

CENTRO DE ENSINO SUPERIOR DE RUBIATABA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA  
CURSO DE DIREITO

DENIVAL LUIZ MOTA



Associação Educativa Evangélica  
BIBLIOTECA

**DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS COMO SOLUÇÃO  
DE PROBLEMAS SOCIAIS**

RUBIATABA-GO

2010

CENTRO DE ENSINO SUPERIOR DE RUBIATABA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA  
CURSO DE DIREITO

DENIVAL LUIZ MOTA



Associação Educativa Evangélica  
BIBLIOTECA

**DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS COMO SOLUÇÃO  
DE PROBLEMAS SOCIAIS**

Monografia apresentada à Facer – Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba -, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito sob a orientação do professor Valtecino Eufrásio Leal.

32801  
Saceri

Tombo n°	17660
Classif.:	34
Ex.:	1
Origem:	vd
Data:	28.01.11

RUBIATABA-GO

2010

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

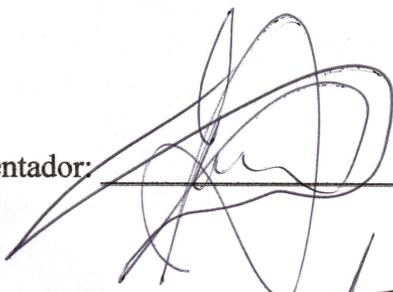
DENIVAL LUIZ MOTA

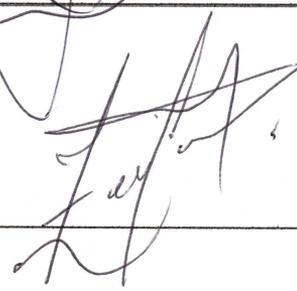
**DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS COMO SOLUÇÃO  
DE PROBLEMAS SOCIAIS**

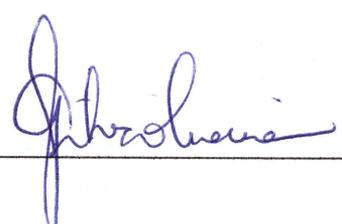
COMISSÃO JULGADORA

MONOGRAFIA PRARA A OBTENÇÃO DO BACHARELADO EM DIREITO PELA  
FACER – FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA

RESULTADO: 9,9

Orientador:  \_\_\_\_\_

2º Examinador:  \_\_\_\_\_

3º Examinador:  \_\_\_\_\_

## DEDICATÓRIA

*Dedico, de forma especial, este trabalho, ao colega e amigo Adair Lucas da Silva que infelizmente não alcançou a sua formatura, que também era um grande sonho seu. Chamado a morar com Deus, deixou, para trás, muita saudade e a inspiração da necessidade de se lutar por um mundo melhor. Que este trabalho, Doutor Adair Lucas, (como eu o chamava), represente seu anseio em contribuir para um mundo melhor e mais humano!*

*Por reconhecer a necessidade de uma distribuição mais justa de terras e por amor aos semelhantes, muitos lutaram e lutam pela reforma agrária. Por se sensibilizar em ver a situação de pobreza de crianças em acampamentos, trajadas da forma mais simples que se pode encontrar, privadas da educação e do lazer, muitos deram suas vidas pela reforma agrária.*

*Dedico este trabalho à memória daqueles que perderam suas vidas lutando pela causa agrária, e àqueles que lutaram e ainda lutam por ela para que continuem na esperança de que ela um dia aconteça. Dedico aos trabalhadores rurais, que na busca de formação dos filhos, de alimentação da família, e do alcance de seus sonhos, lutam incansavelmente sob sol e chuva. Dedico, ainda, a fazendeiros, políticos, juizes, promotores e sociedade para que pensem com justiça, equidade, ética e respeito em relação aos marginalizados do campo.*

*Aos estudantes do Direito Agrário, futuros legisladores, para que se dediquem com carinho nesta missão. Que deixem sempre bons trabalhos nessa área do conhecimento como legado à sociedade que depende deles para o reconhecimento e validade da justiça agrária.*

## AGRADECIMENTOS

Sempre foi um sonho meu e da minha família a formação a nível superior. Um sonho, de início, quase impossível de ser alcançado. Não são todos que têm a oportunidade de chegar ao ensino superior, em razão do custo que isso representa, apesar de também terem esse sonho. Quando temos Deus como guia tudo é possível, por isso, esse sonho foi alcançado apesar das dificuldades encontradas.

Pela razão acima, em primeiro lugar na linha dos agradecimentos, não posso deixar de mencionar Deus. Agradeço a Ele, pela oportunidade concedida, pois me proporcionou vida e sabedoria, grandes dons sem os quais não podemos chegar a lugar algum e que somente Ele pode proporcionar. Agradeço também ao meu pai, senhor João Batista Mota; à minha mãe, senhora Maria Izabel Pereira Mota e à minha irmã, Danielma Pereira Mota, que estiveram sempre ao meu lado, aconselhando-me, dando força moral e financeira, apoiando integralmente e, incondicionalmente para o alcance desse sonho. Sem essas forças psicológica e material também seria impossível atingir esse objetivo.

Agradeço, ainda, a ajuda de pessoas que, sem dúvida, marcarão para sempre a minha vida dada a importância do papel que desempenharam, para que eu pudesse chegar aonde cheguei. Nesse sentido, registro meu agradecimento também ao Senhor Lery Guedes de Queiroz Filho, prefeito do Município de São Patrício que, financeiramente, contribuiu para a formação superior de vários estudantes, dos quais eu sou parte, por meio da concessão de bolsa de estudos e transporte gratuito até a Faculdade. Tal ajuda foi extremamente necessária.

Agradeço aos parentes e amigos pelas forças direta e indireta dirigidas a mim; aos funcionários da Facer; diretores, coordenadora, professores, bibliotecárias, porteiros, atendentes, etc, pelo respeito com que me receberam ao longo dos cinco anos de história nesta Faculdade; ao meu orientador de monografia, Prof. Valtecinio Eufrásio Leal, pela dedicação e paciência, pois, com a ajuda dele, foi possível realizar este trabalho.

Por fim, agradeço a todos os colegas de aula pela amizade, respeito, tristezas e alegrias vividas ao longo destes anos. Juntos superamos a perda de amigo e colega e vivemos alegrias de vitórias! A todos, os meus agradecimentos!

**RESUMO:** A má distribuição de terras no Brasil, apesar dos critérios legais e sociais que justificam a desapropriação para fins de reforma agrária, tem provocado conflitos no meio rural. Em consequência, direitos e princípios fundamentais são diariamente lesados. Por essa razão, necessária se faz a adoção de políticas agrárias baseada nos princípios de direito agrário como forma de ampliar a distribuição de terras no Brasil e possibilitar condições de vida digna ao trabalhador rural.

**Palavras chave:** distribuição de terras, conflitos no campo, desapropriação, função social, direito agrário, política agrária.

**ABSTRACT:** The bad distribution of lands in Brazil, in spite of the legal and social criteria that they justify the expropriation for land reform, it has been provoking conflicts in the rural way. In consequence rights and fundamental beginnings are harmed daily. For that reason, necessary it is made the adoption of agrarian politics based in the beginnings of agrarian right as form of to enlarge the distribution of lands in Brazil and to make possible life conditions deigns to the rural worker.

**Key words:** distribution of lands, conflicts in the field, expropriation, social function, agrarian right, agrarian politics.

## **LISTA DE SIMBOLOS, ABREVIATURAS E SIGLAS**

<sup>a</sup> : indicador de ordem (feminino);

n<sup>o</sup>: indicador de número;

o : indicador de ordem (masculino).

art.: artigo;

atual.: atualizada (atualizar);

ed.: edição;

ob. cit.: obra citada;

p.: página;

rev.: revista (revisão);

v.: volume;

D.: Dom;

Min.: Ministro;

Rel.: Relator.

ADPF: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental;

CF: Constituição Federal;

DJ: Diário da Justiça;

DJE: Diário da Justiça Eletrônico;

DL: Decreto-Lei;

IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;

INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

INIC: Instituto Nacional de Imigração e Colonização;

LC: Lei Complementar;

MST: Movimento dos Sem-Terras;

RCL: Reclamatória;

RTr: Revista dos Tribunais;

S.A.: Sociedade Anônima;

STJ: Supremo Tribunal Federal.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. A ORIGEM DO DIREITO AGRÁRIO NA HISTÓRIA.....	14
1.1. Antiguidade e o agro.....	14
1.2. Paleolítico: domínio do homem pela natureza.....	15
1.3. Neolítico: domínio do homem sobre a natureza.....	16
1.4. O desenvolvimento da sociedade e o direito.....	17
1.5. O desenvolvimento da sociedade e o direito agrário.....	17
1.6. Codificação das regras de convivência e a origem da legislação agrária.....	18
2. HISTÓRICO DO DIREITO AGRÁRIO NO BRASIL.....	21
2.1. O Tratado de Tordesilhas e a origem do Direito Agrário no Brasil.....	21
2.2. Regime sesmarial.....	23
2.3. Normatização agrária no Brasil.....	24
2.4. Deficiência no sistema de distribuição de terras no Brasil.....	25
2.5. A concepção do Direito Absoluto de Propriedade.....	27
3. ASPECTOS JURÍDICOS E SOCIAIS QUE FUNDAMENTAM A DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS NO BRASIL.....	29
3.1. O direito de propriedade.....	29
3.2. Caráter individualista e absoluto da propriedade.....	31
3.3. Caráter individualista da propriedade no direito brasileiro.....	32
3.4. Função social da propriedade.....	33
3.5. Breve histórico do surgimento da idéia de função social da propriedade.....	35
3.6. Função social da propriedade rural no Brasil.....	36
3.7. Fundamentos jurídicos justificadores da necessidade de distribuição de terras no Brasil.....	37
3.8. Fundamentos sociais justificadores da necessidade de distribuição de terras no Brasil.....	38
4. CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS E OS DITAMES LEGAIS RELATIVOS À MATÉRIA.....	41

4.1. Estado Administração.....	41
4.2. O poder do Estado e a norma posta.....	42
4.3. Formas de restrições ao direito de propriedade.....	43
4.3.1. Ocupação temporária.....	45
4.3.2. Requisição administrativa.....	45
4.3.3. Servidão administrativa.....	46
4.3.4. Tombamento.....	46
4.3.5. Desapropriação.....	47
4.4. Distribuição de terras a partir da desapropriação.....	48
4.5. Compreendendo a desapropriação.....	48
4.6. Ditames legais relativos ao cumprimento da função social do imóvel rural.....	51
4.7. Impedimentos à efetivação de desapropriações.....	56
5. DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS E DIREITO FUNDAMENTAIS X DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	60
5.1. Declaração dos Direitos Humanos, Constituição da República Federativa do Brasil e direitos fundamentais.....	60
5.2. Constituição Federal de 1988 e a preocupação com o bem estar social.....	62
5.2.1. Lesão ao princípio da dignidade da pessoa humana.....	64
5.2.2. Lesão ao direito de propriedade.....	64
5.2.3. Lesão ao direito social ao trabalho.....	65
5.3. Política agrária.....	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	74

## INTRODUÇÃO

Em princípio, é importante ressaltar que o presente trabalho é fruto do conhecimento teórico obtido ao longo de cinco anos como acadêmico do curso de direito. Por esse motivo, pretende-se, por meio dele, provar o conhecimento jurídico adquirido ao longo desse período, mas, acima de tudo, propiciar contribuição para o ensino jurídico, em especial, ao jurídico agrário. Procurou-se colocar em prática anos de estudos, experiências e práticas do ramo jurídico aplicadas ao Direito Agrário na tentativa de conhecer a questão da política de distribuição de terras no Brasil.

O estudo ora proposto levou em conta conflitos de natureza fundiária, responsáveis em muitos casos, por dezenas de morte. Esse fato, sem dúvida, é de interesse do ordenamento jurídico como um todo. Porém, está mais ligado ao ordenamento jurídico agrário como ramo do direito dedicado à prevenção e repressão de tais acontecimentos por meio de políticas agrárias. Por esse motivo, foi voltado a essa área do conhecimento, não deixando em razão desse fato, de se levar em conta outras áreas do direito com as quais se interdisciplina.

Como se afirmou, os conflitos agrários ofendem o ordenamento jurídico como um todo. Visto que provocam homicídios, danos morais e materiais, encargos administrativos, enfim, problemas de variadas ordens. Sendo o direito uma ciência que visa a estabelecer a paz e a convivência harmônica com base nos primados da justiça, resta-lhe o dever de buscar identificar as raízes desse problema e apresentar a solução para ele.

O presente trabalho visou justamente a estudar as raízes, ou seja, o nascedouro dos conflitos entabulados por trabalhadores sem terra. A partir desse estudo, busca-se identificar, se o problema surge por falta ou excesso de normatização, se o há, e até onde existe violação de direitos em razão de tais conflitos. Nesse sentido e para a realização do estudo, levou-se em conta leis, decretos, doutrina, jurisprudência e entendimentos de tribunais, isso, com a finalidade de se atingir o objetivo proposto, embasado em estudos, publicações e dados concretos abstraídos do ordenamento jurídico.

Para a definição do tema, objeto deste estudo, partiu-se do próprio reclamo dos trabalhadores rurais por terra, e dos conflitos justificados por eles com base nessa reclamação.

Daí, que o objetivo geral deste trabalho foi o estudo da distribuição de terras no Brasil, pois, aparentemente, aí reside a origem dos conflitos no campo. É em busca de terras que várias pessoas se acampam e lutam com proprietários gerando desordens no meio rural.

A análise da distribuição de terras implica, necessariamente, a pesquisa histórica dessa distribuição no Brasil, a fim de identificar os problemas nessa distribuição e onde nascem. É, a partir dessa descoberta, que existirão elementos, uma vez feita a análise de suas causas, para se emitir uma resposta positiva em relação à questão.

Após a pesquisa mencionada no parágrafo anterior, realizou-se o estudo da existência ou não de critérios, sejam de ordem jurídica ou social, que fundamentem a necessidade de eficiência na distribuição de terras no Brasil. Tal estudo da necessidade de demonstrar se distribuição existe ou não. Em existindo, se justificam a necessidade ou não dessa distribuição e si isso é capaz de solucionar de fato os conflitos no campo.

Também foi objeto deste estudo a verificação da existência de critérios legais de distribuição de terras, e se tais critérios atendem às regras legais relacionada à matéria. Esse estudo é de suma importância quando se leva em conta o fato de que se vive em um Estado de direito, pois, em um Estado pautado pela observância de regras, não pode haver nenhum tipo de arbitrariedade. Se por um lado é necessária a eficiente distribuição de terras, por outro, é mister pautar-se por regras que disciplinem essa distribuição. Se há um direito de trabalhadores sem terra a ser promovido, há, em contra partida, um direito de propriedade a ser defendido. Isso deve ser levado em conta na disciplina jurídica do tema.

Por fim realizou-se o estudo das condições de vida dos trabalhadores sem terras, considerando-se os direitos e garantias fundamentais consagrados a nível internacional e constitucionalmente, qual, o presente trabalho analisou se existe violação de outros direitos e garantias que não aqueles previstos expressamente pelo direito agrário. Tal vertente de dignidade também é importante, uma vez que as condições de acampados normalmente são desumanas em face das limitações advindas de tal situação. A título de exemplo, tem-se a questão da moradia que não oferece grandes condições de proteção.

Utilizando-se do método de abordagem indutivo, no geral se parte da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se deseja conhecer. A seguir, procura-se compará-los com a

finalidade de descobrir as relações existentes entre eles. Finalmente, procede-se à generalização com base na relação verificada entre os fatos ou fenômenos. Assim, procurou-se, por meio deste trabalho monográfico, o estudo da política de distribuição de terras.

Partiu-se do histórico para se alcançar o fundamento dos problemas, do fundamento, para os critérios justificadores da necessidade de efetivação da distribuição e destes para os critérios jurídicos utilizados na efetivação dessa distribuição. Por fim, verificou-se, com base na ordem jurídica vigente, se aquele que não tem sua terra e em razão disso, justifica a invasão à propriedade alheia, possui outros direitos violados que não o direito à terra, em razão das condições de vida enquanto na situação de acampado.

Em relação ao método de procedimento, foi adotado o método histórico, ou seja, aquele que pressupõe a investigação dos acontecimentos e instituições do passado a fim de verificar suas influências e reflexos na sociedade contemporânea. Partiu-se, portanto, do histórico para se chegar aos fundamentos dos problemas de distribuição de terras no Brasil.

Por fim, a presente monografia é do tipo compilativo, isto é, desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros.

Pretendeu-se, dessa forma, verificar se de fato existem problemas na distribuição de terras no Brasil, onde se situam esses problemas e o que os tem causado. Ainda que houvesse resposta negativa, é premente a necessidade de medidas mais intensas de repressão aos movimentos dos sem-terras, pois, como se disse anteriormente, tais movimentos têm afrontado o direito e prejudicado direta e indiretamente a sociedade de um modo geral. Em havendo problemas nessa distribuição, é necessário identificá-los, estudá-los e solucioná-los.

Nessa perspectiva, buscou-se por meio deste estudo, não apenas dar respostas a questões que pairam em relação à discussão em evidencia, mas apresentar também soluções juridicamente e socialmente viáveis para o problema. O que não pode é existir conflitos e situação de grande pobreza no campo, uma solução deve ser efetivada, seja punição para desordeiros e irresponsáveis, seja terra para trabalhadores que necessitam dela e não têm condições de adquirir.

A concepção que se tem sobre as pessoas sem-terras, na maior parte dos casos, é de que são pessoas desocupadas, que sem terem o que fazer, vão invadir propriedades alheias. De fato, o que muito se vê é justamente isso, ou seja, fazendas invadidas, maquinários e plantações destruídos, protestos, etc. Mas, a questão que se coloca é: só agem com base na violência ou suas atitudes são perceptíveis apenas quando agem assim? Será que, enquanto agem pacificamente, são ouvidos? O presente trabalho, por ser acadêmico, também mensura análise sob ponto de vista crítico.

É preciso verificar se direitos estão sendo violados, uma vez que pode ser essa uma das razões que conduzem a conflitos. É preciso verificar se os sem-terras são ouvidos em suas reclamações. Nesse sentido, o comportamento da sociedade que convive em um Estado de leis e não de exercício arbitrário das próprias razões não pode reprimir violência com violência. Erros devem ser punidos, em um Estado de normas, por normas que busquem justiça.

É fundamental que se busquem, na solução de qualquer problema, medidas justas. No caso dos conflitos no campo, justa será a medida, que após o estudo do tema em foco, reserve punição àqueles que visem a se locupletar às custas alheias, reconhecimento e efetivação de direitos àqueles que necessitam de justiça.

Com essa análise objetiva, procurou-se contribuir no meio acadêmico, social e político para a compreensão do tema levantado, fornecendo ao leitor a possibilidade de se posicionar criticamente em relação à realidade fundiária no Brasil.

## 1. A ORIGEM DO DIREITO AGRÁRIO NA HISTÓRIA

### 1.1. Antiguidade e o agro

Compreender a atual realidade da distribuição de terras no Brasil e também o próprio Direito Agrário brasileiro não é uma missão simples. Requer um estudo profundo não só da realidade desse direito hoje, mas da história da sua evolução desde que nasceu. É impossível qualificar as normas agrárias que se têm hoje no Brasil como eficazes ou não, sem estudar as causas que as levaram a disciplinar as relações agrárias que se dispõe a normatizar. Da mesma forma, é impossível compreender a distribuição de terras sem entender porque elas acontecem e o que demanda a sua distribuição. Até porque essa última questão está intimamente ligada à primeira. O que acontece em razão do fato de que são aquelas normas que irão disciplinar essa distribuição. Assim sendo, compreender as causas da disciplina jurídica do tema é compreender a própria razão da necessidade da distribuição de terras.

Somente o estudo do histórico agrário brasileiro não é suficiente para gerar o conhecimento que demanda o tema. Nem por isso se quer dizer que é necessário estudar ou comparar a história desse direito em todas as partes do mundo. É preciso apenas compreender, objetivamente e resumidamente, sua gênese e evolução em determinados períodos históricos. Feito isso, será possível compreender o que o levou a surgir, a ser normatizado e pensado como ramo jurídico necessário. É a compreensão desse aspecto que permitirá o estudo e compreensão do histórico do Direito Agrário brasileiro.

Com base em relatos históricos, é possível identificar, na pré-história, dois períodos muito decisivos para a gênese do Direito Agrário. Razão pela qual não se pode deixar de considerá-los no estudo do tema ora proposto. São os períodos Paleolítico e Neolítico, que provam, em primeiro lugar, a dependência do homem em relação à terra ao retirar dela os meios de sua subsistência e, em segundo lugar, as relações de apossamento e domínio de terras para a produção. Mesmo que esse domínio da terra não tenha caráter duradouro, não se pode deixar de cogitar que foi o embrião do sedentarismo e, com ele, do nascimento da propriedade e necessidade de defendê-la. Justamente para a defesa dessa primeira figura da

propriedade territorial rural é que surgiram regras costumeiras concernentes à sua defesa muitas vezes impostas pelos grupos mais fortes sobre os mais fracos. Destarte, o que não se pode perder de mente é que esses períodos são de grande importância na compreensão da dependência do homem em relação à terra e da organização de regras para disciplinar tal dependência.

## **1.2. Paleolítico: domínio do homem pela natureza**

A questão que se coloca, portanto, é identificar como surgiu a distribuição de terras na história. Conforme se mencionou, analisando a história da humanidade, mais precisamente na pré-história onde se faz por parte dos historiadores divisões dessa era em períodos, é possível identificar dois períodos essenciais para a compreensão do tema quais sejam o Paleolítico e o Neolítico.

O Paleolítico foi o período de domínio do homem pela natureza. Foi a época da economia coletora, que correspondeu ao estágio da selvageria. Os homens primitivos do Paleolítico viviam em grupos, que habitavam as cavernas e já haviam desenvolvido os rudimentos da linguagem articulada. Esses grupos eram as hordas de coletores e caçadores, que não conheciam a vida sedentária e praticavam o nomadismo. Os homens das cavernas não conheciam, também, a agricultura ou a criação de animais, e sobreviviam graças à caça, a pesca e a coleta de frutos e raízes (MELO e COSTA, 1994, p. 13).

Nesse período, questões referentes à distribuição de terras eram irrelevantes. Os grupos viviam da coleta e da caça. Sem preocupação em produzirem, simplesmente abandonavam as localidades onde a caça, pesca e coletas se tornavam escassas para outras onde eram abundantes. Se nesse período problemas relacionados a distribuição de terras não tinham grande relevância em razão do nomadismo, o mesmo não se pode dizer quanto à importância da terra em relação a sobrevivência do homem. Mesmo não produzindo, pelas próprias mãos, o alimento indispensável ao seu sustento, os homens primitivos sobreviviam retirando da terra os meios de sobrevivência. Fato que demonstra que a relação do homem com a terra e a natureza é estritamente necessária.

### 1.3. Neolítico: domínio do homem sobre a natureza

No período Neolítico, o homem passou a dominar a natureza. Houve o desenvolvimento da agricultura, a domesticação de animais entre outros fatores que o possibilitaram a passar de uma cultura nômade para uma cultura sedentária. Tal sedentarismo provocou a dominação e valorização de terras implicando caráter privado às terras dominadas. Nesse sentido, é o ensinamento de Melo e Costa:

Com o desenvolvimento da agricultura e a domesticação dos animais ocorreu uma grande valorização das terras de plantio e de pastagem. Pouco a pouco, um pequeno grupo de homens, foi-se apossando das terras, rebanhos e manadas que constituíam até então propriedade coletiva de toda a comunidade. Essa apropriação dos bens comunitários trouxe como consequência o surgimento da propriedade privada (MELO e COSTA, 1994, p. 15).

É possível, portanto, identificar, pelo contexto do período Neolítico, que o homem passava a se organizar de forma diferente daquela organização do Paleolítico. Essa modificação na cultura e no modo de sobrevivência começa justamente na terra, no agro. Gradativamente, ocorria a substituição da caça, pesca e coleta pela produção. O homem passava a compreender e dominar técnicas de cultivo e criação de animais que o permitiam produzir aquilo que caçava ou coletava sem estar mudando de um lugar para outro. Principiando-se, nesse momento histórico, a dominação de terras que acontecia com a finalidade de plantio e criação de animais. Nascia, também, a cultura do sedentarismo. Esse fato, responsável pelo estabelecimento, domínio e permanência do homem, em determinadas regiões e terras, contribuiu para a formação de tribos, nascimento e desenvolvimento de sociedades.

#### **1.4. O desenvolvimento da sociedade e o direito**

Conforme vislumbrado, ocorreu grande evolução da forma de vida do homem no período Neolítico a comparar-se com o Paleolítico. O fato da substituição da cultura nômade do Paleolítico pela cultura sedentária do Neolítico, resultado do domínio de novas técnicas e conhecimentos humanos no âmbito de criação e domesticação de animais, além da produção de gêneros de alimentação, representou grande avanço do homem na história. Interessante observar que, paralelamente ao desenvolvimento social, desenvolvia-se também o direito, que

No princípio prevaleceu a lei do mais forte, solucionava-se então o conflito, nessa forma rudimentar de concorrência humana, pela submissão dos mais fracos aos mais fortes. Era um processo seletivo perfeitamente natural, pautado tão somente na desigualdade das forças em disputa. A vida social, assim entendida como sendo os seres humanos dispostos em estado gregário, passou a exigir normas a serem obedecidas por vontade própria, ou mesmo involuntariamente, por cada membro componente da coletividade (SECCO, 2001, p. 05).

O desenvolvimento de sociedades implicou a criação de regras de convivência social. Em princípio, prevaleciam as regras do mais forte sobre os mais fracos demandando, assim, o surgimento de normas que se impusessem sobre os indivíduos com a finalidade de corrigir condutas e organizar a sociedade. O que passa a ser a missão do embrionário direito que “visa a um ordenamento social para o bem comum. Visa elaborar normas de conduta a serem respeitadas por cada indivíduo e voltadas para o interesse e bem estar da coletividade (SILVA, 2003, p. 21)”.

#### **1.5. O desenvolvimento da sociedade e o direito agrário**

No tocante à distribuição de terras e ao nascimento do direito agrário, também não foi diferente na cultura do Neolítico quanto à sua dominação para a produção e origem, respectivamente. O domínio territorial, naquela sociedade primitiva, ocorria com imposições.

Prevalecia a lei do mais forte em relação ao apossamento de terras e animais em detrimento dos mais fracos, demandando regras para organizar o agro. Assim, tanto a distribuição de terras quanto a gênese do Direito Agrário têm suas origens nessas fases históricas.

Remontam aos primórdios da civilização as origens do Direito Agrário. E não poderia ser outra a constatação, pois que o primeiro impulso do homem foi retirar da terra os alimentos necessários à sua sobrevivência. Depois, quando os homens se organizaram em tribos, tornou-se imprescindível a criação de normas reguladoras das relações entre elas, tendo por objeto “o agro”. Nascia, ali, com tais normas, o ordenamento jurídico agrário (MARQUES, 2001, p. 01).

É importante ressaltar que nos períodos históricos aqui mencionados, não se pode falar em Direito Agrário, como ciência autônoma, e isso é óbvio, mas, como momento histórico em que ele nascia. Até então, esse Direito não era codificado e se mostrava no máximo por regras costumeiras.

## **1.6. Codificação das regras de convivência e a origem da legislação agrária**

Com a evolução da história humana, o homem passou a dominar a escrita. Fase que marcou a “passagem da Pré-História para a História da Humanidade” (MELO E COSTA, 1994, p. 17) e dominando a escrita iniciou-se a codificação de regras de condutas criadas até então com o fito de organizar o convívio humano. Inclusive, Marques (2001), citando Alcir Gursen de Miranda, afirma poder ser o Código de Hamurábi, do povo babilônico, considerado como primeiro Código Agrário da Humanidade pelo fato de que, dos seus 280 parágrafos, 65 tratavam de temas de conteúdo agrário. Cita três parágrafos que ilustram bem a afirmação, conforme transcrito *in verbis*.

§ 43. Se ele não cultivou o campo e o deixou árido dará ao seu proprietário o grão correspondente à produção do seu vizinho, e, além disso, afofá-la-á a terra destorroará a terra que deixou baldia e devolverá ao proprietário do campo.

§ 257. Se um homem livre contratou um trabalhador rural, dar-lhe-á oito GUR<sup>1</sup> de grão por ano (MARQUES, 2001, p. 02).

Apesar de considerar esse código significativo para a compreensão da origem do Direito Agrário, Marques, ressalta ainda, a Lei das XII Tábuas de 450 a.C. e a sua contribuição para o desenvolvimento do Direito Agrário. Cita inclusive as Tábuas Segunda, Sexta e Décima, das quais as duas primeiras seguem *in verbis*:

Tábua Segunda – Se alguém sem razão, cortar árvores de outrem, que seja condenado a indenizar à razão de 25 asses por árvore cortada.

Tábua Sexta – As terras serão adquiridas por usucapião depois de dois anos de posse, as coisas móveis depois de um ano; se uma coisa é litigiosa, que o pretor a entregue provisoriamente àquele que detém a posse. (MARQUES, 2001, p. 02).

Percebe-se que, com a escrita, inicia-se a codificação de leis que além de representar mais um estágio de desenvolvimento humano, importa também no desenvolvimento do direito na história. As regras até então não registradas começam a ser escritas simbolizando segurança jurídica uma vez que não podiam ser modificadas quanto à sua interpretação literal assim, Pinto Ferreira, para definir o que vem a ser um código, cita Saviny, para quem:

Um código no sentido técnico implica a redução em uma unidade orgânica de todas as normas jurídicas disciplinando um determinado ramo do direito, isto é, uma construção refletiva, sistemática, de um conjunto de instituições jurídicas (FERREIRA, 1998, p. 06).

Tendo em vista esse conceito, Ferreira (1998) afirma que, historicamente, um dos primeiros Códigos Agrários foi o da Suíça. Ressalte-se que, ao contrário da Lei das XII Tábuas e do Código de Hamurábi, o Código da Suíça só tratava de temas referentes ao agrário. Começa, então, o surgimento de códigos estritamente agrário; ao contrário daqueles, que continham apenas fragmentos de direito agrário junto a temas diversos. Assim, a Grécia

---

<sup>1</sup> Medida de capacidade correspondente a 300 litros, no período babilônico. (MARQUES, 2001, p. 02)

tem seu Estatuto Rural desde 1935. A Bélgica, desde 1866. Sendo que o primeiro Código Rural a surgir, no mundo, foi o da França de 1771. Na América Latina, o primeiro Código foi o da província de Buenos Aires promulgado em 1865. Esses códigos não só disciplinaram e registraram regras de direito agrário em seus Estados, como também abriram caminho para que outros criassem e registrassem regras concernentes às relações entre o homem e a terra, contribuindo para a formação de um novo ramo de ciência jurídica no mundo qual seja a do Direito Agrário.

Tendo, conhecido, portanto, de forma resumida, aspectos de nascimento e evolução do Direito Agrário na história da humanidade, passa-se ao estudo específico de sua consolidação no Brasil e bem assim dos aspectos que o envolveram no decorrer da história deste país. Por essa razão se faz imprescindível o estudo da história deste direito no Brasil.

## **2. HISTÓRICO DO DIREITO AGRÁRIO NO BRASIL**

### **2.1. O Tratado de Tordesilhas e a origem do Direito Agrário no Brasil**

Até o momento, percorreu-se a história do direito agrário e a sua evolução desde a antiguidade. É claro que o tema não se esgota nas poucas páginas aqui trazidas. Isso acontece pelo fato de que o direito não é estático e nem uniforme, mas apresenta nuances de evolução que puderam ser verificadas até o momento. Também apresenta dinamismo, entendido como o fato do direito, apesar de ele, no mesmo ano histórico, variar em sua concepção de região para outra, de país para outro, de costume para outro. Tal dinamismo não é objeto de estudo do presente trabalho, visto que a análise das facetas do direito agrário em cada Estado, por exemplo, seria demais longo e cansativo quicá, até impossível, o que sairia da linha proposta para o presente estudo.

Por essas razões, a partir de então, passa-se ao estudo, também resumido, do Direito Agrário no Brasil, como surgiu e a sua evolução. Para tanto, a análise da história como ciência responsável pelo estudo e registro da origem e evolução da sociedade e dos institutos criados por essa sociedade, é, sem dúvida, essencial para a verificação do nascimento e evolução desse direito. De igual modo tal análise será útil na verificação da efetividade desse ramo jurídico na atualidade brasileira. Nesse sentido, a história do Brasil começou no dia 22 de abril de 1500 quando foi descoberto por Pedro Álvares Cabral. Terra, como se sabe por relatos da história, povoada por índios.

A história do Direito Agrário, no entanto, começa um pouquinho antes da própria descoberta do Brasil. Parece estranho à primeira impressão, mas, após análise profunda, é possível perceber que não é tão estranho, pelo contrário, faz todo sentido. Na realidade, a história do direito brasileiro, de uma forma geral, mais especialmente do direito agrário no Brasil, tema que se propõe estudar por este trabalho, inicia-se no dia 07 de junho de 1494: nesta data, o rei de Portugal D. João e os reis da Espanha D. Fernando e D. Isabel firmaram um tratado conhecido na história como Tratado de Tordesilhas. Por esse tratado,

As duas maiores potências mundiais da época avançaram que as terras eventualmente descobertas no mundo passariam ao domínio de quem as descobrisse, conforme a estipulação seguinte: traçada uma linha imaginária do Pólo Ártico ao Pólo Antártico, distante 370 léguas das Ilhas de Cabo Verde, em direção ao Poente, as terras que fossem encontradas a direita daquela linha imaginária seriam de Portugal e as à esquerda seriam da Espanha (MARQUES, 2001, p. 27).

Percebe-se, portanto, que o Tratado de Tordesilhas garantiu o Brasil ao Reino de Portugal uma vez que foi descoberto por Pedro Álvares Cabral dentro dos limites estabelecidos naquele tratado. Sendo descoberto por Portugal e habitado por índios, sem legislação alguma imperando, obviamente, a lei a reger a nova terra descoberta seria a lei de Portugal como de fato o foi.

Com o propósito de colonizar o Brasil, Martim Afonso de Souza foi incumbido dessa missão pela coroa portuguesa que, inclusive, é considerado como primeiro colonizador recebeu cem léguas de terras por meio de carta datada de 20/01/1535, cujo trecho é citado por Marques e que, abaixo é parcialmente transcrito.

...hei por bem e me praz de lhe fazer, como de feito por esta presente carta faço, mercê e irrevogável doação entre vivos, valedora, deste dia para todo sempre, de juro e herdade, para ele e para todos os seus filhos, netos, e herdeiros e sucessores que após ele vierem, assim descendentes como transversais, e os laterais, segundo adiante irá declarado, de cem léguas de terra na dita costa do Brasil... (MARQUES, 2001, p. 28).

A colonização do Brasil era necessária como forma de defendê-lo de outros Estados que poderiam invadi-lo caso não houvesse a sua colonização, mas também de fazer com que o país recém-descoberto viesse a produzir riquezas para Portugal. E, a propósito, da quantia doada em caráter irrevogável a Martim Afonso de Souza, Marques a critica com o argumento de que:

Essa generosa doação talvez explique, em parte, o processo latifundizante que se operou em nosso País, a partir de sua colonização, porquanto 100 léguas de sesmarias, naquela época mediam nada menos do que 660 km,

uma vez que uma légua de sesmarias media 6.600 metros. Essa medida evidentemente era somente na linha horizontal da costa marítima brasileira, pois, conforme os termos da carta de doação parcialmente transcrita, não havia limites para o interior, “tanto quanto puderem entrar”... (MARQUES, 2001, p. 29).

Portanto, sendo o Brasil Colônia de Portugal, como já foi mostrado, é obvio que este país teria, como vontade inicial, fazer com que o Brasil produzisse riquezas e para tanto, seria necessário colonizá-lo. Por isso a incumbência a Martim Afonso de Souza da missão de iniciar sua colonização e a doação em caráter irrevogável de grande quantia de terra àquele colonizador já objetivando o seu estabelecimento por aqui.

## 2.2. Regime sesmarial

Dominado por Portugal, o regime jurídico aplicado no recém-descoberto Brasil foi, indubitavelmente, aquele que prevalecia em Portugal. Por esse motivo e para a colonização do País, foi utilizado o regime sesmarial que já tinha sido adotado em Portugal para a distribuição de terras naquele país por cerca de dois séculos. Sobre as sesmarias, Marques faz a seguinte colocação:

Em Portugal as sesmarias tinham outro significado, porquanto eram assim definidas: “São propriamente as dadas de terras casais ou pardieiros que foram ou não de alguns senhorios e que já em outro tempo, foram lavradas e aproveitadas e agora não são (MARQUES, 2001, p. 29).

Com base no conceito, a questão que obrigatoriamente se impõe é definir se o instituto se adequava à realidade do Brasil. Nesse sentido e levando-se em consideração o conceito trazido por Marques, acima transcrito, o regime das sesmarias não se adaptava à realidade das terras brasileiras que nunca haviam sido lavradas. O próprio autor chega a essa conclusão, explicando que:

Uma análise perfunctória do texto acima transcrito leva o observador a concluir, desde logo que as sesmarias não se adequavam ao Brasil, pelo menos com o sentido que tinham naquelo outro país. Aqui as terras eram virgens, enquanto lá haviam sido aproveitadas e lavradas (MARQUES, 2001, p. 29).

O regime sesmarial vigorou no Brasil até pouco antes da independência política do País. Isso ocorreu porque foi tal regime extinto em 17 de julho de 1822, quando o governo português entendeu que era prejudicial ao seu interesse. Ao extinguir as sesmarias, por outro lado, o Brasil, conforme registro histórico, foi muito prejudicado, porquanto ficou sem nenhuma lei regendo as questões de terra. Sem lei para disciplinar a distribuição de terras, iniciou-se a ocupação desordenada do solo brasileiro no período denominado “extra legal ou das posses” (MARQUES, 2001, p. 31).

Extintas as sesmarias somente após um período de 28 anos, é que aconteceu um verdadeiro marco, em 18 de setembro de 1850, na história do Direito Agrário brasileiro. Foi, nessa data, que passou a vigorar, no Brasil Império, a Lei nº 601 sendo esta a primeira lei de fato brasileira a disciplinar as questões referentes à terra. Regulamentada pelo Decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854, a qual ficou conhecida, na história, como a Lei de Terras e surgiu com a finalidade de disciplinar questões agrárias no País.

### **2.3. Normatização agrária no Brasil**

A Lei de Terras abriu espaços e precedentes para o desenvolvimento do Direito Agrário no País. E, a partir de então, esse direito tem sido objeto de previsão no âmbito jurídico interno. Assim, a Constituição Republicana de 1891, no art. 64, transferia aos Estados as terras devolutas ficando para a união as destinadas à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro, além dos terrenos de marinha.

Em 1912, foi elaborado o primeiro projeto do Código Rural por Joaquim Luiz Osório restrito ao Estado do Rio Grande do Sul. Editado em 1917, o Código Civil disciplinou temas

agrários como propriedade e posse de imóveis, entre outras normatizações de importância direta ou indireta ao direito agrário como: direito de vizinhança, condomínio, etc..

A Constituição de 1934 criou o instituto da usucapião *pro-labore* de grande importância na época. Com a Constituição de 1946, foi instituída a desapropriação por interesse social, além de se manterem outros institutos importantes presentes nas constituições anteriores. Foi, a partir dessa Constituição, que surgiu o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), através da Lei 2.163 de 1954, quando começaram a ser elaborados os planos de reforma agrária.

Com a Emenda Constitucional nº. 10, de 09 de novembro de 1964, foi conferida autonomia legislativa ao Direito Agrário que foi inserido no rol de competência legislativa da União. Tal emenda, portanto, institucionalizou o Direito Agrário no Brasil até que, em 30 de novembro de 1964, foi promulgada a Lei nº 4.504 Estatuto da Terra. A partir de então, tem-se, no Brasil, um Direito Agrário objeto de normatização pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Terra.

#### **2.4. Deficiência no sistema de distribuição de terras do Brasil**

Com o relato da história do Brasil que se fez até o momento, é possível compreender como se iniciou o processo de divisão de terras no país e como se iniciou o processo de legislação do tema. Oportunamente, é muito adequada as palavras de Marques sobre o regime sesmarial e a Lei de Terras que vigoraram durante anos da história desse Estado.

Segundo os historiadores, as concessões de terras eram feitas a pessoas privilegiadas, que muitas vezes não reúnem condições para explorar toda uma gleba de extensa área, e, não raro, descumpriam as obrigações assumidas restringindo-se apenas ao pagamento dos impostos (MARQUES, 2001, p. 30)

Ao cabo dessas considerações históricas, pode-se avaliar que o emprego do instituto das sesmarias, no Brasil, foi maléfico e benéfico a um só tempo. Maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclama reformulação consistente e séria. Benéfica porque, a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas as

obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do país, que se consolidou com dimensões continentais (MARQUES, 2001, p. 31).

É perceptível, com base no ensinamento acima transcrito, que o regime de sesmarias, além de não atingir a sua finalidade, razão pela qual foi extinto, padeceu de vícios referentes ao modo de distribuição de terras que privilegiavam alguns em detrimento de outros. Não só foi prejudicado o regime em si, mas o sistema de distribuição de terras como um todo que passou a carregar os resultados dessa falha. Em relação a lei de terras, o mesmo autor afirma que:

Não obstante a amplitude e as virtudes da Lei de Terras, com o seu Regulamento de 1854, os resultados não se mostraram suficientemente satisfatórios, até aqui, porque não foi solucionado, em definitivo, o problema relacionado com a distribuição de terras em nosso país. Esse problema se situa em dois pólos: de um lado, a concentração de extensas áreas improdutivas em mão de poucos (latifúndios), e, de outro, a grande quantidade de minifúndios (MARQUES, 2001, p. 33).

Levando-se em consideração tais explanações, é perceptível o fato de que a distribuição de terras no Brasil recém-descoberto, através do instituto das sesmarias, foi a responsável pela latifundização de terras. Além disso, não se pode negar que, no período das posses, tal situação se agravou ainda mais, já que, nessa época, era ilimitada a quantia de terras que cada posseiro podia dominar uma vez que o limite era o quanto se conseguisse fisicamente zelar.

Em especial, em relação às sesmarias, Marques as critica pelo método clientelista de seleção dos seus beneficiários e, ao mesmo tempo, remete à atualidade da distribuição de terras no Brasil dizendo que “certamente essa prática clientelista – lamentavelmente ainda hoje adotada em nosso País – influenciou o processo de latifundização que até hoje distorce o sistema terreal brasileiro” (MARQUES, 2001, p. 30).

Por conseguinte, e conforme esclarecimento deste mestre agrarista, é possível chegar à conclusão, de que até hoje existem problemas de distribuição de terras no Brasil. Problema

este cuja origem, como vimos, é histórica e que, no entanto, as legislações que passaram a disciplinar o tema não conseguiram solucioná-lo.

Assim sendo, fica claro que há no Brasil uma má distribuição de terras. A questão que se coloca agora é: Essa má distribuição de terras gera efeitos negativos no contexto social? A pergunta é oportuna pelo fato de que, no Brasil recém-descoberto, a má distribuição de terras, não gerou grandes problemas; pelo contrário, foi até benéfica ao passo que possibilitou a colonização do país conforme explicado por Marques.

## **2.5. A Concepção do Direito Absoluto de Propriedade**

No cenário Histórico visualizado até aqui, é claro e evidente o descompasso entre a divisão de terras que se operou no desenvolver da história e a necessidade, de fato, da ordenação dessa divisão. Verifica-se que sempre ocorreu, de forma desordenada a distribuição de terras entre aqueles potencialmente aptos a receber uma quantidade delas. Tal feito propiciou o subjetivismo do direito de propriedade nas várias fases históricas.

Na antiguidade clássica, a propriedade apresentou-se como um direito absoluto que atribuía a seu titular o poder de usar, gozar, e abusar da coisa. Um direito exercido sem a mínima limitação – uma vez que se apresentava como um exclusivo, absoluto e perpétuo exercício sobre os bens (ARAÚJO, 1999, p. 155).

A concepção de propriedade tornou-se muito subjetiva justamente pelo fato do absolutismo apregoado pelas legislações passadas sobre a propriedade. Além do que a cultura de domínio e imposição do passado, aquela mesma cultura que já se disse, responsável pela má distribuição de terras, contribui para tal absolutismo. Isso acontece porque, na medida em que surgem as dominações seja pela força ou não, aparece o ânimo para manter tal dominação. Esse subjetivismo gera a cultura da propriedade à proporção em que conduz ao ânimo de domínio e manutenção do domínio.

Como se verificou, a propriedade territorial se iniciou pela dominação do homem sobre a natureza, no período do Neolítico ou com as sesmarias no caso específico do Brasil, apresentando, portanto, vícios quanto à sua aquisição. O que gerou a latifundização e a minifundização das terras. Com base em um raciocínio lógico, é fácil compreender que o vício da divisão de terras e as propriedades latifundiárias do passado não apresentavam problemas de amplitudes consideráveis. Por exemplo, na história da antiguidade, havia um contingente enorme de terras em face de um mínimo de pessoas, o mesmo caso se operou no Brasil recém-descoberto onde haviam grandes quantias de terras e poucos colonizadores para dominá-las. Assim, a demanda por terra era pequena, devido ao próprio contingente populacional, além do que as terras eram férteis o que favorecia a produção. Essa situação, porém, tem mostrado uma face não tão amigável quanto àquela que apresentava outrora. Na idade contemporânea com o aumento da população, começam a nascer problemas referentes à distribuição de terras e a produção de alimentos.

O crescimento populacional e a partir dele o aumento da demanda por alimentos tem levado a necessidade de se repensar a questão da propriedade agrária, em especial, a divisão de terras a quem deseja de fato fazê-la produzir. Esse acontecimento se deve ao fato de que os alimentos responsáveis pela sobrevivência de toda sociedade surgem da terra. E, sem correções em sua distribuição, a produção dos diferentes gêneros de alimentação, por exemplo, está ameaçada o que conduz ao problema da fome.

Pela razão acima destacada dentre outras que adiante se verão, eleva-se à qualidade de princípio constitucional a função social da propriedade que nos termos do art. 5º, inciso XXIII “atenderá a sua função social (CONSTITUIÇÃO, 2009, p. 08)”. Onde o direito a terra ou a propriedade rural diferentemente do tratamento que o Código Civil de 1916 dava a propriedade, perde o caráter de direito absoluto e passa a submeter-se ao bem estar social.

### 3. ASPECTOS JURÍDICOS E SOCIAIS QUE FUNDAMENTAM A DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS NO BRASIL.

#### 3.1. O direito de propriedade

Não se pode dar início ao presente tema, sem ter, em consideração, a propriedade e os direitos dela inerente. Nesse sentido, pode se dizer que é a propriedade a razão do trabalho e da luta humana. Sempre se trabalha com a finalidade de viver melhor, seja aproveitando o ganho em viagens conhecendo outros lugares, seja a fim de se vestir melhor, ou, ainda, adquirir bens, propriedades. Representando esta última opção a mais comum, é pois aquela que se busca em primeiro lugar.

O homem encontra na propriedade a razão do seu labor. Seria tal o motivo porque luta diante da iminência de sua perda. Não poderia ser diferente afinal, nada mais justo, vez que a propriedade alcançada é fruto do seu trabalho. Este trabalho, justifica a luta para se manter o que se conseguiu, ou seja, para a defesa de um interesse seu.

Não, apenas por ser fruto do trabalho humano, a propriedade tem grande importância, mas também porque na sociedade globalizada e capitalista o número de propriedades representa *status* social. Sendo que, aquele que detém maior número de propriedades, em tese, está financeiramente em posição privilegiada na sociedade. E isso é motivo de tratamento diferenciado no que se refere às relações humanas.

A propriedade é, ainda, sinônimo de tranquilidade familiar. Assim sendo, aquele que trabalha com o intuito de adquirir uma casa o faz pensando no próprio bem-estar e no da família. Buscando se livrar da submissão a mudanças de domicílio por motivo de exaurimento de prazo do aluguel.

Todas as características mencionadas justificam a propriedade. Aliás, não só esta, mas também os mecanismos jurídicos criados com o intuito de protegê-la. Se para alcançar a

propriedade, o homem luta diariamente, com mais razão, deve lutar para mantê-la diante do perigo de ser lesionado nesse seu interesse.

Todas essas concepções são, igualmente, a razão que determinou ao Estado brasileiro a criação de mecanismos jurídicos de proteção à propriedade. Vale dizer a criação de leis tem como objetivo elevar e fixar à condição de direito o direito à propriedade. Deste modo, a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece, em seu artigo 5º *caput* e inciso XXII, *in verbis*::

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e os 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 (CONSTITUIÇÃO, 2009, p. 7 e 8).

Logo, percebe-se, a importância da propriedade na vida dos brasileiros ou estrangeiros residentes no País. É tamanha que o legislador constituinte de 1988 reconhecendo-a, eleva a condição de direito e garantia fundamental, o direito à propriedade e à sua inviolabilidade. Linha de pensamento que é confirmada pelo Código Civil de 2002 ao estabelecer, em seu artigo 1.228 *caput*, que: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha (CIVIL, 2009, p. 239)”.

Com a dicção deste artigo, o legislador não apenas reiterou preceito constitucional referente ao direito de propriedade, como também elevou à condição de direito o de reavê-la do poder de quem injustamente a possua ou a detenha. Não poderia ser diferente vez que sem o direito de defesa da propriedade o próprio direito de propriedade estaria ameaçado o que tornaria inócuo aquele preceito constitucional.

### 3.2. Caráter individualista e absoluto da propriedade

No tópico anterior, foram evidenciados motivos que determinam a proteção à propriedade e fazem dela direito fundamental do ser humano. Obviamente, que aqueles ali enumerados, não esgotam o assunto, porém são suficientes para a compreensão do tema em epígrafe. O que se quer demonstrar é que, por todas essas concepções que pairam sobre a propriedade, ela foi considerada como absoluta em determinados períodos da história, ou seja a propriedade foi, em determinadas épocas, tudo em si. Não estava submetida à limitação de ordem social. Tal ocorreu no Direito romano, conforme se observa na seguinte lição:

É difícil precisar o momento em que surge, na sociedade romana, a primeira forma de propriedade territorial. Não é muito clara nas fontes a forma de propriedade comum na primitiva Roma. A noção de propriedade imobiliária individual, segundo algumas fontes, data da Lei das XII Tábuas. Nesse primeiro período do Direito Romano, o indivíduo recebia uma porção de terra que devia cultivar, mas, uma vez terminada a colheita, a terra voltava a ser coletiva. Paulatinamente, fixa-se o costume de conceder sempre a mesma porção de terra às mesmas pessoas ano após ano. Ali, o *pater* familiar instala-se, constrói sua moradia e vive com sua família e escravos. Nesse sentido, arraiga-se no espírito romano a propriedade individual e perpétua. A Lei das XII Tábuas projeta, na verdade, a noção jurídica do *ius utendi fruendi ete abutendi*. Considerava-se o domínio sobre a terra de forma absoluta (VENOSA, 2001, p. 139).

Observe, neste trecho, que Venosa trata justamente da propriedade territorial. Daí inferir a importância da propriedade, pois trata o tema em capítulo próprio do seu livro. E mais ainda da propriedade territorial, por ser a mais significativa historicamente falando. Realmente, a propriedade territorial se sobrepõe às demais propriedades. Vale ressaltar o que se disse, no primeiro capítulo: é da terra que se retira o sustento da humanidade.

Depreende-se, portanto, que o caráter individualista da propriedade foi impresso pelo Direito romano. Assim sendo, a propriedade, em especial a territorial, com seu caráter individualista não levava em conta as necessidades sociais. O proprietário podia usar, gozar e dispor de sua propriedade como lhe aprouvesse. Desde que não contrariasse a lei ou os bons

costumes, não precisava se preocupar com o bem-estar da sociedade fazendo com que sua propriedade produzisse.

### 3.3. Caráter individualista da propriedade no direito brasileiro

A análise, trazida à baila, no tópico anterior da obra de Venosa, é precedente histórico extremamente necessário para a compreensão e visão da propriedade territorial no ordenamento jurídico brasileiro. É, pois, tal precedente histórico emanador de concepções que implicava nas propriedades romanas o caráter de direito absoluto e, o responsável pela mesma concepção em relação à propriedade territorial no Brasil e isso acontece porque,

em Roma somente havia um *Corpus Jûris Civilis*, que formava o direito civil abrangendo então todo o direito conhecido. Este se propagou pelos países dominados pelos romanos, dentre os quais Portugal, de onde mais tarde, nos vieram as normas fundamentais por intermédio das ordenações (SODERO, p. 20 e 21).

Observou-se, no Capítulo II, a influência das sesmarias na distribuição de terras no Brasil-Colônia em decorrência do domínio português que impôs suas normas sobre o País descoberto. De forma semelhante, ocorreu em relação ao caráter individualista da propriedade territorial no Brasil. Assim, Portugal, herdeiro da concepção individualista dos romanos em relação à propriedade, decorrente do domínio que aqueles exerceram sobre ele, transmite ao Brasil e este impregna como herança, em seu ordenamento o mesmo caráter.

Levando-se em conta o único *Corpus Juris Civilis* que formava o direito romano, Sodero explica a orientação civilista que passou a predominar em várias partes, o que sofreu acentuação a partir do Código de Napoleão, de forma mais especial, na América Latina ao afirmar que:

Este direito civil único, abrangendo todas os setores do direito marcou, como nota Bernardino Horne (*Política Agrária y Regulacion Econômica*. Ed.

Losada S.A Buenos Aires, 2ª ed., 1945, 280 p.), o nascimento da orientação chamada civilista, que se estendeu por todas as partes (op. cit, p. 15). Esta tendência civilista, acentuada pelo Código de Napoleão de 1804, especialmente na América Latina que sofreu forte influência, desenvolveu nosso Direito em bases individualistas. Note-se bem que nosso antigo Código Civil, promulgado em 1916 e em vigor a partir de 1º de janeiro de 1917, não cuidava nem de leve de um direito agrário ou de um direito social-apesar de ser um complexo de normas jurídicas que dizia respeito a uma população eminentemente rural (SODERO, 2006 p. 21).

Fica evidente, com base nessas exposições, a proteção que o direito relega à propriedade, mas também o caráter individualista que ele impõe sobre ela. Esse caráter, no entanto, paulatinamente, vem se desgastando em virtude do que se convencionou denominar função social. O que tem acontecido em face do reconhecimento social de que os bens devem servir ao interesse de todos.

Associação Educativa Evangélica  
BIBLIOTECA

### **3.4. Função social da propriedade**

Foi possível observar, no início deste capítulo, que a propriedade como fim e razão do labor humano tem importância fundamental no contexto social e na vida humana. Por esse motivo, é garantido, constitucionalmente, o direito de defendê-la. Caso contrário tal instituto não teria tanta importância para o ser humano e não justificaria seu trabalho e a luta diária para adquiri-la.

Inerente ao direito de propriedade é o direito de usar, gozar e dispor da coisa. São, pois, esses direitos a razão de ser da propriedade. Ora a coisa perde o sentido subjetivo de ser para o homem se este, depois de tanta luta para adquiri-la, não puder usá-la, não puder gozar aquilo que oferece de benefício ou, ainda, não puder dispor dela quando e para quem bem entender. Não faria sentido e não poderia se falar em propriedade, se ocorresse o contrário. Sem garantia, a qualquer momento ela poderia ser subtraída arbitrariamente, por terceiros ou pelo Estado.

Por outro lado, é preciso pensar que não se pode usar da propriedade territorial, por exemplo, para a plantação de tóxicos, pois estaria contrariando a ordem jurídica.

Semelhantemente, não se pode utilizar-se de um veículo para andar em alta velocidade em centros urbanos colocando em risco a vida de pedestres, sob o pretexto de estar gozando de um direito de propriedade. Portanto, o direito de propriedade encontra limitações, que legalmente ou socialmente, devem ser observados para o bem-estar de todos.

Mais do que limitações e obrigação de não fazer, o direito de propriedade começa a exigir ações positivas, obrigação de fazer, em relação ao proprietário tendo em conta o direito de usar e gozar do objeto que detém na qualidade de proprietário. Essa obrigação positiva é determinada pela nova concepção de propriedade que a faz perder o caráter individualista, para lhe imprimir um caráter social. A esse entendimento, dá-se o nome de função social da propriedade, conforme anota Maria Helena Diniz:

Ao lado das restrições voluntárias ao direito de propriedade, como as servidões, o usufruto ou as cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade ou incomunicabilidade, há limitações oriundas da própria natureza do direito de propriedade ou de imposição legal, com o escopo de coibir abusos e impedir que o exercício do direito de propriedade acarrete prejuízo ao bem estar social, permitindo desse modo o desempenho da função social da propriedade, preconizado pela nossa CF, arts. 5º, XXIII, 186, 182, § 2º e 170, III, e pela Lei nº 10.257/01, arts. 1º a 4º. Em consonância com o comando constitucional, o Código Civil, no art. 1228, §§ 1º a 5º, afasta o individualismo, coibindo o uso abusivo da propriedade, que deve ser utilizada para o bem comum. Condicionada está, a convivência privada, ao interesse coletivo, visto que a propriedade passa a ter função social, não mais girando em torno dos interesses individuais do seu titular (DINIZ, 2004, p. 109).

Portanto, perde força, dia após dia, o individualismo, ou seja, a utilização da propriedade para satisfazer meramente as necessidades do proprietário e de sua família. E cresce a ideia de que ela também deve ser útil à sociedade, isto é, deve exercer uma função social produzindo benefícios a toda sociedade que indiretamente dependa, por exemplo, da sua produção.

### 3.5. Breve histórico do surgimento da idéia de função social da propriedade

Tem-se que a propriedade, nos primórdios da civilização, possuía caráter coletivo o que mudou com o passar dos tempos. No Direito romano, como se observou anteriormente, foi impresso o caráter individualista à propriedade. Na Idade Média, o caráter, extremamente individualista da propriedade preconizado pelo Direito romano, é amenizado em face de limitações quanto à forma de utilização da propriedade. Que, na modernidade com a Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão, é restaurada em razão da proclamação de que a propriedade é um direito inviolável e sagrado do qual ninguém pode se privado.

No século XIX, ocorreu a abandono ao individualismo excessivo do século XVIII, conforme preceitua Braga (1991, p. 99): “É precisamente contra essa unidade de poderes assegurada ao proprietário, o qual podia exercer até mesmo condutas negativas, que se dá a evolução”. A partir de então, a doutrina socialista se coloca frontalmente contra a propriedade privada e na defesa da propriedade coletiva dos instrumentos e meios de produção o que culminou no que se compreende hoje como função social da propriedade.

Pode-se pensar na função social da propriedade como um meio termo entre o individualismo excessivo e a coletivização da propriedade. O que preserva a propriedade, por não deferi-la inteiramente ao Estado, mas ao mesmo tempo, limita-a ao exercício de sua função social, retirando-lhe o caráter individualista.

No Brasil, o princípio da função social da propriedade surge com a Constituição de 1934 que trouxe previsão do tema em seu artigo 113, § 17. Desapareceu tal princípio na Constituição de 1937, mas se reafirma, com maior vigor, na Constituição de 1946. Além do que com o Estatuto da Terra, Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, é que se definiu, vez por toda, o que vem a ser função social da propriedade.

Com base no exposto, é possível compreender que a concepção de função social da propriedade é relativa ao período histórico e às concepções política e social de cada época. E que atualmente tem ganhado força substituindo na legislação a concepção individualista da propriedade, como forma de se alcançar o bem estar social.

### 3.6. Função social da propriedade rural no Brasil

Toda doutrina, vislumbrada ao longo deste capítulo e do capítulo anterior, trata da função social da propriedade e, de forma específica, da propriedade territorial rural. Isso é justificável não e tão-somente em razão da maior parte de ela ser agrarista, mas pelo fato da importância da propriedade territorial rural no contexto social e econômico do Brasil. Essa é a concepção de Salles (2000, p. 83) a respeito do tema, função social da propriedade, deduzindo que: “com efeito, deve a propriedade representar um elemento de ordem e de paz social, prestando-se à organização e ao rendimento da produção”.

Uma observação minuciosa do Capítulo I até o presente momento deste trabalho, é suficiente para demonstrar que a terra é a responsável pela manutenção de toda a vida que se apoia sobre ela. Dela nasce também as sociedades, que agrupando-se em regiões, dão origem as regras de conduta. Portanto, a terra é o centro da vida e da dinâmica social. Em contra posição, há também o entendimento de que:

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 o gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: Defendei-vos de ouvir esse impostor: estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém (ROUSSEAU, 1991, p. 259).

Pode-se afirmar que o criador da propriedade é este a quem Rousseau atribui como sendo o fundador da sociedade. Pelo fato de que cercou um terreno e se tornou o seu detentor, apropriou-se dele em detrimento dos demais que o acreditaram. De fato, por causa da propriedade de terras, crimes, assassinios e misérias, ocorrem constantemente no Brasil e no mundo. A solução que se tem, atualmente, para eliminar ou minorar tais situações, sem ofender o Estado de Direito é justamente dando ênfase e força ao princípio da função social da propriedade.

### 3.7. Fundamentos jurídicos justificadores da necessidade de distribuição de terras no Brasil

No decorrer deste capítulo, estudou-se a importância da propriedade e o reconhecimento pelo Estado democrático de direito, do direito, a ela e dela inerente. De maneira semelhante, há o reconhecimento de que ela deve ter sua função social, a qual, retira do ceio conceptivo de propriedade o seu carácter individualista e absoluto. É, pois, justamente essa nova concepção e a concepção de utilidade ou necessidade pública os fundamentos da desapropriação.

O fundamento da desapropriação repousa, portanto, na utilidade ou necessidade pública ou, ainda, no interesse social, que indique a conveniência de apropriação do bem particular em nome do interesse, coletivo, sem que se deva falar, entretanto, em conflito entre interesses particulares e públicos (SALLES, 2000, p. 81).

Portanto, é pacífico na doutrina brasileira, aqui representada em Salles, o entendimento de que repousam, naqueles princípios, a fundamentação do direito que o Estado adquire de desapropriar por necessidade, utilidade ou, ainda e principalmente, por descumprimento da função social a que está então subordinada a propriedade. A doutrina agrária brasileira é unânime em abraçar, de forma especial, o princípio da função social da propriedade como justificativa a desapropriação pelo Estado. Não se podendo questionar tal princípio e o instituto da desapropriação, na forma do art. 184 *caput* da Constituição Federal de 1988, *in verbs*:

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 vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (CONSTITUIÇÃO, 2009, p. 61).

Também, há o preceito estampado na Lei Complementar nº. 76, de 06 de julho de 1993 que determina em seu art. 2º que “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<sup>2</sup>”. Além do que, o Código Civil em seu artigo 1228, § 3º reforça o princípio da função social e fala também da necessidade e utilidade pública como justificativa de uma possível desapropriação ao afirmar que: “o proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição em caso de perigo público iminente (CIVIL, 2009, p. 239).”

Diante do exposto, chega-se à conclusão de que há, no ordenamento jurídico brasileiro, suporte legal para que se efetue a desapropriação de terras, a fim de que se faça sua distribuição àqueles que de fato queiram se utilizar dela para produção. De forma indireta, pode-se afirmar que o Estado brasileiro está, inclusive, obrigado a assim proceder, ou seja, realizar a desapropriação e divisão de terras, sob pena de prejudicar a sociedade brasileira socialmente por sua omissão. É justamente pela necessidade de se distribuir terras para o bem social que criou o instituto da desapropriação, portanto, mister é a sua efetivação.

### **3.8. Fundamentos sociais justificadores da necessidade de distribuição de terras no Brasil**

Ao lado dos fundamentos jurídicos justificadores da necessidade de distribuição de terras no Brasil, estão os fundamentos sociais. Estes, de certa forma, fundamentam inclusive aqueles. Tal fato acontece porque a legislação brasileira caminha no sentido de gerar o bem-estar social. Para tanto, o legislador, no ato de legislar, busca os meios necessários para atingir esse fim. Daí que a lei apenas reflete e reconhece um interesse que a sociedade ou o próprio legislador consagram como importante.

---

<sup>2</sup> BRASIL, Lei complementar 76, de 06 de julho de 1993. Publicada no Diário Oficial da União em 07/07/1993. 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.

De fato, é preciso pensar na alimentação, na economia, no desemprego, na falta de moradia, como problemas que afetam o Brasil e precisam ser solucionados. Nesse sentido, não há dúvidas de que tais problemas podem ser amenizados em ocorrendo distribuição de terras àqueles que não têm e de fato a desejam para fazê-las produzir. A doutrina, aqui representada por Sodero, reconhece tal necessidade. Esse afirma inclusive que:

A Lei nº. 4504, de 30.11.1964, ao visar a elevação do nível econômico e social do homem do campo, uma maior produtividade agrícola e, conseqüentemente, a redistribuição da renda nacional, fundamenta-se no princípio do direito agrário contido no novo conceito de propriedade, segundo o qual a terra está a serviço do homem, e não o homem a serviço da terra; no princípio de direito agrário de que a terra não é uma mercadoria, e sim um meio de produção e de utilidade social; no princípio segundo o qual a propriedade contém uma função social que implica em obrigações (SODERO, 2006, p. 16).

Do mesmo modo, há entendimento de que “são objetivos da Reforma Agrária, em nosso País, promover a justiça social e o aumento da produtividade (MARQUES, 2001, p. 168)”. Tal argumento doutrinário reforça o entendimento de que a distribuição de terras deve ser entendida como forma de justiça social e como forma de aumentar a produção no País, principalmente a produção de alimentos.

Tamanha é a necessidade de distribuição de terras, que a doutrina majoritária, aqui representada por Marques, defende inclusive a necessidade de uma reforma agrária que estabeleça e execute políticas distributiva e promocional no campo. Isso para que se alcance não só justiça social, mas também o bem-estar da nação que, direta ou indiretamente, será alcançado com essa distribuição.

Assim sendo, é possível concluir que existem aspectos legais inseridos no direito de propriedade e consagrados no direito brasileiro que justificam a necessidade e possibilidade de distribuição de terras no Brasil. Da mesma forma, existem aspectos sociais também a justificarem tal distribuição. O que importa dizer e, acima de tudo, é que se eles existem, é porque a sociedade atual, em nome dos seus bem-estares presente e futuro, passou a reconhecer essa necessidade.

A questão que se coloca agora é identificar as razões pelas quais, apesar de todas essas justificativas jurídicas e sociais, ainda existem conflitos no campo e a exigência de partilha de terras entre numeroso grupo de sem-terras. Representando um problema ainda latente e que, a cada dia, faz aumentar a necessidade de soluções. Na busca de identificar as razões da existência dos problemas verificados no campo, é que se propõe o estudo dos critérios de distribuição de terras, a fim de verificar se eles atendem aos ditames legais e sociais que envolvem a matéria.

## **4. CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS E OS DITAMES LEGAIS RELATIVOS À MATÉRIA.**

### **4.1. Estado administração**

No capítulo anterior, observou-se que dois critérios fundamentais justificam a necessidade da partilha de terras no Brasil: 1) o critério legal que é aquele estabelecido pelo próprio direito positivo, autorizador de limitações à propriedade sob certas circunstâncias; 2) critério social, apoiado no reconhecimento da necessidade humana de subsistência.

O aspecto justificador social nasce em consequência de situações críticas como fome, desemprego, falta de moradia, etc. Já o aspecto justificador jurídico nasce da necessidade de imposição estatal a fim de solucionar ou amenizar a situação em concreto. Observe-se que, normalmente, são os problemas sociais que demandam normas jurídicas. Nesse sentido, surgindo o problema social e dependendo de sua natureza, medidas sociais e legais deverão ser tomadas para se obter a solução.

Nem sempre medidas sociais são suficientes para coibir problemas o que demanda medidas jurídicas que exerçam coerção sobre pessoas físicas ou jurídicas. Por exemplo, a propriedade improdutiva, necessária àqueles que desejam fazê-la produzir, nunca sairia do domínio do proprietário não fosse a lei para tomá-la. Confusão maior ocorreria se, em falta da lei, cada um, utilizasse força física para atingir tal objetivo.

O que se deseja mostrar é que grande parte das leis (aspecto jurídico) nascem de problemas sociais (aspectos sociais) e ela não seria necessária não fosse o problema. No entanto, nem sempre, a lei por si mesma é a solução. Dependendo de medidas também sociais, para alcançar satisfatoriamente seu fim. Nessa linha de raciocínio, a lei normalmente serve de instrumento para efetivar medidas sociais. Isso acontece, como vimos, no que se refere à distribuição de terras, onde a lei busca corrigir e efetivar medida social de distribuição das mesmas.

É possível perceber que lei e medida social são interligadas e, de fato, precisam sê-lo, pois, somente assim, atingirão seus objetivos. Responsável por realizar tal interligação é “o Estado, que, no exercício de suas atividades precípua, desempenha funções, políticas, econômicas e sociais com a finalidade de atender às necessidades básicas e fundamentais de sua população (FARIA, 2001, p. 409)”. Assim, o Estado, responsável que é pelo bem-estar social, deve realizar suas políticas no sentido de integrar legislação e medidas sociais para alcançá-lo.

O Estado, na atualidade, é o responsável em promover o bem-estar social. A ele é confiado tal autonomia por parte do povo. Consoante à atual compreensão, “Estado de direito é aquele que prima pela democracia, zela pelas moralidades pública e administrativa, promove a justiça, a segurança pública e o bem-estar coletivo, e, ainda, submete-se às leis por ele criadas (FARIA, 2001, p. 64)”. Ao Estado, cabe promoção do bem-estar social e, principalmente, a solução de problemas entre particulares não, sendo permitido a estes fazerem justiça pelas próprias mãos.

#### 4.2. O poder do Estado e a norma posta

O Estado de Direito, dentro do contexto brasileiro atual, é investido de poder soberano. Soberania administrada com base na democracia. Assim sendo, o Estado brasileiro, investido no poder, por vontade do povo detentor desse poder e que elege seus representantes, assume para si o dever de zelar por seu povo e isso respeitando ele mesmo as normas que cria, tornando-se Estado de Direito. Nesse sentido:

O Estado desfruta, portanto, não o mero monopólio da força física, mas sim a faculdade de expedir comandos genéricos voltados a muitos destinatários, ordens estas denominadas leis. É por este recurso, portanto, pela utilização do direito, enfim, que o Estado se viabiliza. Noutro dizer, ainda, o Estado é manifestação de um poder institucionalizado (BASTOS, 1999, p. 83).



Portanto, a viabilidade do Estado se faz pela lei, sendo esta o recurso pelo qual ele administra o seu povo e faz inclusive valer suas políticas. Respeitando suas próprias leis, ele se firma e se consolida como um Estado de Direito.

É possível, visualizar que, a partir do instante em que o povo elege seus representantes, e, assim, o Estado, detentor de poder soberano, investe-lhe também no dever de velar pelo seu bem-estar. Tal investidura se dá como mecanismo utilizado por maioria da sociedade que percebe a inviabilidade de solução dos seus problemas sem uma centralização política. Consequentemente, ao aceitar tal incumbência por parte do povo, o Estado toma para si, a obrigação de atender às suas necessidades, afinal, ele nasceu para solucioná-las. No contexto agrário, não é diferente. O Estado, também, tem o dever de solucionar os problemas que ali surgem.

Como visto, o Estado brasileiro, justamente, reconhecendo a importância do setor agrário e dos problemas nele existentes, busca corrigi-los como forma de beneficiar a sociedade de uma forma geral. Assim, a distribuição de terras em pequena escala, até então praticada pelo Estado, nada mais é do que a efetivação do dever estatal de solucionar problemas de moradia, fome, desemprego, dentre outros.

Para alcançar os seus objetivos, o Estado não pode deixar as coisas a desejar, por isso, impõe limitações aos seus governados em relação aos seus direitos ou à forma de exercê-lo. Como o tema do presente trabalho refere-se ao direito agrário que está ligado ao direito de propriedade, passar-se-á a analisar essas imposições estatais sobre a propriedade como forma de introdução aos critérios de distribuição de terras e os ditames legais relativos à matéria.

### **4.3. Formas de restrições ao direito de propriedade**

Visualizou-se, no capítulo anterior, quando foi tratado o critério legal de distribuição de terras que o direito brasileiro autoriza, sob certas circunstâncias, a limitação ou até mesmo, a perda do direito de propriedade. O que se concretiza, por meio do poder soberano do Estado, onde, se ensina, que:

Os fundamentos para esse comportamento estatal são o interesse social e o poder de império do Estado manifestado através do domínio eminente e do poder de polícia, previstos e regulados no sistema jurídico nacional. São meios de intervenção legítimos e compatíveis com o direito de propriedade e com o exercício da atividade econômica no Estado democrático de direito (FARIA, 2001, p. 409).

Também é lição do mesmo autor o fato de que “a limitação administrativa é meio de intervenção do Estado na propriedade privada e na atividade particular, decorrente de sua soberania interna e do seu dever para com o bem-estar social (FARIA, 2001, p. 411)”. Deixando claro, portanto, que o poder soberano do Estado, que o possui em decorrência do respaldo social, faz com que ele tenha como contrapartida, o “dever” de prover o bem-estar da sociedade.

Para efetivar tais limitações, o Estado não pode deixar de lado suas próprias leis, sob pena de perder sua característica de Estado de Direito. Se isso viesse a acontecer, um verdadeiro caos e desordem poderiam dominar. Princípios e institutos, como por exemplo, o do direito adquirido, seria violado prejudicando toda a estrutura organizacional legal do país.

Para se evitarem efeitos danosos e, em nome do Estado de Direito, é que a limitação ao direito de propriedade ou da forma de exercê-lo não pode ser feita sem critérios. Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro cria institutos jurídicos visando a alcançar finalidades sociais sem, no entanto, desrespeitar normas constitucionalmente garantidas.

No Brasil, conforme se verifica distribuído didaticamente na doutrina de Faria (2001) existem cinco institutos limitadores do direito de propriedade, portanto, cinco maneiras devidamente normatizadas que o Estado brasileiro utiliza para interferir na propriedade reduzindo, em razão desta, o direito dela inerente. Tais institutos serão aqui conceituados com o exclusivo propósito de demonstrar que nem todos os institutos limitadores do direito de propriedade interessam e servem como pressupostos ou critérios de desapropriação e distribuição de terras.

### **4.3.1. Ocupação temporária**

Conforme prescreve o art. 36 do Decreto-Lei 3.365 de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, “é permitida a ocupação temporária, que será indenizada, a final, por ação própria, de terrenos não edificados, vizinhos às obras e necessários à sua realização. O expropriante prestará caução, quando exigida (DECRETO, 2009, p. 1.157)”.

Percebe-se, por conseguinte, que somente está admitida a ocupação temporária, de terrenos em construções, vizinhos a obras de interesse da administração e que sejam necessários à sua realização. Tal ocupação será indenizada no final da obra, porém, se exigida, deverá ser prestada caução.

### **4.3.2. Requisição administrativa**

O art. 5º, XXV da Constituição Federal de 1988 autoriza a requisição nos seguintes termos: “No caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior se houver dano (CONSTITUIÇÃO, 2009, p. 08)”.

Observe, neste caso, que o Estado poderá diante de um “iminente perigo público”, por meio de autoridade “competente”, requisitar propriedade particular até que se resolva a situação de perigo. Nesta hipótese, ao contrário da anterior, somente ocorrerá a indenização se da requisição ocorrer dano ao objeto requisitado.

### 4.3.3. Servidão administrativa

A base legal para a servidão administrativa está no art. 40 do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. “O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta Lei (DECRETO, 2009, p. 1157)”. A servidão, em outras palavras, é imposição do Estado sobre a propriedade particular, visando a assegurar a realização e a conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública que, na conformidade do referido artigo, deverá ser indenizada.

### 4.3.4. Tombamento

O tombamento que também encontra regulamentação no Decreto-Lei nº 25 de 30 de novembro de 1937, nada mais é do que a inscrição de um determinado bem no livro próprio com a finalidade de torná-lo patrimônio público cultural. Advindo daí consequências como, por exemplo, as enumeradas por Faria, para quem:

Esse procedimento, uma vez concretizado, gera ao proprietário do bem o dever de preservá-lo, podendo contar com a colaboração para a execução dos serviços de conservação do bem, quando imóvel. De outro lado, impõe ao proprietário limitações ao exercício do direito sobre o bem, vez que o tombamento o afeta de característica pública. Assim, mesmo a coisa continuando no domínio particular, sujeita-se a controle e fiscalização pública especiais, por interessar a coletividade (FARIA, 2001, p. 430).

Percebe-se, com base no exposto, que o tombamento é outra forma de limitação do direito de propriedade, vale dizer, não é modalidade de perda dela. O máximo que ocorre nesse caso é a imposição do dever de preservação do bem tombado por parte do proprietário que, inclusive, poderá contar com a colaboração da Administração Pública nesse objetivo.

### 4.3.5. Desapropriação

A desapropriação está prevista no art. 5º, XXIV da Constituição Federal (2009, p. 08) com o seguinte dizer “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição. Pela doutrina:

Pode-se entender a desapropriação como de procedimento administrativo por via do qual o Poder Público constrange o proprietário a transferir ao Estado bens móveis ou imóveis declarados de interesse público, mediante prévia e justa indenização em dinheiro ou excepcionalmente em títulos da dívida agrária, nos termos da lei, por acordo ou por força de decisão judicial (FARIA, 2001, p. 457).

Verifica-se, por meio do estudo desses institutos, que cada um, em seu lugar, destina-se a normatizar de diferentes formas a limitação imposta pelo Estado sobre a propriedade. Nesse sentido, a ocupação temporária, a requisição administrativa, a servidão administrativa e o tombamento têm, como característica fundamental, o fato de que sempre continuarão como propriedade, ou seja, o proprietário continua dono do bem. Já na desapropriação, ele perde o bem para o Estado.

Os institutos epigrafados, exceto a desapropriação, não interessam a este trabalho pelo fato de que, fazendo parte do domínio do proprietário, mesmo que, de forma limitada, este continua com direitos inerentes à propriedade. Para a distribuição de terras, o proprietário, não poderá ter direito algum. Se tiver e sua propriedade for distribuída, o direito subjetivo de propriedade seria violado o que não condiz com o Estado de Direito. Portanto, aqueles institutos não servem como critérios que, uma vez preenchidos, autorizam a perda do bem em favor do Estado.

#### **4.4. Distribuição de terras a partir da desapropriação**

Foi possível perceber, pelo estudo do tópico anterior, que, dos vários institutos limitadores do direito de propriedade, o mais expressivo é o da desapropriação. Isso acontece porque, como o próprio nome já diz, ele retira a propriedade daquele que detém a qualidade de proprietário da coisa. Daí ser tal instituto o ponto central do presente trabalho. Por meio dele, e, observado os critérios que o implementam, torna-se possível a distribuição de terras por parte do Estado.

A título de didática deste trabalho, pode ser considerada a desapropriação, como um “critério geral” para a distribuição de terras a ser implementado por outros “critérios específicos”. Uma propriedade, logicamente, só pode ser dada, ou, se preferir, distribuída a alguém, se não tiver um proprietário. Havendo-o, não poderá. Se ocorresse, semelhante caso, haveria lesão ao direito de propriedade o que, como se viu é incompatível com o Estado de Direito. Daí o critério primeiro a ser observado é o da necessidade social e depois o da desapropriação.

#### **4.5. Compreendendo a desapropriação**

Do presente momento em diante, propõe-se o estudo do tema desapropriação, voltado para o direito agrário, como forma de solucionar conflitos no campo e corrigir problemas sociais decorrentes da má distribuição de terras. Importante começar compreendendo o instituto, que:

Do ponto de vista teórico, pode se dizer que desapropriação é o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público (MELLO, 2001, p. 711).

Por meio deste conceito, identifica-se, inicialmente, que a desapropriação deve seguir um procedimento por parte do Poder Público. Ocorre de forma compulsória o despojamento da propriedade, mas apesar disso, não é roubada ou retirada injustamente, visto haver o pagamento dela, ao proprietário. Tal só se justifica havendo interesse público em jogo. Nesse sentido,

A desapropriação é um ato de Direito Público mediante o qual a administração, com base na necessidade pública, na utilidade pública ou no interesse social, desvincula um bem de seu legítimo proprietário para transferir sua propriedade a um ente estatal ou particular, com prévia e justa indenização (FERREIRA, 1998, p. 185).

No ordenamento jurídico brasileiro, existem apenas dois tipos de desapropriação. São eles: a urbana e a rural. A urbana, autorizada como forma de implementação de políticas urbanísticas e a rural, para fins de reforma agrária. Ambas estão presentes na Constituição Federal nos seguintes termos, *in verbis*:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

...  
§ 4º. É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para a área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:

...  
III. Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados ao valor real da indenização e os juros legais.

...  
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 título da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (CONSTITUIÇÃO, 2009, p. 61).

Para o presente trabalho, será considerada e estudada a desapropriação para reforma agrária nos termos do transcrito art. 184 da CF/88. Para tanto, uma distinção importante é necessária entre este artigo e o art. 5º inciso XXIV, da mesma Constituição, o qual preceitua que “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 (CONSTITUIÇÃO, 2009, p. 08).”

Observe que, no referido inciso, fala-se em “necessidade” ou “utilidade pública” ou ainda, “interesse social”, ao passo que o art. 184 fala apenas em interesse social como justificativa à desapropriação. De fato, há distinções entre os três institutos sendo que os dois primeiros estão fundamentados pelo Decreto-Lei 3.365/41 e o último, pela Lei 4.132 de 10 de setembro de 1962, seguida pelo Estatuto da Terra Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964 e a Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, que trata da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Nesse sentido, é o seguinte entendimento.

Já adiantamos, anteriormente, nosso ponto de vista a respeito da questão vertente, ao afirmar, que não obstante o legislador constituinte ter consagrado a tricotomia e entendermos ser a mesma útil, o conceito de necessidade pública é abrangível pelo de utilidade pública. Destacamos, por outro lado, que o pressuposto constitucional do “interesse social” se distingue, nitidamente, do relativo à “utilidade Pública”. Daí haver o legislador tratado as duas modalidades de expropriação em diplomas legais diversos, muito embora nada o impedisse de fazê-lo em um único (SALLES, 2000, p. 177).

Portanto, interessa no presente momento, para fins de estudo do tema, o interesse social previsto no art. 184 da CF/88, como justificativa à desapropriação de terras com propósitos de reforma agrária, pois, conforme visto, está devidamente disciplinada em lei própria. Ainda, assim, só poderá ocorrer desapropriação em caso de descumprimento por parte da propriedade de sua função social. Sobre o princípio da função social, há ensinamento de que:

No Brasil, particularmente, esse princípio está profundamente arraigado, de sorte que a legislação agrária dele se ocupa em diferentes textos, como a dizer que ele constitui, realmente, o cerne do jus agrarismo. E não podia ser

diferente, na medida em que a necessidade de reforma agrária em nosso país é explicada exatamente pelo elevado índice de concentração de terras nas mãos de poucos, sem que estejam cumprindo a sua função social (MARQUES, 2001, p. 48).

Destarte, a desapropriação somente estará justificada quando estiver presente, o interesse social e a propriedade não estiver cumprindo a sua função social. Com base em estudo anterior deste trabalho, percebemos, há interesse social na efetivação de desapropriações para reforma agrária como forma, de diminuir a fome e o desemprego. Mas, de acordo com a legislação, não é necessária só a observância do princípio do interesse social.

Para a desapropriação, também há a necessidade de que a propriedade rural não esteja cumprindo a sua função social. Além do mais, a propriedade rural, entendida esta como “imóvel rural”, terminologia mais adequada segundo Marques (2001 p. 53), será desapropriada mediante justa e prévia indenização. A propriedade, nesses termos, não será desapropriada de forma arbitrária, para tanto, ocorrerá todo um processo que caracterize e justifique a não-observância daquele princípio e estabeleça “justa indenização ao proprietário<sup>3</sup>”.

#### **4.6. Ditames legais relativos ao cumprimento da função social do imóvel rural**

A desapropriação de imóveis rurais somente estará autorizada diante da observância dos critérios aqui estudados, ou seja: do interesse social e do não-cumprimento da função social. O não-preenchimento dos mencionados critérios não autoriza o processo de desapropriação. Ocorre que conflitos no campo e outros problemas como, a fome, falta de moradia e desemprego, muito comuns no Brasil, preenchem os requisitos de interesse social na desapropriação.

<sup>3</sup> Em nosso sistema jurídico-processual a desapropriação rege-se pelo princípio segundo o qual a indenização não será paga senão a quem demonstre ser o titular do domínio do imóvel que lhe serve de objeto (cf. art. 34 do DL 3.365/1941; art. 13 do DL 554/1969; e § 2º do art. 6º da LC 76/93). (RCL 2.020, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 2-10-2002, Plenário, DJ de 22-11-2002.) Disponível em <<http://www.stf.gov.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar>>. Acesso dia 16 de agosto de 2010 às 15h:58 min..

Resta a análise dos critérios legais que determinam o que faz do imóvel cumpridor de sua função. Nesse caso, como já se ponderou, em momento anterior deste trabalho, o Estado deve, objetivamente, fixar critérios determinadores do que vem a ser ou como deve ser a propriedade cumpridora de sua função social. Tais ditames garantirão a não-intervenção arbitrária do Estado sobre o reconhecido direito de propriedade.

Os critérios, a serem observados a fim de que a propriedade atenda à sua função social, estão elencados no art. 186 e incisos da Constituição Federal e art. 9º e incisos da Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, que dispõem sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no capítulo III, Título VII, da Carta Magna, conforme se depreende do próprio artigo 1º da referida Lei. Esta assim prescreve *in verbs*:

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 a 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 (Disponível em: MARQUES, 2001, p. 264).

Portanto, o imóvel rural que não cumprir tais requisitos estará passível de desapropriação por parte da União. Sendo considerado como imóvel rural aquele previsto no art. 4º, I da referida Lei, “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 (Disponível em: MARQUES, 2001, p. 260)”.

A própria Lei 8.629/93 explica os critérios contidos em seu art. 9º supracitado, observe o que dizem os parágrafos do referido artigo:

§ 1º. Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração os especificados nos §§ 1º ao 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 dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel (Disponível em: MARQUES, 2001, p. 260).

Deve ser mencionado o fato de que o imóvel rural, com área compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais (pequena propriedade) e o imóvel rural com área entre 4 e 15 módulos fiscais (média propriedade) não são, na conformidade do parágrafo único do art. 4º da lei em epígrafe, susceptíveis de desapropriação para fins de reforma agrária desde que seu proprietário não possua outra propriedade rural. Nesse sentido, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal observe:

A pequena e a média propriedades rurais, cujas dimensões físicas ajustem-se aos parâmetros fixados em sede legal (Lei 8.629/1993, art. 4º, II e III), não estão sujeitas, em tema de reforma agrária (CF, art. 184), ao poder expropriatório da União Federal, em face da cláusula de inexpropriabilidade fundada no art. 185, I, da Constituição da República, desde que o proprietário de tais prédios rústicos – sejam eles produtivos ou não – não possua outra propriedade rural. (...) A notificação prévia do proprietário rural, em tema de reforma agrária, traduz exigência imposta pela cláusula do devido processo legal. (MS 23.006, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 11-6-2003, Plenário, DJ de 29-8-2003). (Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=1751>>. Acesso em 05 de novembro de 2010 às 10h:30min.).

Quanto à indenização devida, no caso de desapropriação, a Lei ora em questão, também fixa critérios objetivos orientadores da avaliação do valor. Não poderia ser diferente ou valores excessivos e irrisórios poderiam ser pagos conforme critérios subjetivos da administração. Para evitar tais acontecimentos, estampado no art. 12 da Lei 8.629, existe o seguinte preceito, *in verbis*:

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 ancianidade das posses;

V – Funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias (Disponível em: MARQUES, 2001, p. 265).

O art. 243 da Constituição Federal autoriza a expropriação de glebas onde se localizam culturas ilegais de plantas psicotrópicas nos seguintes termos, *in verbis*:

Art. 243. As glebas de quaisquer região do País onde forem localizados culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinados 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 (CONSTITUIÇÃO, 2009, p. 73).

O artigo ora referido está regulamentado pela Lei 8.257, de 26 de novembro de 1991, que dispõe sobre expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas. Constitui outra forma de desapropriação, cuja propriedade, também é destinada à distribuição, caso em que o proprietário, conforme especificado em lei, não será indenizado.

Por esse estudo, verifica-se que no Brasil, existe legislação disciplinando temas de grande relevância na atualidade. Mais, especificamente, neste caso, temas relacionados com os conflitos agrários resultantes da má distribuição de terras. Portanto, tem-se todo um aparato legal que estabelece critérios objetivos de efetivação da desapropriação. Não só isso, há, também, todo um conjunto de necessidades sociais cuja distribuição de terras é necessária à sua amenização.

Pode-se concluir, com base na doutrina e na legislação, que não há arbitrariedade nas desapropriações realizadas nos termos aqui analisados. Visto que, há o respeito ao devido

processo legal<sup>4</sup> inclusive regido por lei própria (Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993). Também, o proprietário não perderá o valor do imóvel desapropriado, visto que a desapropriação será indenizada.

Portanto, o Estado brasileiro está legitimado, tanto legal como socialmente, a realizar desapropriações na conformidade, é óbvio, do que dispõe a lei. Não está somente legitimado, mas obrigado a proceder às desapropriações em consequência de ter tomado para si o dever soberano de velar pelo bem-estar e justiça social.

Nesse sentido, Marques (2001, p. 56) afirma que “milhões de hectares de terras existem neste país continental, concentrados nas mãos de poucos privilegiados que não estão cumprindo a função social. Na outra ponta, milhões de trabalhadores chamados “sem-terras, buscam, em bloco, o acesso à terra improdutiva”.

Logo, percebe-se que, apesar de toda justificativa legal e social para a desapropriação, há terras que não estão cumprindo sua função social. Nem, por isso, estão sendo desapropriadas, apesar do grande número de trabalhadores lutando por glebas para cultivar e estabelecer moradias.

---

<sup>4</sup> A vistoria efetivada com fundamento no art. 2º, § 2º, da Lei 8.629/1993 tem por específica finalidade viabilizar o levantamento técnico de dados e informações sobre o imóvel rural, permitindo à União Federal, que atua por intermédio do Incra, constatar se a propriedade realiza, ou não, a função social que lhe é inerente. O ordenamento positivo determina que essa vistoria seja precedida de notificação regular ao proprietário, em face da possibilidade de o imóvel rural que lhe pertence, quando este não estiver cumprindo a sua função social, vir a constituir objeto de declaração expropriatória, para fins de reforma agrária. (...) A notificação a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei 8.629/1993, para que se repute válida e possa, consequentemente, legitimar eventual declaração expropriatória para fins de reforma agrária, há de ser efetivada em momento anterior ao da realização da vistoria. Essa notificação prévia somente considerar-se-á regular, quando comprovadamente realizada na pessoa do proprietário do imóvel rural, ou quando efetivada mediante carta com aviso de recepção firmado por seu destinatário ou por aquele que disponha de poderes para receber a comunicação postal em nome do proprietário rural, ou, ainda, quando procedida na pessoa de representante legal ou de procurador regularmente constituído pelo *dominus*. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reputado inadmissível a notificação, quando efetivada no próprio dia em que teve início a vistoria administrativa promovida pelo Incra. (...) O descumprimento dessa formalidade essencial, ditada pela necessidade de garantir, ao proprietário, a observância da cláusula constitucional do devido processo legal, importa em vício radical que configura defeito insuperável, apto a projetar-se sobre todas as fases subsequentes do procedimento de expropriação, contaminando-as, de maneira irremissível, por efeito de repercussão causal, e gerando, em consequência, por ausência de base jurídica idônea, a própria invalidação do decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória.” (MS 23.949, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1-2-2002, Plenário, DJE de 27-3-2009.). Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar>>. Acesso dia 16 de agosto de 2010 às 15h:58min..

#### 4.7. Impedimentos à efetivação de desapropriações

A questão que se coloca é: Por que mais desapropriações não ocorrem mesmo havendo justificativas para tanto? Seria por desinteresse do Estado em enfrentar problemas cujas barreiras são impostas por grande parte da sociedade? Marques (2001, p. 57), aponta como impedimentos a maiores atuações do Estado, o seguinte:

A grande questão que se agita é saber como comprovar o cumprimento dos requisitos da função social. Há muitos órgãos aos quais se distribuem as mais diferentes atribuições. Pontificam o INCRA e o IBAMA, que cuidam da avaliação pertinente à ótica econômica e ecológica. A dificuldade maior fica para os requisitos que configuram a visão social. Indaga-se sobre quem deve investigar a observância das relações de trabalho: o Ministério Público do Trabalho, cujos fiscais, quase sempre, não se vêem no interior? A Justiça do Trabalho, para onde devem convergir os conflitos trabalhistas? E o “bem-estar” dos proprietários e dos trabalhadores rurais, como se prova? Que órgão tem exercido essa missão institucional?

De fato, a falta de fiscalização por parte do Estado ou de órgãos específicos de efetivação dela, faz com que passe despercebida a propriedade descumpridora de sua função social. Mas não é só, o mesmo autor aponta também que “não se pode esperar das autoridades governamentais atitudes mais agressivas, na medida em que a política agrícola desenvolvida, na atual conjuntura, registra distorções marcantes, que têm inviabilizado ao empresário rural uma performance mais satisfatória (MARQUES, 2001, p. 58)”.

Realmente, não adianta todo um aparato legal, justificador da desapropriação e um procedimento para efetivá-la, se o Estado não viabiliza meios que facilitem o trabalho daqueles que já têm suas propriedades. Nesse caso, há injustiça da mesma forma, pois quem não faz sua propriedade produzir por falta, por exemplo, de recursos financeiros, estará em situação pior, no caso de perda de sua propriedade, em razão do descumprimento de sua função social.

Não obstante tais ponderações, não se pode permitir que elas justifiquem a desídia do Estado. Pois, ao mesmo tempo em que há inúmeros casos, como o acima aludido, há outros,

onde, a propriedade não cumpre sua função, servindo apenas para guardar riquezas e não gerá-las, beneficiando alguns poucos particulares.

O Estado deve tomar as medidas necessárias para solução da questão, seja fiscalizando, seja por meio de políticas agrárias. Nesse sentido,

O que não se concebe é ver todo o aparato legal, inclusive em sede de Constituição Feral, sem produzir resultados. A continuar assim, terminará sendo letra morta o acervo normativo consagrador da doutrina da função social da propriedade, construída ao longo da história (MARQUES, 2001, p. 58).

Os institutos autorizadores da desapropriação e os critérios que os implementam existem, o que se deve buscar, portanto, é a sua efetivação. A questão acerca da ineficácia do Estatuto da Terra, leva à seguinte indagação:

O que é que há? Porque motivo, com uma lei de Reforma Agrária, com um órgão administrativo específico para seu planejamento e execução – que é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, INCRA – verbas para as suas finalidades, técnicos de nomeada nele atuando profissionalmente, advogados especializados em Direito Agrário, e demais técnicos e pessoal administrativo, e já existindo uma visão geral do problema nas várias regiões do País onde pode e deve ser executado tal processo reformista, pouco ou nada se faz (SODERO, 2006, p. 319).

O autor lembra um fato importante, o fato de que há uma visão geral acerca do tema referente à implementação da legislação agrária. O fato, de esta legislação ter sido criada, é a prova de que se tem tal visão. Mas, então, por que a legislação não é efetivada se ela é necessária? A resposta também surge a partir dos ensinamentos desse respeitado professor, para quem, não há Reforma Agrária no Brasil porque “não interessa aos donos do poder. As estruturas agrárias e fundiárias, falhas, deficientes e injustas, permitem aos poderosos auferir maiores lucros e vantagens (SODERO, 2006, p. 319)”.

O referido autor compreende que não há uma Reforma Agrária, especialmente a partir do Estatuto da Terra, porque há interesses, por trás da vontade daqueles que detêm a possibilidade de implementá-las. De fato, o que se observa na prática, são terras utilizadas como forma de assegurar patrimônio. O mesmo autor continua:

Quais foram e são os meios empregados para impedir a aplicação de uma lei com profundo caráter social e econômico – pois visa a elevação do nível de vida do rurícola e o conseqüente aumento de produtividade decorrente de sua atividade profissional em bases empresariais em nosso País?

Simplemente este: a não aplicação do Estatuto da Terra, conjugando a outras medidas ou providências com caráter legal, criando o Poder Público, órgãos, planos, programas, projetos etc., etc., etc., procurando desviar a atenção do problema principal, que é o planejamento e a execução da reforma agrária (SODERO, 2006, p. 319 e 320).

Para Sodero (2006), o problema não está na falta de fiscalização, como aponta Marques (2001), mas na falta de vontade em efetivar mudanças cuja legislação autoriza. Nesse sentido, o interesse de uma minoria privilegiada está emperrando um processo necessário no País. Processo capaz de solucionar problemas relacionados à alimentação, ao desemprego, à falta de moradia e outros deles decorrentes.

O que se conclui é que o Estado Brasileiro dispõe de regras que preenchem critérios autorizadores da interferência do Estado sobre a propriedade, tendo por objetivo o bem-estar social, quais sejam, o critério do interesse social e o da função social da propriedade. Onde, havendo interesse social e propriedade que não esteja cumprindo sua função, autorizada estará a desapropriação para fim de reforma agrária.

Com a finalidade de que não haja arbitrariedades por parte do Estado, a lei estabelece os ditames legais acerca do tema. Prescreve, para tanto, situações que determinam um imóvel como não cumpridor de sua função social.

Conflitos acontecem no campo, pessoas que têm técnica no trabalho com a terra não a têm para trabalhá-la. Situações como essas poderiam ser evitadas com um pouquinho mais de interesse. O problema maior, porém, não é esse, mas o fato de que o próprio Estado está

deixando de agir. Pois, a maior lei do País - a Constituição Federal -, não está sendo observada.

A lei surge como forma de solucionar conflitos, promovendo a justiça. Todavia, se ela começa a não ser cumprida, o problema recai sobre toda a sociedade direta e indiretamente. No caso de ineficácia da legislação agrária, não é diferente. Tal fato contraria outros princípios gerando um efeito "bola de neve", ameaçador da estrutura jurídica do País e, assim, de toda coesão social, tendo como consequência, o desrespeito à lei, à pobreza, e, acima de tudo, à falta de perspectiva. Exemplos de essas consequências, é o que se observará no próximo capítulo.

## **5. DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS E DIREITOS FUNDAMENTAIS X DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

### **5.1. Declaração dos Direitos Humanos, Constituição da República Federativa do Brasil e direitos fundamentais**

O presente capítulo estudará a existência de relação entre distribuição de terras e alguns dos direitos fundamentais presentes na Declaração dos Direitos Humanos e na Constituição Federal. Tal análise é importante, à medida que se verificam os objetivos de uma e outra em declarar alguns direitos como fundamentais. É, a partir desta observação, que se podem aferir ações como atentatórias ou não àqueles direitos.

Dado à importância dos textos referidos no parágrafo anterior, um de âmbito internacional, o outro de âmbito interno, visto que materialização do reconhecimento da necessidade humana de igualdade, liberdade e fraternidade se faz imprescindível que este trabalho monográfico tenha-os, como objeto. Caso contrário cometer-se-ia pecado jurídico sobre o tema.

No capítulo anterior, foi observado que o Estado brasileiro está estruturado por leis sendo ele mesmo regido por elas. Nesse sentido, analisar a distribuição de terras sem ter em consideração, direitos fundamentais, reconhecidos, internacional e constitucionalmente, é o mesmo que não dar força de lei a um tema só reconhecível como obrigação quando imposta por lei. Isso acontece porque ninguém, nem mesmo o Estado, está obrigado a fazer o que não esteja previsto em lei como seu dever.

Se a distribuição de terras não é um dever legal, o Estado não está obrigado a realizá-la. Nesse caso, a Lei que disciplina a desapropriação para fins de reforma agrária, estudada no capítulo anterior, impõe ao Estado esse dever legal. As terras, com base nela desapropriadas, serão destinadas a servirem para o assentamento de famílias, ou seja, serão distribuídas.

Fica provado, que há o dever legal de o Estado em proceder à distribuição de terras desde que preenchidos os requisitos legais. No entanto, tal distribuição não se faz dever legal somente em razão da mencionada lei especial, mas também de recomendação internacional e da Constituição da República Federativa do Brasil. Isso acontece em face do reconhecimento de parte dos textos desses institutos de determinados direitos como fundamentais, por serem inerentes a pessoa humana.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, é o texto mais importante, a nível internacional, que reconhece já, no seu preâmbulo a “dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis” como “fundamento da liberdade, da justiça e da paz do mundo”; a considerar, “essencial que os direitos do homem sejam protegidos pelo império da lei, para que” ele “não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão<sup>5</sup>”.

Percebe-se, que a dignidade da pessoa humana é reconhecida na mencionada declaração como fundamento da liberdade, da paz e da justiça. Assim sendo, da dignidade da pessoa humana, erradia a justiça, a liberdade e a paz. Estes são objetivos a serem protegidos pelo império da lei, o que deve acontecer para que o homem não seja compelido a rebelar-se contra tiranias e opressões, pois, de fato, frente às injustiças e opressões, normalmente, a tendência é a rebelião humana cujos resultados são ainda mais prejudiciais a todos.

A mesma declaração, ainda em seu preâmbulo, considera os direitos e liberdades como ideais a serem atingidos por povos e nações, indivíduos, órgãos da sociedade e conclama-os a que adotem medidas progressivas de caracteres nacional e internacional para seu reconhecimento e observância.

Da Declaração Universal dos Direitos Humanos, depreendem-se importantes princípios constitucionais, como por exemplo, o princípio da dignidade humana, do direito à propriedade, do direito ao trabalho, etc. Inclusive, sobre o princípio da dignidade humana, há compreensão de que “a dignidade da pessoa humana é um dado transcendente e suporte indispensável de qualquer organização social que afirme a existência de Direitos Humanos

---

<sup>5</sup> Fragmentos do Preâmbulo da Declaração dos Direitos Humanos disponível na íntegra em: COMPARATO, Fabio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 5ª ed. rev. e atual. Saraiva. São Paulo – 2007, p. 234.

fundamentais e se disponha a torná-los efetivos e assegurados pela sociedade e pelo Estado, como um bem impostergável (OLIVEIRA, 2000, p. 11)”.

A Constituição Federal de 1988, reconhecendo o valor do princípio da dignidade humana, declara-o no art. 1º inciso III, como fundamento da República Federativa do Brasil, nos seguintes termos: “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: III a dignidade da pessoa humana (CONSTITUIÇÃO, 2009, p. 07).” Infere-se, portanto, que seguindo orientação internacional de direito humanos, a Constituição Federal leva o Estado brasileiro a pautar-se pela observância daquele princípio irradiador de direitos fundamentais.

## **5.2. Constituição Federal de 1988 e a preocupação com o bem-estar social**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, seguindo orientação internacional, mas acima de tudo, visando ao bem-estar social, dá azo à criação de mecanismos que efetivem tal bem-estar. Isso se verifica, já em seu preâmbulo conforme se observa nos termos seguintes.

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 (CONSTITUIÇÃO, 2009, p. 07).

No Preâmbulo constitucional, começa por constar que o Estado Democrático brasileiro instituído, visa a assegurar o “exercício de direito sociais e individuais,” a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento. Desde já, com base nessas assertivas, o Estado

Brasileiro assume para si, em razão do poder que o povo brasileiro lhe investe, o dever de buscar o cumprimento desse objetivo.

O artigo 6º da Constituição Federal (2009, p. 11) enumera como direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.” Portanto, os direitos, dentre outros, ao trabalho, à moradia, são, constitucionalmente, consagrados e geradores do bem-estar previsto no citado Preâmbulo.

Para este estudo, considerar-se-á o princípio da dignidade da pessoa humana, o direito à moradia e o direito ao trabalho. Nesse sentido, não há que se falar em dignidade da pessoa humana que não tenha moradia, ou que more em barracos de lona que não oferecem segurança inclusive a crianças e a adolescentes. Da mesma forma, será impossível às pessoas alcançarem por si, moradia digna, se não há trabalho, pois, como vimos, no segundo capítulo, é por meio dele que o homem se dignifica, ou seja, adquire a possibilidade de realização pessoal.

Tamanha é a importância do trabalho na vida do homem que o artigo primeiro da CF/88 (2009, p. 07) preceitua, no inciso IV, como fundamento do Estado Democrático de Direito “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.” Reconhecimento, indubitavelmente, necessário para o progresso social e assim para os bem-estares social e individual.

Conclui-se, portanto, que a Constituição consagra em âmbito interno, direitos internacionalmente defendidos e difundidos na Declaração dos Direitos Humanos. Reconhece, assim, sua necessidade à coesão e ao bem-estar dos brasileiros. Tal reconhecimento está intimamente ligado à questão da distribuição de terras tendo em vista que a ineficiência nesta política tem originado lesão a tais preceitos constitucionalmente previstos.

### **5.2.1. Lesão ao princípio da dignidade da pessoa humana**

O princípio da dignidade da pessoa humana é, sem dúvida, um dos princípios mais expressivos do direito brasileiro. Isso acontece, não pelo fato de estar insculpido já no art. 1º da Constituição Federal de 1988, mas pelo fato de que abre um leque de direitos a serem respeitados sob pena de sua violação. Nesse sentido, a vida, em condições precárias, representa a sua violação.

Quando se volta à questão da distribuição de terras, é possível compreender que há a violação deste princípio pelo fato da sua não-efetivação. Isso acontece porque, enquanto não se efetiva tal distribuição, continua a existirem milhares de pessoas em acampamentos esperando que ela aconteça.

O problema não está na espera dos moradores de acampamentos por terras, mas na condição de vida deles enquanto na situação de acampados. Uma das razões a tal afirmação se coloca em relação à moradia que ocorre em barracos de lonas, de folhas, de madeira, etc., não comportando condições sequer razoáveis de segurança e bem-estar. A outra se coloca em relação à saúde, que estará sujeita a debilitar-se à medida que fica a pessoa, nestas condições, fisicamente sujeita às intempéries da natureza como frio, calor e chuva, de forma mais direta. Isso se agrava, também, por questões relacionadas à falta de saneamento básico que não existe em acampamentos. Restando, evidente, a violação ao princípio da dignidade humana daqueles que vivem nessas condições. A situação em evidência poderia ser amenizada com políticas mais eficazes de distribuição de terras.

### **5.2.2. Lesão ao direito de propriedade**

A propriedade, como vimos, está no rol de direitos e garantias fundamentais. Logo, o Estado deve garanti-la àquele que a possui, e provê-la, por força do princípio da dignidade da pessoa humana, àquele que não a tem. Sobre a propriedade rural, percebe-se que:

As tensões sociais que ocorrem no meio rural têm como causa principal, básica e ostensiva: o baixo padrão de vida da população, sobretudo dos assalariados. O desnível entre os padrões de vida da cidade e do campo é expressivo dessa situação. Há quem atribua esse fenômeno à circunstância de que só reduzido número de pessoas e entidades obtém a propriedade da terra ou mais precisamente a concentração da propriedade rústica. Segundo demonstrações citadas por Kantor, são várias as conseqüências dessa concentração: baixo padrão de vida dos sem terras; grandes diferenças sociais entre os donos da terra e as massas pobres, falta ou impossibilidade de mudanças sociais para melhor (mobilidade social vertical); baixo nível de alfabetização; uma população ocupada por trabalhos limitados que se realizam sob estrito controle (FERREIRA, 1998, p. 150).

Do exposto, confirma-se aquilo que já foi dito anteriormente, ou seja, há no campo um baixo padrão de vida e este se torna agente provocador de tensões sociais. Evidencia-se, também, que tais tensões, são atribuídas à concentração da propriedade rústica nas mãos de poucos. Injustiça que tem causado e impulsionado grandes diferenças sociais.

Portanto, o direito a propriedade, também, constitucionalmente garantido, sofre violação em decorrência da ineficiência na distribuição de terras no Brasil. Sendo que a violação desse direito é responsável ainda pela violação de princípios como o da dignidade da pessoa humana dentro da análise realizada anteriormente.

### **5.2.3. Lesão do direito social ao trabalho**

Observou-se que é o trabalho o responsável pelo alcance por parte do homem daquilo que almeja. De fato é pelo trabalho que o homem adquire os bens materiais indispensáveis à sua realização. Como foi salientado em capítulo antecedente, há pessoas que, sem formações intelectual e profissional, não conseguem desempenhar trabalhos que não aqueles que aprenderam por meio da prática hereditária, como é o caso da maioria dos pequenos produtores rurais. Portanto, não sabem desempenhar outro trabalho que não esteja relacionado com o cultivo da terra. Nesse sentido, Falcão (1999, p. 450) explica:

Deixemos patente, preliminarmente, que o objetivo primordial do Direito Agrário não é a terra em si, mas, sim, o homem, enquanto trabalhador no trato direto e pessoal com a terra, fazendo-a produtiva pelo seu trabalho e o de sua família, para o atingimento de seu progresso econômico e social (Disponível em: LARANJEIRA, 1999, p. 450).

Apesar de este ensinamento surgir com a finalidade de se explicar o objetivo do direito agrário, verifica-se, em sua parte final, o reconhecimento do trabalho como forma, do rurícola e sua família alcançarem o crescimento econômico e social. Evidencia-se que é, por meio do trabalho, que o trabalhador rural pode alcançar desenvolvimento e que este é meta a ser atingida pelo direito agrário.

Muitos trabalhadores, por outro lado, não possuem condições de adquirir sua propriedade e, intelectualmente, não conhece outra forma de trabalho que não o do campo. Daí a não-distribuição de terras, afetar diretamente essas pessoas, violando seu constitucional direito ao trabalho. Justificando, desse modo, mais uma vez, a necessidade de uma eficiente distribuição de terras.

### **5.3. Política agrária**

Pode-se concluir, com base no que se expôs, que a concentração de terras e a conseqüente necessidade de sua distribuição não lançam raízes apenas superficiais no que diz respeito a toda uma problemática social. Portanto, os problemas, daí advindos, não se mostram tão-somente nos conflitos entre trabalhadores rurais e proprietários de terra, mas também e, de forma profunda, atingem direitos e princípios fundamentais do ser humano.

É premente a necessidade da distribuição de terras, principalmente das improdutivas, como forma de solucionar problemas de violência no campo, mas, acima de tudo como forma de fazer valer direitos sociais. Como meio de se alcançar uma sociedade mais justa onde todos e não parte dela tenham oportunidades de desenvolver, econômica e intelectualmente.

Os beneficiários da distribuição de terras não são apenas aqueles que, por meio dela, recebam o seu pedaço, mas inclusive, a sociedade em geral. Como vimos, toda a sociedade se beneficia indiretamente com a pacificação no campo, com a maior produção dos gêneros de alimentação e riquezas ali produzidas e dali advindas. Por conseguinte, a distribuição de terras, em foco, não deve interessar, apenas e tão-somente a trabalhadores rurais, mas a toda sociedade.

Tanto quanto é importante que ocorra a distribuição de terras é que, também, ocorra políticas agrárias que possibilitem ao trabalhador realizar na terra suas atividades de forma a possibilitar o seu progresso econômico. Nesse sentido, é o entendimento dos autores Silvia e Oswaldo (2010, p. 258), quando afirmam que “Uma reforma agrária sem medidas de política agrária é quase impossível num país em desenvolvimento, porque não basta distribuir a terra, mister se faz que o Estado dê as condições econômicas e financeiras aos colonos para garantir-lhes, o pleno emprego e o aumento da produtividade”.

É evidente que o trabalhador que não tem sua propriedade por falta de recursos financeiros, não tem condições, mesmo ganhando uma parte de terras, para fazê-la produzir. Isso acontece porque há gastos para preparo do solo, plantio, manutenção e colheita de suas plantações. Tal fato faz com que ocorra a demanda também por subsídios a esse trabalhador, para que possa produzir. Daí há a necessidade de política nesse sentido.

Sem política agrária, torna-se quase ineficaz, a distribuição de terras. Uma vez que, apesar de proprietário, o beneficiário continuará em situação de pobreza, já que a terra somente gera riquezas se produzir. Assim sendo, não haverá beneficiários com tal distribuição, caso não se possibilite ao trabalhador o exercício das atividades rurais em sua propriedade.

Conclui-se, portanto que é de vital importância, no Brasil, que se efetive, de forma intensa, a distribuição de terras como forma de diminuir tensões no campo, de se prover a subsistência do trabalhador rural e da sociedade, como forma de se alcançar justiça social. Tudo isso fazendo apenas valer princípios, direitos e garantias fundamentais já consagrados na Constituição e na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Nesse raciocínio, é o pensamento e parte do teor do recente Manifesto em Defesa da Democracia e do MST. Manifesto esse que representa uma atitude por parte de reconhecidos nomes da sociedade entre políticos, estudiosos do direito, e outros, no escopo de pressionar as autoridades governamentais a efetivarem políticas de distribuição de terras e de valorização e reconhecimento da luta do trabalhador rural e, bem assim, de toda a sociedade, conforme se observa no trecho abaixo.

O ataque ao MST extrapola a luta pela Reforma Agrária. É um ataque contra os avanços democráticos conquistados na Constituição de 1988 – como o que estabelece a função social da propriedade agrícola – e contra os direitos imprescindíveis para a reconstrução democrática do nosso País. É, portanto, contra essa reconstrução democrática que se levantam as lideranças do agro negócio e seus aliados no campo e nas cidades. E isso é grave. E isso é uma ameaça não apenas contra os movimentos dos trabalhadores rurais e urbanos, como para toda a sociedade. É a própria reconstrução democrática do Brasil, que custou os esforços e mesmo a vida de muitos brasileiros, que está sendo posta em xeque. É a própria reconstrução democrática do Brasil que esta sendo violentada.

É por essa razão que se arma, hoje, uma nova ofensiva dos setores mais conservadores da sociedade contra o Movimento dos Sem Terra – seja no Congresso Nacional, seja nos monopólios de comunicação, seja nos lobbies de pressão em todas as esferas de Poder. Trata-se, assim, ainda uma vez, de criminalizar um movimento que se mantém como uma bandeira acesa, inquietando a consciência democrática do país: a nossa democracia só será digna desse nome, quando incorporar todos os brasileiros e lhes conferir, como cidadão e cidadãs, o direito a participar da partilha da riqueza que produzem ao longo de suas vidas, com suas mãos, o seu talento, o seu amor pela pátria de todos nós<sup>6</sup>.

A idéia da necessidade de efetivação de medidas para solucionar os problemas no campo, contida neste manifesto torna-se, ainda mais evidente, quando nele há a expressão do objetivo de sua realização qual seja: “Pelo cumprimento das normas constitucionais que definem as terras destinadas à Reforma Agrária! Pela adoção imediata dos novos critérios de produtividade para fins de Reforma Agrária<sup>7</sup>.”

É perceptível, que tanto a Constituição Federal quanto a Declaração Universal dos Direitos Humanos sofrem graves violações em face da deficiente distribuição de terras. Isso

<sup>6</sup> Fragmento do Manifesto em Defesa da Democracia e do MST de 21/09/2009. Disponível na íntegra em: <<http://www.petitiononline.com/manifmst/petition.html>>. Acesso em 04 de outubro de 2010 às 15h:42min.

<sup>7</sup> Ob. cit. Acesso em 04 de outubro de 2010 às 15h: 50min.

acontece pelo fato de que aqueles direitos, anteriormente mencionados neste trabalho e nelas consagrados, deixam de ser efetivados dando causas a conflitos, ao desemprego, à falta de moradia ou à moradia em situações precárias, à fome, enfim, às injustiças das mais variadas espécies.

Um Estado de Direito pautado e fundado em princípio tão significativo, como é o da dignidade humana, não pode deixar de efetivar mecanismos que os façam valer sob pena de ser desacreditado. Inclusive o próprio STF, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 45, firma entendimento no sentido de sua competência em interferir e determinar ação positiva do Poder Executivo na efetivação de políticas públicas relegadas em segundo plano. Portanto, há também, por parte do judiciário, o dever de velar pela adoção de medidas para efetivar políticas do interesse dos trabalhadores rurais. Se não, observe ADPF nº 45 *in verbis*:

**Ementa:** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da "Reserva do Possível". Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do "Mínimo Existencial". Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração). (Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?sl=45.NUME.&base=basemonocraticas>> Acesso em 04 de outubro de 2010 às 16hs: 33min.

É patente a preocupação da sociedade organizada, do Judiciário e de parte de políticos no que diz respeito à busca da efetivação de direitos previstos na Constituição e, dessa maneira, nas declarações internacionais vez que muitas delas estão contidas na Constituição direta ou indiretamente. Tal preocupação também é visível em relação à questão da necessidade de efetivação de políticas agrícolas. O exemplo disso é o objetivo do Manifesto em Defesa da Democracia e do MST, acima referido, que busca a valorização e a defesa de direitos dos sem-terras.

Uma sociedade em desenvolvimento, como é a brasileira, não pode se dar ao luxo de deixar de reconhecer a gravidade dos problemas que se operam no campo e muito menos de desconhecer e aprovar os mecanismos de sua efetivação. Nesse sentido, Comparato (2007, p. 540), inspira que: “Em oposição ao individualismo excludente, o espírito da nova civilização há de ser a irradiação da fraternidade universal, a organização de uma humanidade solidária onde se editem, enfim, “na paz, leis iguais, constantes, que aos grandes não deem o dos pequenos” como sonhou Camões”.

É questão não apenas legal, mas também humana, a procura por uma sociedade mais justa, mais igual. Nesse sentido, o individualismo exacerbado prejudica e impossibilita o alcance de tais mecanismos que no fundo são necessários a todos. Lembrar o trabalhador sem terra é analisar com justiça e humanidade a situação daqueles que também sofrem em meio a uma sociedade de desiguais, economicamente, falando.

Falar no trabalhador rural sem terra implica em reconhecer também a imoralidade da atitude daquele que deseja um pedaço de terra para vendê-lo em seguida, locupletando-se do valor. E isso tem ocorrido na prática. Inclusive, esse é um dos argumentos que têm levado a sociedade a se posicionar contra os movimentos dos sem-terras. Tal prática é, sem dúvida, imoral e precisa, em razão disso, ser severamente punida. Afinal, a terra deve ser repartida a quem realmente precisa dela e a quer para deveras trabalhar. Deve ser punido aquele que procura ganho fácil sobre questão tão delicada e humana e que incita inclusive conflitos para atingir esse fim.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo quanto se expôs ao longo dos cinco capítulos deste trabalho, podem ser retiradas algumas conclusões, alertando-se que, obviamente, o tema poderia ser mais aprofundado, ou conter elementos trazidos por visitas de campo, etc. Percebe-se, que tal aprofundamento seria desnecessário uma vez que se fundamenta em doutrinas e entendimentos consagrados no ordenamento jurídico agrário. Até porque o objetivo a que se propôs foi a análise do tema, tendo em conta conflitos no campo e a legislação que cuida do assunto e não eventuais particularidades subjetivas de cada acampamento ou de seus membros.

Diante do estudo da política de distribuição de terras no Brasil, consequência da necessidade de se descobrir se realmente com ela se relacionam os conflitos no meio rural, foi possível visualizar e compreender parte da conjuntura agrária brasileira. Nesse sentido, tornou-se perceptível que a distribuição de terras, ao longo da história da humanidade, ocorreu de forma desordenada, seja por falta de normas seja em razão da força.

No Brasil, verificou-se, por meio do estudo da sua história, que em relação à distribuição de terras, o regime sesmarial e o sistema de posses geraram consequências negativas em sua estrutura fundiária. Tal situação não foi corrigida por meio da lei de terras que apenas legalizou a conjuntura armada ao longo da história.

Ocorreu que, com o passar dos anos, o que para a época não representava problema algum, tal regime, começou a refletir de forma negativa no próprio desenvolvimento do País. No início da nossa história, em razão da necessidade de se colonizar o País, do pouco número de pessoas e da vastidão de áreas, grandes quantidades de terras passaram a se concentrar nas mãos de poucas pessoas.

No decorrer dos anos, houve aumento da população e, em especial, a partir da década de 80, vários efeitos negativos passaram a ser sentidos de forma intensa. Problemas como o êxodo rural, crescimento de cidades, fome e desemprego levaram o homem a pensar melhor sobre a questão agrária. Se não bastasse, em razão da desvalorização da propriedade,

problemas, como a venda de terras a baixo preços, contribuíram para o acúmulo nas mãos de poucos, o que passou a dar margem a intensos conflitos no meio rural.

Todos os problemas advindos da falta de terras, de subsídios de auxílio ao produtor, passaram a ser objeto de preocupações social e normativa. Social pelo fato de que do campo provém o sustento das cidades e grande parte da riqueza do País; normativa porque cabe ao direito normatizar regras que visem ao bem-estar de todos.

Como se trata de o direito de propriedade, visto, ao longo dos capítulos desta monografia, ser um direito de grande importância ao homem, a questão da distribuição de terras não pôde ser resolvida apenas a partir de conscientização social que, em grande parte, nem existe. Daí a criação de institutos como a desapropriação para fins de reforma agrária como forma de prevenir a fome, a pobreza, os conflitos entre fazendeiros e sem-terras, mas, acima de tudo, como forma de corrigir a situação a que se chegou.

Porém, como explanado ao longo deste trabalho, maciça doutrina reconhece a necessidade de efetivação de tais normas. Afirmam, portanto, que há a necessidade de se efetivar uma reforma agrária no País, ou seja, as terras, até então distribuídas, não correspondem às necessidades do Brasil, chegando a se criticar o fato de que no País há um conjunto de regras a justificar a desapropriação. E ela não ocorre satisfatoriamente.

De fato, temos um ordenamento jurídico que dá suporte a desapropriações de forma totalmente legal sem contrariar o Estado de Direito. Tem-se, também, toda uma estrutura social, como desemprego, população que precisa se alimentar, etc. a justificar socialmente tais desapropriações. E, há, ainda, inúmeras propriedades que se enquadram como propriedades passíveis de desapropriação.

Diante de todos esses argumentos, conclui-se que realmente a política de distribuição de terras no Brasil é mesmo deficiente. E o reflexo dessa deficiência é a injustiça agrária geradora de conflitos no campo. Inclusive, tais conflitos têm levado pessoas a perderem suas vidas. Não é só, pois a situação de pobreza dos acampados significa violação direta à Constituição Federal e à Declaração dos Direitos Humanos, visto que ambas valorizam a dignidade da pessoa humana, totalmente lesada em consequência desse quadro.

Notando-se que o problema se centra na deficiente distribuição de terras, acredita-se que a solução ocorre com a efetivação das políticas de distribuição, que, no caso do Brasil, é questão apenas de se cumprir a lei de forma efetiva. A lei brasileira não prejudica o proprietário em seu direito de propriedade uma vez que observa requisitos, dentre os quais, o da indenização e o da improdutividade. Portanto, não há que se falar em arbitrariedade do Estado em desapropriar para fins de reforma agrária, se observada a lei.

Por outro lado, não basta apenas distribuir, é preciso subsídio. Uma das razões do êxodo rural é a não-lucratividade no campo em razão, por exemplo, do elevado valor dos insumos a comparar-se com o valor da produção. Mister se faz, nesse sentido que haja, incentivos por meio de financiamentos e, principalmente, diminuição no valor dos insumos, dos implementos agrícolas, incentivo à criação de cooperativas, incentivo à venda direta da produção pelo produtor, etc. Esses auxílios não geram grandes despesas ao País e levam o trabalhador rural a se sustentar no campo e a produzir riquezas.

Muitos entraves serão encontrados, tais como: a resistência por parte de proprietários, por parte de parcela favorecida da sociedade, a procura de lucro por parte de líderes de movimentos em detrimento de seus liderados, por parte de fazendeiros com interesse em se beneficiarem com a venda de suas terras. Mas a educação no sentido de conscientização tanto do produtor como da sociedade que precisa apoiar as medidas do governo, e a fiscalização com conseqüentes punições severas sejam de ordem criminal, cível, administrativa ou qualquer outra que se mostre compatível, são as chaves para a justiça agrária e social da qual todos dependem.

Enfim, basta-se-ia imaginar a situação dos acampados para melhormente compreendê-los. Como não se pensa a respeito, é necessário que a justiça busque soluções. Nesse intuito, melhor do que as leis, são os nobres que as fazem em nome do bem-estar da maioria. Que haja conscientização agrária neste País!

**BIBLIOGRAFIA**

- ARAÚJO, Telga de. em LARANJEIRA, Raymundo. Coordenador. *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: Rtr, 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 1999.
- BRAGA, José do Santo Pereira. *Introdução ao Direito Agrário*. Belém: CEJUP, 1991.
- COMPARATO, Fabio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007.
- DINIS, Maria Helena. *Curso de Direito Civil. Direito das Coisas*. 19ª ed., v. 4. São Paulo: Saraiva, 2004.
- FALCÃO, Ismael Marinho, em LARANJEIRA, Raimundo. Coordenador. *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: LTr, 1999.
- FARIA, Edmur Ferreira. *Curso de Direito Administrativo Positivo*. 4ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário*. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1998.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5ª ed. – São Paulo: Atlas, 1999.
- MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 4ª ed., Goiânia: AB. 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 13ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- MELO, Leonel Itauçu A. e COSTA, Luiz César Amad. *História Antiga e Medieval. Da Comunidade Primitiva ao Estado Moderno*. 2ª ed., São Paulo: Editora Scipione. 1994.
- OLIVEIRA, Almir de. *Curso de Direitos Humanos*. 1ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- OPITZ, Silvia C. B. e OPITZ, Oswaldo. *Curso Completo de Direito Agrário*. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010.
- ROUSSEAU, Jean Jaques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. 5ª ed., São Paulo: Nova Cultural, 1991.
- SALLES, José Carlos de Moraes. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 4ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.
- SECO, Orlando de Almeida. *Introdução ao Estudo do Direito*. 6ª ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2001.
- SILVA, Walter de Paula. *Introdução ao Direito*. Goiânia: Grafapel, 2003.
- SODERO, Fernando Pereira. *Direito Agrário e Reforma Agrária*. 2ª ed., Florianópolis: OAB/SC, 2006.
- VENOSA, Silvio de Sauvo. *Direito Civil. Direito Reais*. V. 4. São Paulo: Atlas, 2001.

## Legislação

BRASIL, Código Civil. *Vade Mecum*. 7ª ed., Obra Coletiva. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. *Vade Mecum*. 7ª ed., Obra Coletiva. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL, Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941. *Vade Mecum*. 7ª ed., Obra Coletiva. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL, Lei Complementar nº 76 de 06 de julho de 1993. Publicada no Diário Oficial da União em 07/07/1993.

## Endereços eletrônicos.

Disponível em: <<http://www.petitiononline.com/manifmst/petition.html>>. Acesso em: 04 de outubro de 2010, às 15hs:42min.

Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar>>. Acesso em: 16 de agosto de 2010, às 15hs:58 min.

Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=1751>>. Acesso em: 05 de novembro de 2010, às 10hs:30min.

Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=45.NUME.&base=baseMonocráticas>>. Acesso em: 04 de outubro de 2010, às 16hs:33min.