

DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA: ANÁLISE DOS NORTES CONSTITUCIONAIS E OS DIPLOMAS LEGAIS ORDINÁRIOS

MARQUES, Felipe Cepeda Henriques¹

SANTOS, Amanda dos²

Resumo: A questão da terra na arquitetura da economia nacional variou, ao longo dos últimos séculos, de maneira mais rápida e profunda que sua concentração fundiária. Seu papel como monopólio produtor de desigualdades e seu tratamento em termos de regulação estatal e direito social está profundamente enraizada na dilemática trajetória do desenvolvimento do país. O objetivo desta comunicação é analisar como as políticas democratização do acesso à terra se modificaram e como sua função social foi percebida historicamente, em especial após o marco modernizador da década de 1930 (ponto de ruptura com o modelo da vocação agrária). São aqui destacados tanto o tratamento pontual dado à questão social da terra e Reforma Agrária, quanto uma análise geral de como a percepção da questão agrária-fundiária foi modificada em termos de estratégia de inclusão e cidadania e pauta da ação estatal (efeito presente na Constituição Federal de 1988). O objetivo final é mapear a evolução do tema correlacionando-o com a variação do contexto social e político, bem como caracterizar as transformações estabelecidas pela CF de 1988 e avaliar, previamente, o quanto se avançou desde sua promulgação nos instrumentos legais e de políticas públicas específicas para enfrentamento da Reforma Agrária e Políticas de Assentamentos Rurais no Brasil. Em paralelo, comparar a mudança na qualidade de vida e dos acessos aos serviços públicos inerentes a função do Estado, dos acampados e assentados após distribuição da terra.

Palavras-chave: acesso à terra; assentamentos rurais; reforma agrária; políticas de democratização

Introdução

A questão da terra no Brasil está, desde sua formação (colonial) profundamente enraizada na dilemática trajetória do desenvolvimento do país. Seu peso na arquitetura da

¹ Graduando em Direito pela UFRJ

² Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol/UFSCar)

economia nacional variou ao longo dos últimos séculos de maneira mais rápida e profunda que sua concentração fundiária, seu papel como monopólio produtor de desigualdades e seu tratamento em termos de regulação estatal e direito social.

O objetivo desta comunicação é analisar como a democratização do acesso à propriedade da terra e sua função social foi tratada nas constituições federais brasileiras – em perspectiva comparada, e em especial após o marco modernizador da década de 1930 (ponto de ruptura com o modelo da vocação agrária).

O ponto de partida da análise destaca a o papel fundamental das constituições na configuração dos direitos sociais, econômicos, especificando sua relação com tema dilemático como a questão da terra no Brasil. Com base nesse cenário, este trabalho apresenta uma análise comparativa de como essa questão foi tratada ao longo de contextos constitucionais e constituições tão distintas quanto a de 1934, 1937, 1946 e 1988. São destacados tanto o tratamento pontual dado à questão social da terra e Reforma Agrária, quanto uma análise geral de como a percepção da questão agrária-fundiária foi modificada em termos de estratégia de inclusão e cidadania e pauta da ação estatal (efeito presente na CF de 1988).

O objetivo final é mapear a evolução do tema no texto constitucional (1934-1988), correlacionando-o com as variações do contexto social e político, bem como caracterizar as transformações estabelecidas pela CF de 1988 e avaliar, previamente, o quanto se avançou desde sua promulgação nos instrumentos legais e de políticas públicas específicas para enfrentamento da Reforma Agrária e Políticas de Assentamentos Rurais no Brasil.

Se analisarmos as dinâmicas sociais e as formas que as mesmas têm de pressão dentro da estrutura legal de uma nação, percebemos que ambas caminham de formas muito distintas e em velocidades de transformação díspares. Podemos tomar como exemplo de tal dinamismo a decisão do Supremo Tribunal Federal quanto ao reconhecimento da união estável homossexual, que só veio ter efeitos após mais de 20 anos após a promulgação da Constituição Federal.³

Nos propomos, portanto, a analisar em como a Constituição Federal brasileira evoluiu,

³ Julgado da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277, onde há uma reinterpretação da proposta legislativa de inteligência do artigo 226, §3º, da Constituição Federal (CF) de 1988, onde considera-se a união não apenas entre o homem e a mulher, mas entre pessoas do mesmo sexo também, sendo, portanto, reconhecida pelo Estado. CF/88: “Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. (...) § 3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.”

tomando por início a Constituição Federal de 1891⁴ e por término a Constituição Federal de 1988, comparando seus objetivos impulsionados pelas pressões e necessidades sociais e a eficácia das leis positivas ordinárias, em contraponto à dinâmica de necessidades crescente da sociedade.

Partindo de um estudo empírico da vasta doutrina acerca de como poderíamos interpretar e categorizar a evolução constitucional brasileira, escolhemos por utilizar a complementação de um estudo de acordo com o a análise pelo meio constitucional e uma forma moderna hermenêutica: i) o método clássico da interpretação sistemática das constituições; e ii) o método moderno Hermenêutico-Concretizador; respectivamente.⁵

O método Hermenêutico-Concretizador, proposto por Konrad Hesse⁶, tem por objetivo a interpretação do texto constitucional por dois elementos: a) pré-compreensão, entendimento da formação de um juízo abstrato e antecipado que leva à criação da norma; e b) o problema concreto, que se mostra na aplicação da norma de forma objetiva. (MORAES, 2008, pgs. 127-128). Desta forma a análise leva em consideração o contexto e as pressões existentes no âmbito social que levam a necessidade de criação normativa

Complementarmente, há a necessidade de analisarmos a norma em “caráter sistemático intrínseco à ordem constitucional, por meio do posicionamento na norma a ser interpretada no sistema da qual exsurge, com o estabelecimento de relações de coordenação ou subordinação no ordenamento jurídico.”⁷

A constituição pode ser definida, de forma simples, como o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado, a forma do Estado e de seu governo, a aquisição e exercício do poder, os limites de sua ação, as garantias e direitos fundamentais. Sendo,então, o diploma mais básico quando tratamos de um Estado Democrático de Direito (SILVA, 1995).

Devemos traduzir a relação intrínseca da norma fundamental com o Estado e a

⁴ A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1891, é um marco na história brasileira por ser a primeira Constituição republicana e a primeira a ser promulgada. A primeira Carta Magna fora a outorgada pelo Imperador Pedro I em 1824, porém por se tratar de um modelo não republicano e fruto da vontade do imperador que dissolveu a Assembleia Constituinte, criando o Poder Moderador, não levaremos em conta no presente trabalho.

⁵ A utilização de dois métodos distintos é necessária para que possamos abranger dois universos distintos, quais sejam: a) o universo da norma jurídica positiva material e sua evolução; e b) a formação e o objetivo da norma enquanto movimento social tanto para sua criação como para seu fim. Portanto, tais métodos são complementares em nossa análise. MORAES, Guilherme, “Curso de Direito Constitucional”, 2008, Impetus: Niterói,pg. 123 e ss; BULOS *apud* MORAES, Guilherme, “Curso de Direito Constitucional”, 2008, Impetus: Niterói,pg. 123.

⁶ HESSE, Conrad *apud* MORAES, Guilherme, “Curso de Direito Constitucional”, 2008, Impetus: Niterói,pg. 127.

⁷ MORAES, Guilherme, “Curso de Direito Constitucional”, 2008, Impetus: Niterói,pg. 124.

sociedade, que traz consigo sua importância, por três diferentes perspectivas complementares, *a priori*: a) **sociológica**, cuja essência é dada pela soma dos fatores reais de poder, que se resumem em ser as energias que movem a sociedade enquanto formas de poder, mecanismos de dinamismo econômico e sua guarda e pelas forças mais básicas e fundamentais que organizam uma sociedade, defendida por Ferdinand Lassalle (1987)⁸; b) **política**, dividindo o documento entre formas de ação e estrutura do Estado e as leis constitucionais que não ditam decisões de cunho político fundamental, ou seja, a Constituição é fruto de um ato de vontade política, assembleia constituinte, corrente defendida por Carl Schmitt⁹; e c) **jurídica**, onde a norma é pura, sem fundamentação sociológica, política ou filosófica, onde a lei decorre da norma fundamental em si mesma, corrente defendida por Hans Kelsen¹⁰. (SILVA, 1995).

Por se tratar de concepções muito restritas e que pecam pelo instrumentalismo, houve a evolução do conceito, atualmente utilizado, onde a Constituição de uma nação reflete a integração dialética de todo e qualquer conteúdo da sociedade em uma norma fundamental e suprema¹¹. A partir desse entendimento político mais completo, Miguel Reale (1994)¹²

⁸ Em sua obra “O que é uma Constituição Política” (1987), o autor começa a organizar o pensamento rumo aos questionamentos sobre como se define uma Constituição de um país, independentemente de seu regime, fundando uma visão sociológica, cuja conclusão primordial fora a definição de fatores reais de poder: “Os fatores reais do poder que regulam o seio de cada sociedade são essa força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas da sociedade em apreço, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são”. LASSALLE, Ferdinand. **O QUE É UMA CONSTITUIÇÃO POLÍTICA**. Global Editora, São Paulo, 1987, p.34-35.

⁹ Neste sentido: “A essência da Constituição não está contida numa lei ou numa norma. No fundo de toda normatização reside uma decisão política do titular do poder constituinte, quer dizer, do Povo na Democracia e do Monarca na Monarquia autêntica” *in*: SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Madrid: Revista de Drecho Privado, 1932; e BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt, o Estado Total e o Guardião da Constituição, Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 1, 2003.

¹⁰ Neste sentido: “Segundo Kelsen, a estrutura hierárquica do processo de criação do direito termina em uma norma que fundamenta a unidade do ordenamento jurídico. A norma fundamental é hipotética, não positivada, portanto, não é determinada por nenhuma norma superior do direito positivo. Esta norma fundamental é a “Constituição em sentido lógico-jurídico”, que institui um órgão criador do direito, um grau inferior que estabelece as normas que regulam a elaboração da legislação. Este órgão é a Constituição propriamente dita, ou “Constituição em sentido jurídico-positivo” *in*: BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. *Lua Nova*. 2004, n.61.

¹¹ Pinto Ferreira *apud* Silva, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. Malheiros: São Paulo, 1995.

reformula o entendimento jurídico brasileiro com a Teoria Tridimensional do Direito, unindo a norma como instrumento, a origem social do compêndio fático-normativo e os valores subjetivos a serem resguardados. Com esta formulação, consolida-se uma relação Estado vs. Sociedade onde as pressões sociais fruto de seu dinamismo remodela constantemente as leis que devem servir ao propósito social sem deixar de cumprir seu papel instrumental.

A trajetória da questão agrária no Brasil

Ao rememorarmos então nossa trajetória, apontamos que no Brasil, já nos tempos de colônia, foi implantado um modelo de produção que previa a monocultura como a principal estratégia agrícola, esta que se desenha com fins exclusivos de exportação.

Logo, para o cumprimento dessa função que o Brasil cumpria no mercado internacional, fazia-se necessário tomar como esteio da estrutura fundiária as grandes extensões de terra e como mão-de-obra, o trabalho escravo. Porém, justamente por depender das pressões externas que vinham da Europa, foi que se abalou um dos pilares do modo de produção do campo brasileiro em meados do século XIX (SILVA, 1996).

Num contexto que retratava principalmente o deslocamento da “acumulação primitiva” para uma fase de capitalismo plenamente desenvolvido na outra ponta, a Inglaterra, que era a então potência mundial mais desenvolvida, tornou-se opositora ao tráfico internacional de escravos. Assim, o modo de produção no campo brasileiro – na qual estava a maior parte da população – foi fundamentalmente transformado.

Já quanto à configuração política nacional, mesmo com a Independência e a Proclamação da República, a questão do monopólio fundiário da terra e a democratização desse ativo, como ocorreu em outros países em seu processo de modernização, não conseguiu ser colocado no centro do debate político (SILVA, 1996; FIORI, 1994, 2003). Podemos decerto afirmar que o problema fundiário no Brasil é um tema mal resolvido desde a gênese de nossa configuração política, social e cultural.

Com o advento da Independência e a necessidade de se formular uma constituição, a saída encontrada pelo Imperador de minar o poder local, fora o de concentrar todo o poder de veto para si, criando o Poder Moderador. Até a outorga da Constituição de 1824, não havia nenhum Compêndio legislativo brasileiro pois ainda não gozávamos do status de nação, motivo encarado pela literatura como justificativa de não legislarmos sobre as questões internas, principalmente as questões relativas à terra. Pontuamos que a questão relativa às

¹² Reale, Miguel. Teoria Tridimensional do Direito - situação atual. São Paulo: Saraiva, 1994, 5.^a ed.

terras nacionais e sua organização não sofreram alterações jurídicas até a promulgação da Lei de Terras em 1850¹³, pois o real poder de decisão não residia na figura do monarca mas na nobreza possuidora de terras que aqui estava, fragmentando o poder para seus objetivos, tornando a figura do monarca como o detentor do poder residual. (SILVA, 1995).

Lígia Osório Silva (1996) aponta que a Lei de Terras¹⁴, assinada em 1850, foi o primeiro grande marco que pretendia iniciar o processo de transição do trabalho escravo para o trabalho livre - como uma demanda externa - e propiciar a continuidade do Estado Nacional que se solidificava na economia cafeeira Centro-Sul. A Lei de Terras previa também que o controle sobre as terras devolutas, que estava desordenado desde o fim do regime de concessão sesmeiro, passaria a ser do Estado.

Faltando os braços da escravidão, se tornava urgente a necessidade da demarcação de terras devolutas e sua venda, além do financiamento da imigração de trabalhadores para as lavouras de café. Destarte, no momento em que o trabalho livre faz-se uma realidade, o processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado aponta que deve haver alguma forma de democratização do acesso à terra. Mas, muito pelo contrário, o que se consolida fortemente é o controle da vida municipal por determinados meios que iam do *“paternalismo à violência, os coronéis ‘fiéis’ às oligarquias que dominavam a política estadual representaram um papel central no modo pelo qual as terras devolutas se incorporaram ao patrimônio privado.”* (SILVA, 1996, p. 336).

Ao desvelarmos mais a trajetória da questão agrária brasileira, chegamos às crises do complexo cafeeiro que, quando postas junto às negações do acesso às terras e às políticas de permanência no campo, resultaram na antecipação do êxodo rural. Isto posto nos faz perceber que não houve a absorção completa dos trabalhadores oriundos do campo nas cidades, gerando bolsões de pobreza e segregação social no espaço urbano. A questão agrária sem resposta é um nó no processo de modernização brasileira. Esses fatores confluíram para

¹³ Podemos depreender tal afirmação analisando o texto da Constituição outorgada em 1824 e todo o compêndio legislativo do Império que não trata nem sobre delimitações de território ou distribuição fundiária no Brasil, até o advento da Lei de Terras em 1850.

¹⁴ Em tese a Lei de Terras foi um instrumento jurídico que dificultou a posse de terra no Brasil, mas ao passo que transformou a terra em mercadoria os despossuídos deveriam dispor de grandes quantidades de dinheiro - que não tinham - para ter uma unidade de produção agrícola, o que analisamos é que desse processo por ela marcado, discorreu uma espécie de movimento de documentos forjados (ou “grilados”, como preferimos adotar) que garantiu a posse de novas unidades fundiárias e, até mesmo ampliou as extensões de terra, para os latifundiários. Definiu que: as terras ainda não ocupadas passavam a ser propriedade do Estado e só poderiam ser adquiridas através da compra nos leilões mediante pagamento à vista, e não mais através de posse, e quanto às terras já ocupadas, estas podiam ser regularizadas como propriedade privada.

fomentar os debates sobre mudanças políticas da estrutura agrária nacional no início dos anos de 1930, que embora não tenham surtido efeito de mudança no governo Vargas, não permitiram que esse debate fosse apagado. (CARVALHO, 2011).

Apontamos que o Brasil nunca fez uma reforma agrária consistente e coerente e estamos, na verdade, levando em consideração que no processo de modernização, a reforma agrária ficou para trás. Essa é tese de José Luís Fiori que, em seu artigo publicado em 1994 pela revista “Novos Estudos CEBRAP”, destaca que a intocabilidade da estrutura fundiária e da reforma agrária, como base do acordo que favoreceria e protegeria os interesses do capital agromercantil, seria mera condição para a industrialização.

Assim se dá pontuada neste trabalho uma espécie de preceito muito antigo e que permaneceu imutável através dos tempos no nosso país: a intocabilidade da estrutura fundiária. Tal aspecto faz parte do acordo que vetou no Brasil qualquer tipo de reforma agrária e entronizou a proteção dos interesses do capital agromercantil como condição do pacto industrializante.

A estrutura fundiária extremamente desigual não foi enfrentada por nenhuma das Constituições Federais, sendo que a Lei de Terras prevaleceu até a criação do Estatuto da Terra¹⁵, dita Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. O regime militar, a fim de criar estabilidade no campo, para o pequeno proprietário e para o grande proprietário, criou uma série de políticas que não alteraram a concentração fundiária e, ao invés disso, em algumas áreas, até conduziram para um aumento. Estas foram as chamadas políticas de industrialismo no campo e, mais diante, as cadeias agroindustriais. Em que pese o Brasil não ter enfrentado a histórica concentração fundiária, os problemas decorrentes dela são notórios e já, há muito, debatidos com rigor.

Entre o início da República, com a Constituição Federal de 1891¹⁶, até a promulgação do Estatuto da Terra (1964), foram promulgadas 4 diferentes diplomas constitucionais, respectivamente em 1891, 1934, 1937 e 1946. A Carta Magna de 1891, inspirada no modelo americano, quebrou com a dinâmica de organização política imperial trazendo a idéia de estados autônomos federados e adotando a doutrina tripartida de poderes de Montesquieu, em detrimento do modelo quadripartido proposto por Benjamin Constant. Contudo, por ser o

¹⁵ Em 1964 o presidente marechal Castelo Branco decretou a primeira Lei de Reforma Agrária no Brasil: o Estatuto da Terra. Elaborado com uma visão progressista com a proposta de mexer na estrutura fundiária, o Estatuto jamais foi implantado, se configurando como um instrumento estratégico para controlar as lutas sociais e desarticular os conflitos por terra, que haviam se endossado muito após o golpe militar.

¹⁶ A Constituição de 1891 foi a primeira constituição brasileira a ser promulgada, sendo marco, também, como a primeira constituição republicana. Tal motivo é o que nos impulsiona a começar a análise material e contextual de nossa evolução constitucional.

Estado Nacional controlado pelos detentores de terra, “coronéis”, as diretrizes no que tangem ao acesso à terra não foram confrontados e mantidos pelas linhas da Lei de Terras (1850) (SILVA, 1995).

O primeiro marco de enfraquecimento do poder oriundo do coronelismo veio com a promulgação da Constituição de 1934, que trouxe a quebra com o velho regime. No governo de Getúlio Vargas, impulsionado pelos pleitos sociais, remodela o conceito de Estado trazendo para esfera política as demandas suprimidas nas últimas décadas. Analisando pela perspectiva formal-material, essa nova Constituição traz em seu artigo segundo que o poder emana do povo e em seu nome é exercido, bem como dedica sua primeira parte para as limitações do poder do Estado e sua autonomia, dedica um capítulo exclusivo para os direitos civis e políticos, e garantias fundamentais¹⁷.

A norma fundamental encontra-se instrumentalizada de acordo com as necessidades sociais. Após um período superior a um século, período compreendido entre 1824 e 1934, temos positivado o primeiro mecanismo de garantia de acesso à terra por meio do instituto da usucapião¹⁸, que não diferencia a propriedade particular da pública, tendo em vista que nas concepções modernas de tal instituição só são passíveis de sofrer usucapião as terras de propriedade privada, neste caso, e cria uma demanda legislativa de se elaborar uma lei específica que garanta essa redistribuição¹⁹.

A Carta Magna de 1937, fruto do Estado Novo, de nada alterou a questão do acesso à terra e é considerada por muitos, como dita José Afonso da Silva (1995, p. 84), como “letra morta”, ou seja, em um período ditatorial era apenas uma legislação pró-forma. Com a promulgação da Constituição de 1946, nas mesmas concepções de José Afonso da Silva (1995, p. 86), houve um retrocesso para os moldes do formalismo da Carta de 1891 que não tinha conformidade com as questões fáticas da dinâmica social. Em matéria relativa a questão

¹⁷ A importância de ressaltarmos a conquista da inclusão de tais mecanismos se mede pelo fato de que quanto maior e mais resguardados os direitos dos cidadãos, mais eficaz se torna a conquista da democratização de acesso a todos os recursos salvaguardados pelo Estado.

¹⁸ “Art 125. Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos continuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o productivo por seu trabalho e tendo nelle a sua morada, adquirirá o domínio do sólo, mediante sentença declaratoria devidamente transcripta”. Trecho retirado da Constituição Federal de 1934. (citação?????)

¹⁹ “Art 121. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a protecção social do trabalhador e os interesses economicos do paiz (...) §4o O trabalho agricola será objecto de regulamentação especial, em que se attenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo. Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar da sua educação rural, e assegurar ao trabalhador nacional a preferencia na colonização e aproveitamento das terras publicas.”. Trecho retirado da Constituição Federal de 1934. (citação?????)

do acesso à terra, permaneceram os mesmos ditames da Constituição de 1934 com a mudança em seu texto aumentando a área de pleito da usucapião²⁰.

A afirmação de que não houve o confronto de nenhuma das Constituições do período quanto à distribuição desigual de terras se pauta pelo fato de que, apesar de norma fundamental, trata-se de uma legislação subjetiva, traçando um norte para aplicação, no caso específico da situação agrária. Não há um dispositivo objetivo para uma redistribuição, apenas a criação de uma garantia que demanda uma norma ordinária. A vigência da Lei de Terras como legislação que disciplina o assunto só cessa com a promulgação do Estatuto da Terra. Apesar de termos o instituto da usucapião, ela não serve a um propósito de redistribuição e democratização de acesso à terra, mas supre apenas a demanda de situações de abandono, não se tornando uma política efetiva e de ampla aplicação real com propósito de mudanças na distribuição fundiária²¹.

Embora em 1964, com o Golpe Militar, haja outra gramática política e outro bloco de poder no lugar daquele que se consolidava desde 1930, este também não incluiu o campesinato brasileiro em sua pauta. Nesse sentido, o Estatuto da Terra de 1964, apenas cria novas condições de subordinação ao trabalhador rural.

Já no momento do nacional-desenvolvimentismo, Furtado (1958) afirmava ser necessária a mudança do padrão fundiário brasileiro. Os argumentos eram que o latifúndio especializado e monocultor não produzia para o mercado interno, fazendo com que houvesse fraca produção para consumo do mercado interno (associado ao consumo das classes trabalhadoras e industriais) e elevando preço da cesta de consumo, da pressão por maiores salários e inflação. Ou seja, mesmo do ponto de vista da lógica do desenvolvimento capitalista, a descompressão dos tamanhos das propriedades rurais seria fundamental para liberação de energias positivas para ajustes no preço dos bens de consumo e dos salários.

O Estatuto da Terra foi uma tentativa de diminuir a pressão social quanto as demandas de distribuição de terras, pautada na letra genérica constitucional como a norma ordinária de regulamentação das ações para tanto. Neste sentido, as Constituições de 1967 e 1969, retiraram de seu texto os artigos que faziam menção à necessidade, subordinando o assunto diretamente à essa lei. Contendo diretrizes fortes e um processo estruturado de avaliação das terras, sua eficácia fora mínima em comparação à concentração fundiária pré e pós

²⁰ “Art 156. (...)§ 3o Todo aquêlo que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a vinte e cinco hectares, tornando produtivo por seu trabalho e tendo nêle sua morada, adquirirheá a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita”. Trecho retirado da Constituição Federal de 1946. (citação?????)

²¹ Quando pensamos em uma política de redistribuição falamos em dissolução de latifúndios e a quebra com a propriedade monocultora com fins de exportação. É pequeno o importe da porção territorial da usucapião.

promulgação deste Estatuto. Caracterizada como pioneira em levar em conta as pressões sociais quanto à necessidade da terra cumprir sua função social ⁽²²⁾, conforme dito por José Gomes da Silva (1971), a aplicação do Estatuto encontrou vários entraves, inclusive funcionando apenas como um banco de cadastramento, mas sem políticas eficazes de distribuição de terra, sendo apenas um programa "pró-forma", não tendo aplicação real e deixando a mercê da ausência de discussão a situação da concentração fundiária brasileira.

Mais à frente, com o processo de redemocratização do Estado brasileiro, há um expressivo aumento das mobilizações sociais, quanto às questões nacionais que foram brutalmente reprimidas no período da ditadura, e, entre essas mobilizações, se destacam os grupos de luta pela terra. A literatura aponta como um corte, o momento político de uma sociedade democrática que se construiu com demandas políticas de inclusão e que se fortaleceram nas últimas décadas. Em um breve balanço, podemos ressaltar a criação de José Gomes da Silva: o Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA); criado em 1995, durante o governo Sarney - que tinha como princípio básico o cumprimento da função social da propriedade rural.

No contexto de disputas de projetos políticos na Assembleia Nacional Constituinte, a União Democrática Ruralista (UDR) interviu diretamente no que tange a discussão da questão agrária nacional. O resultado desse enfrentamento de forças favoráveis ao PNRA e as desfavoráveis, encorpadas pela UDR, resultou em um texto constitucional contraditório, onde se garante a inclusão da função social da propriedade e obsta-se na utilização de instrumentos de desapropriação.

O PNRA, com metas bastante ambiciosas, almejando assentar 1,4 milhão de famílias durante os cinco anos de governo Sarney, concluiu-se com o assentamento de apenas cerca de 90.000 famílias, isto é, menos de 6% do total pretendido. Até o ano de 1990, os projetos de assentamentos rurais existentes perfaziam um total levantado de 876 núcleos, sendo que destes, 515 foram realizados através do PNRA, 137 foram oriundos da colonização oficial e 224 foram realizados por políticas estaduais (BRASIL, MARA/INCRA, 1994).

A partir da intensa mobilização social ligada à revitalização da sociedade civil, que se mostrou forte e protagônica com demandas, juntamente com instrumentos legais reconhecidos; tendo como base a centralidade da Constituição Federal de 1988 no plano nacional, firmou-se um contrato social que, de maneira contraditória, impede a efetivação da dimensão qualitativa da mudança da estrutura agrária (RAMOS, 2014). Dessa forma, fica contraposta a emergência do cumprimento da função social da terra ao direito inalienável da

propriedade privada²².

A Constituição Federal de 1988 retorna ao conceito utilizado na elaboração da de 1934 por prezar pelas necessidades sociais e as demandas que surgiram e foram reprimidas nas últimas décadas de regime militar. Preponderante em assumir um papel de garantia de liberdades individuais e amparando por completo o conceito dos direitos e garantias em suas 3 ondas primordiais, doutrina de MARSHALL (1967)²³, juntamente com os propostos por John Rawls (1971)²⁴. O posicionamento de tais preceitos na norma fundamental mostra a importância que os mesmos tem, sendo colocados como as primeiras disposições constitucionais e sendo tratados como cláusula pétreas²⁵.

A disciplina dos direitos de acesso à terra ganham espaço e um novo modelo, onde, diferentemente dos diplomas legais anteriores, deixa de ser minimalista ou subordinado, criando um capítulo inteiro destinado a instrumentalizar positivamente e organizar a redistribuição fundiária, garantindo a Reforma Agrária e resguardando o instituto da usucapião.

Entretanto, no período após 1988, houve uma crise no Estado brasileiro que comprometeu as ferramentas do Estado em vista da fragilidade de suas capacidades. Destacamos, assim, a inflação, que corroeu, e ainda corrói, a capacidade tributária, enfraquecendo as políticas do Estado e a abertura do processo os acordos reconfigurados (papéis da sociedade civil – papéis do Estado) que só a Reforma do Estado conclui (CEPÊDA, 2006). Destarte, até 1994 temos o período chamado de “reconformação” do Estado que, ato contínuo, marca politicamente a renovação do mesmo podendo chamar de

²² A propriedade rural, para cumprir corretamente à sua função social, deve atender, simultaneamente, aos requisitos do art. 186:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

²³ Para Thomas Humpfrey Marshall, os direitos são construídos por 3 movimentos distintos que são, respectivamente, i) os direitos civis, que compreendem o direito que concebe os contratos sociais e o direito à justiça; ii) políticos, que dizem respeito ao direito de participar ativamente na política como ator ou eleitor; e iii) sociais, direito mínimo de bem-estar econômico, de segurança, de participação na herança social e de garantias de convivência. (MARSHALL, 1967).

²⁴ Em sua obra “Uma Teoria da Justiça”, John Rawls coloca a noção de equidade dentro da justiça, ou seja, do mesmo modo que saímos de uma condição igualitária ao construir o contrato social e o Estado, devemos ter a mesma equidade de estado perante a arbitrariedade da Justiça e pela proposição legislativa. Assim, as instituições sociais devem garantir que não ocorram distinções arbitrárias entre as pessoas na atribuição de direitos, deveres e defesa de interesses. (RAWLS, 1971)

²⁵ As cláusulas pétreas são as garantias dos direitos fundamentais, individuais e coletivos, direitos sociais e políticos, que perduram no tempo, não podendo ser excluídos ou suprimidos, podendo apenas serem alterados no sentido de aumentar o rol de direitos dos indivíduos. Tal mecanismo força o Estado o resguardo absoluto desses.

Estado Recapitado.

É bem verdade que, amparado pela Constituição Cidadã e pelas confluências incessantes das lutas por parte dos movimentos sociais ligados à questão da terra, percebemos um grande aumento do número de assentamentos rurais sob atenção federal e estadual além de programas que têm como princípio trazer e manter o trabalhador para o campo visto o incentivo de maior ao crédito para a produção no campo.

Interessante observar que os governos Collor e FHC entregaram o país à tônica do neoliberalismo, ou seja, aos interesses ligados ao processo de mundialização do capital financeiro. Ao avaliarmos o padrão de orientação das políticas para esta área no governo Lula permanece a questão do não afastamento ou ruptura com esse padrão. Durante esses governos, a agricultura foi gradativamente imergida à lógica das grandes companhias transnacionais que dominam as principais cadeias do agronegócio global. Foram abertas as portas da agropecuária nacional ao capital internacional, consolidando-se o processo de concentração, centralização e desnacionalização do capital.

A transição ao neoliberalismo no Brasil, isto é, aos interesses que se referem ao capital financeiro internacional teve como consequência a alocação da agricultura à lógica das empresas transnacionais que dominam o agronegócio global e, assim, a consolidação da agropecuária nacional avançando à concentração, centralização e desnacionalização do capital (CARVALHO FILHO, 2008). Essa resposta esteve presente no governo Collor/Itamar e, principalmente, nos governos de FHC juntamente com os de Lula em continuidade.

O governo FHC é caracterizado como um governo antipopular e neoliberal quanto à questão agrária, “tendo como referência a dependência externa, a privatização às custas do Estado, a priorização do sistema financeiro, o aumento das desigualdades sociais e do desemprego” (ALENTEJANO, 2005, p. 2).

No primeiro bloco do governo FHC (1995-1998) parece esboçar uma política pública para assentamentos rurais através do documento *Reforma Agrária: compromisso de todos* (MDA,1997). É patente que, com o avanço do neoliberalismo e seu braço no campo, destacando o agronegócio, o aumento da desigualdade, dos conflitos agrários e da violência no campo; logo é lançado um pacote de políticas públicas que preveem refrear as seculares tensões campesinas. Assim é a empreitada de realizar a reforma de mercado. Citando Pereira (2006):

Nesse novo ambiente econômico – “aberto” e “orientado para fora” -, seria possível romper com a experiência passada e implantar uma reforma agrária que não distorcesse preços, nem criasse regulamentações que impedissem a livre transação mercantil da terra. (PEREIRA, in SAUER & PEREIRA, 2006, p. 19).

Essas inferências sobre o período FHC, além da análise dos altos índices de inadimplência dos trabalhadores rurais causados pela proposta de Reforma Agrária de Mercado através da criação do Banco da Terra, são essenciais para analisarmos, num segundo momento, se os anos do governo PT, à partir da proposta do II Plano Nacional da Reforma Agrária (2003) – o maior plano de reforma agrária do país – que não foi cumprido, deslocou sua atuação quanto à questão agrária priorizando não o enfrentamento da estrutura fundiária, mas o investimento e o aumento das capacidades de permanência no campo.

Percorre pela literatura, um confronto com os dados do INCRA que revelava o governo FHC (1995 – 2002) *como aquele que assentou mais famílias do que qualquer outro na história desse país*, totalizando 1.219.690 trabalhadores rurais. Percebemos que, havia um consenso anteriormente consolidado que reconhecia um maior protagonismo sobre políticas de distribuição fundiária no governo FHC. Mas, a partir de um estudo mais aprofundado (BERGAMASCO, 1997; FERNANDES, 2008) e da recepção de uma nova metodologia criada pelo Projeto DATALUTA²⁶ que questiona tais dados pela sua raiz: a catalogação, afirmando que eles foram “inchados” com o propósito de maquiar os dados da reforma agrária para uma boa avaliação das políticas do período, inferindo uma situação completamente diferente sobre o rural brasileiro.

Às políticas de democratização da terra pertence as necessidades de aumentar os capitais, que vai desde dinheiro, tecnologia, formação de redes e cadeias produtivas até a segurança de sua duração. Aqui podemos dizer que para a efetividade dessas políticas, a duração é fundamental, uma vez que as famílias antes despossuídas hão de levar alguns anos para fazer um encaixe que as afaste da política protetiva e as torne rentáveis. É sua finalidade ser rentável para que o ator tenha autonomia desse processo, que envolve uma política pública duríssima e, mais do que isso, um dos problemas fundamentais é que esse repasse de capitais não pode ser empréstimo, mas sim um investimento público.

²⁶ O DATALUTA é um banco de dados sobre a luta pela terra no Brasil, desenvolvido pelo Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA) do Departamento de Geografia da Universidade Estadual Paulista/Unesp.

Ponto fundamental é entendermos que toda a legislação é derivada dos preceitos e dispositivos constitucionais. O maior problema que enfrentamos é que a legislação ordinária não corresponde exatamente ao que se propõe o legislador constitucional, pois devido à complexidade das leis, no caso do Brasil que lida com a Constituição de forma rígida e com as leis de forma flexível²⁷, há possibilidade de uma dicotomia entre a proposta e a aplicação de tais normas.

Analisando apenas material e subjetivamente a norma fundamental e as dela derivadas, notamos contradições claras entre os objetivos do texto constitucional e as legislações infra-constitucionais. No que tange à questão agrária, nos propomos a estudar uma destas relações, onde a previsão constitucional preza pela redistribuição de terras²⁸ e o efetivo e eficaz funcionamento do instituto da Reforma Agrária, porém, por medidas infra-constitucionais, como será visto mais a frente, que não afrontam diretamente o texto têm-se uma drástica mudança na forma de se estruturar tal instituição.

Como depreendemos do art. 5º, XXII²⁹, a propriedade fica garantida, contudo não tratamos da questão da posse ou instrumentalizamos formas de proteção, em seu texto, que pudessem desagregar conflitos sociais. Dessa forma, garantia do direito de propriedade, previsto na Carta Magna, é disciplinada na legislação ordinária com mecanismos que aumentam os conflitos no campo: o possuidor pacífico e de boa fé, no caso da usucapião, não pode agir sob nenhuma circunstância com violência para garantir sua posse, contudo o proprietário poderá usar de tais meios para realizar a desapropriação e retomar sua posse, tornando sua propriedade plena novamente³⁰.

A análise que deve ser feita pelo Estado das terras que são pleiteadas para a Reforma Agrária fica suspensa por dois anos, ou por quatro em caso de reincidência, se um indivíduo ou grupo toma posse, em parte ou no todo, da propriedade, ou o tenta, por vias pacíficas ou

²⁷ Quando falamos de uma legislação rígida significa que a mesma não pode ser alterada sem a formação de uma assembléia constituinte que segue ritos e formalidades específicas para sua validade. Quando tratamos de leis complementares e ordinárias, têm-se uma facilidade maior de alteração, pois basta que seja aprovada para entrar em vigor, revogando, alterando e criando mecanismos de forma deliberada.

²⁸ “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.” (citação?????????)

²⁹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII - é garantido o direito de propriedade;” (citação?????????)

³⁰ “Art 1.210 (...) § 1o O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse”. (citação do cc???)

não³¹. Ou seja, tendo sido identificada uma propriedade que não cumpre sua função social, não pode-se estabelecer nenhuma relação de posse da terra para fins de Reforma Agrária sob pena daquela propriedade ficar inelegível para averiguação e desapropriação pelo prazo de dois anos.

Tendo essa problemática como base, nos propomos a estudar a real necessidade de se manter afastadas as famílias sem terra da propriedade pleiteada por todo o tempo de análise burocrática feita pelo INCRA e pelas autoridades judiciárias, pois a morosidade desses processos forçam as famílias a manterem proximidade para exercer pressão social para desapropriação da terra e ao mesmo tempo distância para que seu pleito não seja perdido, mantendo-se a terra improdutiva e os "camponeses" sem possibilidade de produzir, ainda que seja para subsistência.

Neste mesmo raciocínio busca-se compreender o posicionamento do ente judiciário perante as disparidades entre o objetivo de se assentar e a necessidade de se manter fora da terra as famílias que poderiam tornar a terra produtiva e diminuir a marginalidade em que vivem socialmente.

³¹ Tal interpretação foi dada pela alteração da Lei 8.629/1993 feita pela Medida Provisória 2.027-38/2000: “§ 6º O imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel. (...)§ 7º Na hipótese de reincidência da invasão, computar-se-á em dobro o prazo a que se refere o parágrafo anterior.” (citação?????)