e contrasta com grandes contingentes em situação de penúria, impossibilitados de trabalhar e ter vida digna no campo.

Nessa mesma direção, argumenta Tarso de Melo (2009):

As grandes propriedades rurais que são *bens de produção*, mesmo quando submetidas ao cumprimento de *função social* constitucional, continuam gerando riqueza que é apropriada individualmente. Assim, a inversão fetichista que não pode se perpetuar é a que obscurece o fato de que o latifúndio, mesmo cumprindo a *função social* que a Constituição lhe comina, não deixa de ser um *bem de produção* que funciona nos moldes do individualismo capitalista (Melo, 2009, p. 110, grifo do autor).

Desnecessário dizer que esse raciocínio é um exercício argumentativo, já que na realidade, até o momento, o latifúndio que cumpre apenas a dimensão econômica (“produtividade”) permanece incólume à incidência da desapropriação, ao arrepio do texto constitucional.

Vê-se que mesmo com toda a mudança operada na concepção de propriedade, esta ainda desempenha importante função no direito e na sociedade como um instituto sem conteúdo, absolutamente abstrato, uma relação garantida pelo direito entre os homens e os bens (Melo, 2009, p. 58). É que, conforme aponta Tarso de Melo (2009, p. 61, grifo do autor), “[...] a propriedade enquanto instituto histórico, é ainda hoje o mais sagrado dos institutos, e sua *sacralidade* implica *dogmaticidade*, no sentido de que não se deve questioná-lo”. Bercovici (2005, p. 142) aponta que “[...] a relativização da propriedade – isto é, a retirada do indivíduo enquanto eixo da noção de propriedade – a exclui de sua ‘sacralidade’ e a coloca no mundo profano das coisas, sujeita aos fatos naturais e econômicos”.

No entanto, infelizmente, o princípio da função social da propriedade não realiza esta “profanação” de maneira contundente, e

apresenta limitações evidentes: “O princípio da função social não subverte o sistema proprietário, pois nele é mantido o ‘primado da economia’, ou seja, não há ‘negação do mercado’; ela apenas possibilita a correção dos aspectos mais *socialmente destrutivos* do mercado” (Melo, 2009, p. 106-107, grifo do autor).

## Conclusão

*O passado é mudo? Ou continuamos sendo surdos?*

Eduardo Galeano (2011)

O presente texto teve como objetivo um breve levantamento do embate em torno do instituto da reforma agrária no contexto da Constituição de 1946 até sua conformação atual, na Constituição de 1988. Esta sucinta incursão histórica mostra como a narrativa conservadora do direito à propriedade foi (e continua sendo) algo visceralmente ligado à esfera do sagrado. A ideia mencionada de que “a propriedade, enquanto instituto histórico, é ainda hoje o mais sagrado dos institutos, e sua sacralidade implica dogmaticidade, no sentido de que não se deve questioná-lo” parece clara em todo o processo de formação histórica do país (Melo, 2009, p. 61).

A concepção da propriedade como fruto da civilização cristã reverbera de forma intensa no imaginário nacional até os dias atuais, e sua defesa intransigente, a despeito de não encontrar guarida no texto constitucional vigente, fica patente na atuação das instituições jurídico-políticas. O Estado, que passou por consideráveis transformações estruturais no século XX, continua atuando como o grande garantidor da propriedade privada e dos interesses daqueles que, por direito divino, são seus detentores.

Essa sacralidade foi forjada nos primórdios da colonização, quando se fortaleceu o vínculo entre a propriedade do invasor e a proteção divina intermediada pelos missionários. De lá para cá pouca coisa mudou nesses termos. Por mais que a Constituição de 1988 seja consideravelmente progressista em diversos âmbitos, e

tenha estipulado expressamente a necessidade de que a propriedade exerça uma ampla função social (com uma pluralidade de elementos), no “mundo do ser”, o que se vê até hoje é a sacralidade do instituto se insinuando em sua proteção.

A única forma de rompermos com este véu sacro que envolve o instituto em comento é através de sua profanação. Giorgio Agamben (2007, p. 58) explica que, para os juristas romanos, “sagradas ou religiosas eram as coisas que de algum modo pertenciam aos deuses. Como tais, elas eram subtraídas ao livre uso e ao comércio dos homens, não podiam ser vendidas nem dadas como fiança, nem cedidas em usufruto ou gravadas de servidão”. Sacrílego era todo ato que transgredisse essa indisponibilidade. E “se consagrar (*sacrare*) era o termo que designava a saída das coisas da esfera do direito humano, profanar, por sua vez, significava restituí-las ao livre uso dos homens”.

O direito de propriedade hodiernamente, a despeito das relativizações que sofreu, continua a pertencer a esta lógica do sagrado, àquilo que não poder ser tocado, sob pena de se violar algo divinamente estabelecido. Cabe, portanto, aos setores progressistas da sociedade, como os intelectuais, os partidos políticos progressistas e, principalmente, aos movimentos sociais rurais, cujo histórico de embates com o poder estabelecido é por demais conhecido, “profanar” a propriedade privada, para a construção de uma democracia mais efetiva e substancial no campo.

Só os movimentos sociais em sua luta política contra a miséria e contra o latifúndio é que poderão realizar um “contágio profano”, “um tocar que desencanta e devolve ao uso aquilo que o sagrado havia separado e petrificado” (Agamben, 2007, p. 59). Apenas através da atuação e da luta do povo do campo, tendo como “vanguarda” os movimentos sociais, é que se poderá restituir ao livre uso dos homens o instituto usurpado pelos agraciados pela “Justiça Divina”.

Por fim, cabe salientar que atacar a chamada “questão agrária” (ainda não resolvida) é muito mais que proporcionar um pedaço

de terra para o trabalho de milhões de trabalhadores rurais. É criar espaços de sociabilidade, de vida digna, de luta contra o poder do latifúndio, contra a ignorância. É um passo decisivo para a própria construção de uma República razoavelmente democrática no Brasil.

Urge, nesse sentido, romper com o que Juarez Guimarães (2008, p. 274-277) chamou de domínio de uma narrativa liberal da modernização, caracterizada pela defesa da concepção do direito incondicionado de propriedade, somado à organização da produção para a otimização do lucro, bem como a uma funcionalidade da agricultura direcionada à exportação, fatores estes que explicam a ausência de uma narrativa republicana da questão agrária. Portanto, se a “não História da reforma agrária” está na gênese de nossa “[...] república imperfeita, inacabada ou assimétrica, é preciso atualizar a questão agrária para realizar a República no Brasil”. Este empreendimento passa pela compreensão da reforma agrária como uma das faces da luta contra a desigualdade econômica e social (Medeiros, 2003, p. 95), ou, de forma mais ampla, como mecanismo de efetivação de justiça para a área rural (Maniglia, 2006).

## Referências

AGAMBEN, Giorgio. **Profanações**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. **Pensar**: Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 562-588, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. Reformas de Base e Superação do Subdesenvolvimento. **Cadernos de Pós-Graduação em Direito**: estudos e documentos de trabalho, v. 27, p. 4-20, 2014.

CAMPOS, Francisco. Poder de emenda: reforma agrária. **Bahia Forense**, v. 6, n. 5, 1967.

CASTRO, Marcos Pereira. **A política agrícola no estado contemporâneo**: obrigações jurídicas atinentes ao desenvolvimento rural sustentável. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, Franca, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. **Revista CJF**, Brasília, DF, v. 1, n. 3, p. 92-99, set./dez. 1997. Disponível em: <[academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/5/55/Comparato.pdf](http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/5/55/Comparato.pdf)>.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio. **Uma hermenêutica para o programa constitucional do trabalho rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

FACHIN, Luiz Edson; SILVA, José Gomes da. **Comentários à Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Trabalhistas, 1991.

FERNANDES, Bernardo Mançano. O MST e as reformas agrárias do Brasil. **Observatório Social de América Latina**, Buenos Aires, año 9, v. 24, p. 73-85, 2008.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário**. São Paulo: Saraiva, 1999.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre: LP&M, 2011.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GUIMARÃES, Juarez Rocha. O sentimento à imaginação republicana: em busca de uma narrativa para a reforma agrária do século XXI. *In*: STARLING, Heloísa Murgel; RODRIGUES, Henrique Estrada; TELLES, Marcela. (org.). **Utopias agrárias**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

MANIGLIA, Elisabete. Atendimento da função social pelo imóvel rural. *In*: BARROSO, Lucas de Abreu; MIRANDA, Alcir Gusten de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O direito agrário na Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MANIGLIA, Elisabete. Criminalidade e violência no âmbito rural: críticas e reflexões. *In*: MANIGLIA, Elisabete; BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de. (org.). **A lei agrária nova**. Curitiba: Juruá, 2006. (Biblioteca Científica de Direito Agrário, Agroambiental, Agroalimentar e do Agronegócio, v. 1).

MANIGLIA, Elisabete; BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de. (org.). **A lei agrária nova**. Curitiba: Juruá, 2006. (Biblioteca Científica de Direito Agrário, Agroambiental, Agroalimentar e do Agronegócio, v. 1).

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

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDEIROS, Leonilde S. **Reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

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

PEREIRA, Osny Duarte. **Que é a constituição?** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1964.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens.** São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SAUER, Sérgio. **Terra e modernidade:** a reinvenção do campo brasileiro. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição.** São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. **A luta pela terra:** experiência e memória. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

SODERO, Fernando Pereira. **Direito agrário e reforma agrária.** São Paulo: Legislação Brasileira, 1968.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Políticas públicas da reforma agrária. **Reforma Agrária:** Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA, v. 34, n. 2, p. 69-76, jul./dez. 2007.

STARLING, Heloísa Murgel; RODRIGUES, Henrique Estrada; TELLES, Marcela. (org.). **Utopias agrárias.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

VIADANA, Deborah Caetano de Freitas. **A demarcação das terras indígenas e a aplicabilidade do princípio da função social da propriedade:** o caso da terra indígena raposa serra do sol. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca-SP, 2012.