

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Bruno Cavalcante Leitão Santos

A AÇÃO DOS MOVIMENTOS SEM TERRA NO BRASIL: análise da oposição entre
a tutela da propriedade e a busca pela reforma agrária

Maceió, AL
2014

Bruno Cavalcante Leitão Santos

**A AÇÃO DOS MOVIMENTOS SEM TERRA NO BRASIL: análise da oposição
entre a tutela da propriedade e a busca pela reforma agrária.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas (FDA/UFAL), como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Público.

Orientadora: Olga Jubert Gouveia Krell

Maceió, AL
2014

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecário Responsável: Valter dos Santos Andrade

S237a Santos, Bruno Cavalcante Leitão.

A ação dos Movimentos Sem Terra no Brasil: análise da oposição entre a tutela da propriedade e a busca pela reforma agrária / Bruno Cavalcante Leitão Santos. – 2014.
144 f.

Orientadora: Olga Jubert Gouveia Krell.

Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2014.

Bibliografia: f. 109-116.

1. Propriedade – Função social. 2. Movimento dos trabalhadores rurais sem terra. 3. Movimentos sociais – Brasil. 4. Desobediência civil. 5. Reforma agrária - Brasil. I. Título.

CDU: 347.23:332.021.8(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD
MESTRADO EM DIREITO

BRUNO CAVALCANTE LEITÃO SANTOS


"A AÇÃO DOS MOVIMENTOS SEM TERRA NO BRASIL: análise da oposição entre a tutela da propriedade e a busca pela reforma agrária"

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas – UFAL, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof^ª Dr^ª OLGA JUBERT GOUVEIA KRELL

A Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu o candidato à defesa, em nível de Mestrado, e o julgou nos seguintes termos:

Prof. Dr. George Sarmiento (UFAL)

Julgamento: Aprovado (8,5) Assinatura: 

Prof. Dr. Marcos Ehrhardt (UFAL)

Julgamento: APROVADO (8,5) Assinatura: 

Prof. Dr. Artur Stamford (UFPE)

Julgamento: Aprovado (8,5) Assinatura: 

Maceió, 18 de agosto de 2014.


Sara Regina Franca
Secretária de Mestrado - FDAUFAL
SIAPE 1940798

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, que nos momentos de dificuldade me serviu de inspiração e guia para seguir em frente. À minha família, nas pessoas do meu pai, irmã e, principalmente, minha mãe, que aturou meus momentos de mau humor diante das dificuldades, assim como a minha noiva, que apesar da distância temporária consegue me transmitir a força necessária para alcançar meus objetivos diante da pesada carga que me acompanha no dia a dia. Aos amigos que adquiri nesse mestrado, que, mesmo sendo de composição tão heterogênea, conseguiram trilhar este caminho na mais perfeita harmonia e cumplicidade, sempre no intuito de auxiliar o próximo a conquistar a titulação almejada. À minha orientadora, pelas correções pontuais e auxílio nos momentos de dúvida, assim como pela extrema motivação sobre o tema trabalhado. A todos os professores do mestrado com os quais cursei disciplinas, ou não, sempre solícitos em auxiliar em um novo ponto de vista sobre a pesquisa, bem como os servidores da vara agrária, justiça federal e INCRA, quando da pesquisa empírica. À Capes, por ter me concedido bolsa para a pesquisa, pedindo desculpas a qualquer pessoa que pontualmente eu tenha esquecido, um imenso muitíssimo obrigado!

RESUMO

A presente dissertação visa problematizar a possível legitimidade das ações dos movimentos sem terra, que busca uma maior efetivação da política de reforma agrária com base no cumprimento da função social da propriedade. Assim, será analisada a construção histórica do conceito de propriedade até o atual momento em que se encontra, regida pela necessidade de sua funcionalização para o atingimento de interesses públicos de ordem econômica e social, tendo como base fontes doutrinárias de ordem civil, constitucional e agrárias. Num segundo momento será verificado os aspectos históricos e jurídicos dos movimentos sociais, com ênfase no MST, movimento mais emblemático em relação aos conflitos de terra no Brasil, a fim de comprovar a legitimidade de sua fundamentação sob os parâmetros legais, assim como sociais, ou sociológicos, sob o ponto da desobediência civil. Também será feita uma análise à organização jurídico-administrativa para efetivação da reforma agrária, para que com base em pesquisa no tocante a decisões e características do funcionamento de cada um dos órgãos envolvidos, detectar possíveis problemas que justifiquem a insatisfação das partes envolvidas, diante de uma possível ineficácia da política de reforma agrária. Por fim, serão apresentadas propostas a fim de, ao menos, minimizar os problemas encontrados, no sentido de verificar uma possível legitimação às ações dos movimentos sem terra, mantendo também legítima defesa proprietária, ao mesmo tempo em que o aumento da eficácia da política pública possa minorar a justificação de ações de desobediência civil.

Palavras-Chave: Função social da propriedade. Movimento sem terra. Desobediência civil. Reforma Agrária.

ABSTRACT

This thesis intends to discuss the possible legitimacy of the actions of the landless movement, which seeks greater realization of land reform policy based on the fulfillment of the social function of property. Thus, we will analyze the historical construction of the concept of property until the current moment is governed by the necessity of its functionalization for achieving public interests of social and economic order, based on doctrinal sources of civil, constitutional and agrarian order. Secondly the historical and legal aspects of social movements will be checked with an emphasis on MST, most emblematic movement in relation to land conflicts in Brazil, in order to prove the legitimacy of its foundation under the legal parameters, as well as social or sociological, from the point of civil disobedience. Also an analysis will be made to the legal- administrative organization for the execution of agrarian reform, so that research-based decisions regarding the operation and characteristics of each of the agencies involved, potential problems that warrant the dissatisfaction of the parties involved, before possible ineffectiveness of land reform policy. Finally, proposals to at least minimize the problems encountered, in order to verify a possible legitimacy to the actions of landless movements will be presented, while also maintaining legitimate owner defense at the same time increasing the effectiveness of public policy can lessen the justification of actions of civil disobedience.

Keywords: Social function of property. Landless movement. Civil disobedience. Agrarian Reform.

LISTA DE SIGLAS

a.C. – Antes de Cristo
ABC Paulista – Região dos municípios de Santo André, São Bernardo e São Caetano
ABCZ - Associação Brasileira dos Criadores de Zebu
ADC - Ações Declaratórias de Constitucionalidade
ADI - Ações Diretas de Inconstitucionalidade
ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CC/02 – Código Civil de 2002
CF – Constituição Federal
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CNA – Confederação Nacional de Agricultura
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPC – Código de Processo Civil
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CUT – Central Única dos Trabalhadores
d.C . – Depois de Cristo
DF – Distrito Federal
EC/69 – Emenda Constitucional de 1969
GEE – Grau de Eficiência na Exploração
GUT – Grau de Utilização da Terra
HC – Habeas Corpus
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LCP – Liga dos Camponeses Pobres
MAST - Movimento dos Agricultores Sem Terra
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MLST – Movimento pela Libertação dos Sem Terra
MNP – Movimento Nacional de Produtores
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDA – Plano de Desenvolvimento do Assentamento
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
SRB – Sociedade Rural Brasileira
STF – Supremo Tribunal Federal
TDA – Título da Dívida Ativa
TJ-AL – Tribunal de Justiça de Alagoas
UDR – União Democrática Ruralista
VBP – Valor Bruto da Produção

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 A EVOLUÇÃO DO INSTITUTO DA PROPRIEDADE	11
1.1 A evolução histórica da propriedade e sua transmutação conceitual.....	11
1.2 A propriedade no direito contemporâneo como reflexo da constitucionalização do Direito Civil.....	24
1.3 Da função social da propriedade.....	30
1.3.1. A Reforma Agrária e a análise do art. 186 da Constituição Federal.....	30
1.3.2. A propriedade rural e sua vinculação ao princípio da função social.....	33
1.3.3. Fundamentos pró reforma agrária.....	45
2. O MOVIMENTO SEM TERRA NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E JURÍDICOS	51
2.1. A formação do Movimento Sem Terra.....	55
2.2. Natureza jurídica do Movimento Sem Terra.....	62
2.2.1 Aspectos históricos, ideológicos e organizacionais.....	63
2.2.2 Aspectos jurídicos no tocante a responsabilização do MST em sua opção por ser uma entidade não personificada.....	67
2.3. Legitimidade das ações como meio de pressão política: táticas de atuação.....	71
2.4. A utilização da Desobediência Civil.....	74
3. A ORGANIZAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA PARA CONCRETIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA: ANÁLISE DE SUA ESTRUTURA	86
3.1. A organização da Justiça Agrária no Brasil e seus reflexos em Alagoas.....	87
3.1.1 A competência da Vara Agrária estadual: problemáticas em Alagoas.....	87
3.1.1.1. Análise de decisões sobre reintegração de posse na Vara Agrária em Alagoas.....	92
3.1.1.2. Análise da tutela da posse x propriedade.....	96
3.1.2. A importância da Ouvidoria Agrária.....	99
3.1.3. A atuação do INCRA.....	102
3.1.4. A competência da Justiça Federal.....	106
3.2. A tutela da propriedade como decorrente de políticas públicas.....	109
3.2.1. Controle coletivo.....	112
3.2.2. Controle abstrato.....	115
4. PROPOSTAS DE ENFRENTAMENTO AOS PROBLEMAS DA QUESTÃO AGRÁRIA	117
4.1 Problemas no âmbito do judiciário.....	118
4.2 Problemas no âmbito da efetivação de políticas públicas.....	123
CONCLUSÃO	129
REFERÊNCIAS	132

INTRODUÇÃO

O presente trabalho surge de uma inquietação em como compatibilizar a tutela da propriedade privada e o direito de acesso a terras por intermédio dos movimentos sociais sem terra, diante de um histórico de conflitos agrários. Para isso fora delimitado o estudo da propriedade eminentemente rural, sob a ótica da política de reforma agrária, sendo escolhido dentre os movimentos sociais, o MST.

Serão analisados dois grandes problemas: 1) a estrutura organizacional jurídica dentro da política de reforma agrária atende às expectativas dos movimentos sem terra, ou mesmo dos proprietários?; 2) existe legitimidade nas ações dos movimentos, como em invasões, bloqueios de rodovias e demais manifestações? Há um limite legal?

Para o primeiro questionamento, a pesquisa partiu da hipótese de que o caminho mais adequado a ser seguido seria o de uma estrutura especializada para julgar os litígios decorrentes de conflitos agrários, contudo, como será abordado, através de análise documental de julgados e aprofundamento doutrinário, se chega à conclusão diversa.

Na busca para encontrar uma legitimidade para as ações dos movimentos sem terra, partiu-se da hipótese de sua legitimidade como meio adequado para pressionar os poderes públicos a garantir e proporcionar o acesso dessas minorias a direitos sociais constitucionalmente garantidos. Para isso se fez necessário aprofundar o conceito de desobediência civil como espécie de direito de resistência, e esse aprofundamento mostra que muitas vezes sua utilização encontra-se deturpada de suas origens, sendo necessário limita-la, visto sua essência não violenta, para não adentrar em uma seara de direito de revolução que só é garantido em situações excepcionalíssimas.

Assim, objetiva-se trazer subsídios que auxiliem tanto os estudiosos quanto os operadores do direito a compreender a legitimidade da ação dos movimentos sem terra, quando atuam dentro dos limites legais da desobediência civil, legítima diante da inação do Estado em conceder o direito de acesso a terra, bem como demonstrar que há uma proteção fundamental ao proprietário de terra, que só perde essa condição caso não atenda o cumprimento da função social, sendo aqui necessário esclarecer cada um de seus requisitos, bem como demonstrar que a atuação dos juízes, independentemente de se encontrar dentro de uma estrutura

especializada, deve estar imbuída em compreender essa demanda, não somente sob a ótica do direito privado, mas também do direito público.

Foi necessário obter um referencial teórico amplo para dar subsídio aos objetivos pretendidos, contudo, buscamos como referencial principal os civilistas pátrios, como Gustavo Tepedino, Luiz Edson Fachin e Paulo Lôbo, que mais contribuíram para nova assimilação do direito civil, denominado de constitucionalizado, ou seja, não dissociado em cumprir os mandamentos constitucionais, respeitando a proteção a direitos fundamentais individuais e sociais.

Ao mesmo tempo em que dialogam com autores clássicos, sendo necessária a compreensão histórica através da obra de Franz Wieacker, bem como filosófico-política de Locke, Hobbes e Marx sobre o tema, e dos italianos, Paolo Grossi e Pietro Perlingieri, em virtude do desenvolvimento da disciplina neste país, inspirando grande parte dos doutrinadores pátrios, os quais foram utilizados estudos atuais sobre a temática da propriedade e sua respectiva função social, incluindo a visão de agraristas e constitucionalistas sobre tema

A pesquisa, quanto à sua abordagem, utiliza-se da dialética na análise histórica do instituto da propriedade, a fim de explicar que o conteúdo da propriedade fora sempre transitório, reconstruído historicamente. Faz-se, ainda, análise semelhante em relação ao movimento sem terra, justificando-se a extensão dos dois primeiros capítulos, bem como se fez necessária uma análise sistêmica e hermenêutica de pontos como a função social e desobediência civil.

Em seu aspecto procedimental, o trabalho se desenvolve, em grande parte, de forma mais descritiva, pela necessidade de uma fundamentação em análise documental, sendo problematizada em pontos específicos, quando da análise de julgados, e da compatibilização entre a conceituação e utilização da desobediência civil.

No primeiro capítulo, fez-se necessária uma análise da evolução histórica do instituto da propriedade, para compreensão de sua transmutação conceitual, posto que essa construção se altera de acordo com a realidade política e econômica do Estado, comprovando sempre uma necessidade de readequação com a mudança dos valores assimilados pela sociedade.

Nessa evolução urge a necessidade de adequar esse conceito à assimilação de princípios e valores sociais, sob uma ótica de constitucionalização do direito civil, em que a constituição passa a ser o centro hermenêutico do ordenamento jurídico,

trazendo como novo elemento, intrínseco à propriedade, o cumprimento da sua função social.

No segundo capítulo faz-se necessário compreender o movimento sem terra no Brasil, desde sua formação, passando por seus aspectos sociológicos, motivações, fundamentação jurídica, mas principalmente suas táticas de atuação, desde a não adoção de personalidade jurídica registrada oficialmente até a utilização da desobediência civil.

No terceiro capítulo é analisada toda a organização jurídico-administrativa para concretização da reforma agrária, onde o foco principal, mesmo demonstrando a atuação de outros órgãos, será sobre a atuação da vara agrária, suas problemáticas e possibilidade de controle da política pública de reforma agrária através do controle coletivo e abstrato.

No quarto capítulo buscou-se trazer propostas de enfrentamento dos problemas no âmbito jurídico, bem como no âmbito da efetivação de políticas públicas por parte do Poder Executivo.

Assim, ver-se-á a relevância do tema proposto ao buscar compreender e comprovar que um dos direitos fundamentais mais importantes, a propriedade, pode ser protegido sob a ótica privada e pública, com o mínimo de danos a ambas as partes, e sem favorecimentos de cunho ideológico.

1 A EVOLUÇÃO DO INSTITUTO DA PROPRIEDADE

A propriedade, como fenômeno jurídico-social, é produto de uma construção histórica e contextualizada. Vê-se que sua estrutura conceitual sempre refletiu valores de um dado momento histórico, resultado de reflexões filosófico-políticas que caracterizam a formação do ordenamento jurídico como um todo. Tornando-se necessária a análise dessa evolução, desde a antiguidade clássica até a atual conjuntura, especificamente no tocante à propriedade rural, objeto do presente estudo.

Para tal, faz-se necessário compreender toda a evolução histórica da propriedade, a fim de contextualizar sua conceituação em cada momento histórico, até chegar a atual compreensão sobre esse instituto.

Nessa sequência lógica faz-se imprescindível compreender a propriedade dentro do direito contemporâneo como reflexo da constitucionalização do Direito Civil e o papel hermenêutico centralizador da constituição em nosso ordenamento jurídico, e a conseqüente assimilação do princípio da função social da propriedade como elemento constitutivo da propriedade.

1.1 A evolução histórica da propriedade e sua transmutação conceitual

As transformações no pensamento jurídico decorrem das mutações do pensamento político-social, sofrendo direta influência na formação dos movimentos jurídicos que surgem para explicar o direito. No direito ocidental, principalmente o europeu, de forma sucessiva, fomos influenciados pelos seguintes movimentos: a escolástica e a ciência jurídica dos glosadores, interpretando o direito romano; o humanismo filológico e jurídico; o jusracionalismo; o historicismo; e o positivismo¹.

Ao ser analisada essa historicidade deve-se ter em mente o seu caráter instrumental para buscar respostas aos dilemas decorrentes da alta mobilidade social². Assim, cabe ao jurista reforçar suas análises sem se afastar de uma postura crítica, filosófica e estruturante, a ponto de deixar se alijar frente ao respeito a uma dogmática fechada, como foi construída no direito privado, visto que se torna

¹ WIEACKER, Franz. **História do Direito Privado Moderno**. 4 ed. Trad. De A. M. Botelho Hespanha. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2010, p. 09-10.

² ARONNE, Ricardo. **Por uma nova hermenêutica dos direitos reais limitados**: (das raízes aos fundamentos contemporâneos). Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 39.

inconcebível acatar a ideia de completude do sistema; e a análise histórica reforça o propósito de compreensão de determinados institutos, a fim de buscar sua evolução diante de novas demandas por direitos, não só ao direito de propriedade, mas para os direitos reais como um todo.

No âmbito do direito privado, Wieacker³ ressalta que a história do direito privado moderno surge na Europa, com a redescoberta do *Corpus Iuris* justinianeus, por volta da Idade Média, através dos comentários dos glosadores, bem como da estrutura do ensino do *trivium*⁴, que serviu de molde a toda a reflexão escrita e ensino sobre o direito⁵, onde o direito passa a ser estudado, interpretado e revelado por pessoas com o domínio dessa técnica, de origem canônica, já com Constantino na formação de funcionários da justiça.

No tocante ao direito civil e à propriedade, um de seus pilares fundamentais⁶, torna-se necessário sublinhar que a visão do direito privado que perdurou – quase que única – sobre esta, a qualificava como poder sobre as coisas, já no sempre lembrado Código de Hamurábi (1792 a.C.), passando pela antiguidade clássica, entre os romanos, na Lei das XII Tábuas (450 a.C.) e compilação justinianéia (527-533 d.C.), com substanciais alterações na Idade Média, e retorno a antiga concepção com o Código de Napoleão, mesmo que sob outra ótica⁷.

A história demonstra uma contínua transmutação de conteúdo desse instituto, relativizando-o, proporcionando em um desses pilares, como ressalta Paolo Grossi, uma “[...] recuperação ao devir das coisas mortais daquilo que uma refinada ideologia havia projetado sobre o pináculo mais alto de um templo sacro”⁸.

O autor⁹ confirma que o modelo individualista que se busca superar com a funcionalização da propriedade, tem sua construção em todos os âmbitos da sociedade.

³ WIEACKER, Franz. **História do Direito Privado Moderno**. 4 ed. Trad. De A. M. Botelho Hespanha. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2010, p. 19.

⁴ WIEACKER, Franz. **História do Direito Privado Moderno**. 4 ed. Trad. De A. M. Botelho Hespanha. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2010, p. 19.

⁵ WIEACKER, Franz. **História do Direito Privado Moderno**. 4 ed. Trad. De A. M. Botelho Hespanha. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2010, p. 30.

⁶ FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. P. 14-15.

⁷ MARQUESI, Roberto Wagner. **A propriedade-função na perspectiva civil-constitucional: desapropriação de imóveis produtivos não funcionais**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 57.

⁸ GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução de: Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 5-6.

⁹ GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução de: Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 6.

Vive no social mas afunda no ético, flutua no jurídico mas pesca no intra-subjetivo graças à operação lucidíssima da consciência burguesa que, de Locke em diante, fundou todo o *dominium rerum* sobre o *dominium sui* e viu a propriedade das coisas como manifestação externa – qualitativamente idêntica – daquela propriedade intra-subjetiva que todo eu tem de si mesmo e de seus talentos, propriedade – esta – absoluta porque correspondente à natural vocação de eu conservar e a enrobustecer o si¹⁰.

A história demonstra também que a propriedade deixa de ser conceito unívoco, transformando-se em um estudo sobre “propriedades”, seja nas espécies, seja nos sentidos. No caso, tem-se como foco a propriedade imobiliária agrária.

Na Grécia antiga vinculava-se a propriedade à posse, mais como fruto de uma relação sujeito-objeto do que mesmo um poder sobre a coisa em servir-se desta, gozar os frutos, aliená-la ou destruí-la, fato que só passou a ocorrer a partir do século IV¹¹. Mesmo assim, não podemos dizer que houve uma definição conceitual sobre o que seria a propriedade, visto que, a princípio, apenas definiram as suas funções¹². Aqui a propriedade imobiliária era familiar, advinda da divisão de atribuições entre os clãs, limitando a propriedade individual aos bens móveis¹³.

Dentre os sistemas jurídicos mais antigos, e de maior relevância para o direito de propriedade, destaca-se o direito romano (antiguidade clássica), como base de nosso direito privado como um todo, desde a escrita, passando pela interpretação, até o ensino e formação de nossos juristas.

As sociedades romano-germânicas da alta Idade Média nos deixaram um grande legado, por intermédio de três grandes instituições: a organização do império romano do ocidente, a igreja romana e a tradição escolar da antiguidade tardia. O primeiro deixou o legado da burocracia e a organização administrativa e financeira. O segundo, ao vincular a ética social à cristã, fixou um conceito de direito, principalmente pela influência de Santo Agostinho e sua metafísica do direito. Por fim, os ideais culturais da antiguidade tardia vinculavam-se ao pensamento pedagógico grego, baseado no *trivium*, utilizando a gramática para garantir a hermenêutica dos textos clássicos, a retórica para o discurso bem ordenado e a

¹⁰ GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução de: Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 11-12.

¹¹ DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada**: do caráter absoluto à função social e ambiental: sistemas jurídicos italiano e brasileiro. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 23.

¹² FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006, p. 174.

¹³ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 14.

lógica (dialética) na argumentação. Assim, criam-se os moldes da estrutura da sociedade ocidental¹⁴.

A ideia de propriedade privada, tanto em Roma como nas cidades gregas, estavam estritamente ligada à religião, a adoração do deus-lar, integrando a esfera mais íntima da família. A casa, o campo, a sepultura, estavam ligados aos laços de sangue familiares. Na conhecida lição de Fustel de Coulanges, a família está ligada ao altar e este à terra. Fixada a família no solo, instalava-se ali o lar e seus respectivos deuses, conferindo um caráter sagrado à posse e a propriedade. Somente os familiares podiam assistir ao culto dos seus próprios deuses, o que originou a necessidade de criação de limites, mediante muros, fossos ou cercados entre as casas¹⁵.

Ocorre que com a expansão do Império Romano, essa visão familiar e religiosa da propriedade se enfraqueceu, com a conquista de novas terras sem os mesmos vínculos, e a partir da Lei das XII Tábuas a propriedade passa a ganhar contornos jurídicos, com a possibilidade de alienação e as noções de uso, gozo e disposição da coisa como própria, instituindo o domínio de forma absoluta¹⁶.

O início da Idade Média, após a queda do Império Romano do Ocidente, trás um novo modelo político – o sistema feudal –, e com ele se passa a uma visão mais coletiva da propriedade, afastada do caráter unitário e exclusivista. Um período “intermediário” entre a propriedade romana e a contemporânea. Novas instituições, principalmente germânicas, passaram a ser incorporadas com as invasões bárbaras, onde a terra se torna o elemento principal do sistema feudal, pois dela decorre uma estrutura econômica eminentemente agrária, que produz toda a atividade laboral e de subsistência dos feudos¹⁷.

As relações de vassalagem instituíram um sistema produtivo entre o vassalo e o senhor, com obrigações de caráter real e conteúdo econômico sobre a coisa – onde o vassalo trabalhava na terra do senhor em troca de fidelidade e de um pagamento pelo seu uso, passando a adquirir sobre essa terra, em seu usufruto, direitos reais “*sui generis*”, advindos de ligações de dependência entre o feudo

¹⁴ WIEACKER, Franz. **História do Direito Privado Moderno**. 4 ed. Trad. De A. M. Botelho Hespanha. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2010, p. 15-20.

¹⁵ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 08.

¹⁶ DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada: do caráter absoluto à função social e ambiental: sistemas jurídicos italiano e brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 27.

¹⁷ DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada: do caráter absoluto à função social e ambiental: sistemas jurídicos italiano e brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 32.

servente e o feudo dominante –, surgindo, com isso, o parcelamento da propriedade¹⁸.

Decorrente dessa relação surge, certamente, a característica mais importante sobre a propriedade no período feudal – que Giuliano Deboni¹⁹ denomina “bifurcação do domínio” –, em que a propriedade passa a ter um domínio direto ou eminente, por parte do beneficiário; e um domínio útil, por parte do vassalo, como usufrutuário da propriedade. Sobre essa “bifurcação”, Fernanda de Salles Cavedon relata que no século XIII, através do trabalho dos glosadores, procura-se admitir a doutrina do “domínio dividido”²⁰, entre domínio útil e eminente, que gerou diversos problemas com a mercantilização da propriedade²¹.

Contudo, é importante frisar que a ideia de que o direito de propriedade era visto como absoluto pelos romanos decorre da interpretação dos glosadores, e sua visão sobre o direito romano – historicamente justificado pelo liberalismo e pandectismo – e não de uma regra jurídica aplicada à época, visto que já eram identificáveis situações de limitações à propriedade no campo dos conflitos de vizinhança e de servidões²², a exemplo de “não erigir construções que liberassem fumo ou deixassem correr a água para o vizinho, até o dever positivo de utilizar terras incultas, sob pena de supressão do direito de propriedade”²³, que desencadearam, mais à frente, em favor dos camponeses, nas noções de *dominium directum* e *dominium utile*²⁴.

Paolo Grossi complementa, ao dizer que tais fatos “[...] inserem-se no coração da ideia proprietária provocando obviamente a ruptura do antigo pertencer unitário e propondo uma renovada noção de pertencimento [...]”²⁵. Visto que a propriedade medieval era uma entidade complexa e composta de diversos poderes autônomos e

¹⁸ CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**: uma análise do ensino do direito de propriedade. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 24.

¹⁹ DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada**: do caráter absoluto à função social e ambiental: sistemas jurídicos italiano e brasileiro. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 34.

²⁰ DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada**: do caráter absoluto à função social e ambiental: sistemas jurídicos italiano e brasileiro. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 35.

²¹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006, p. 175.

²² PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: direitos reais. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 102.

²³ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 17.

²⁴ WIEACKER, Franz. **História do Direito Privado Moderno**. 4 ed. Trad. De A. M. Botelho Hespanha. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2010, p. 261-262.

²⁵ GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução de: Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 51.

imediatos sobre a coisa, proporcionando domínios distintos – útil e direto – sobre a mesma propriedade, que “[...] não é porém uma realidade monolítica, a sua unidade é ocasional e precária [...]”²⁶.

A partir do século XIV começa o declínio do sistema feudal, decorrente de uma crise na agricultura europeia, advinda de uma queda demográfica somada à diminuição da produção por conta da escassa mão de obra. Com isso inicia-se um enfraquecimento do poder político dos senhores feudais, com o aumento do poder de barganha dos vassallos, que conquistaram melhores posições na relação com a terra, gerando uma fragmentação do território europeu. Com o enfraquecimento dos feudos, e a maior autonomia dos trabalhadores, houve um crescimento na atividade comercial, surgindo com isso uma nova classe – a burguesia – e um novo modo de produção, baseado na acumulação de bens e fundado na propriedade livre e individual, base do direito moderno²⁷.

O intervalo entre os séculos XVIII e XIX vem coroar ideais iluministas e jusnaturalistas na Revolução Francesa, contrária ao absolutismo, buscando proteger a propriedade privada dos arbítrios do governo, libertando a terra dos encargos feudais, beneficiando a classe burguesa em detrimento da nobreza.

Após perder o caráter divino do direito antigo, a propriedade ganhou novo fundamento no século XVIII, que inspirou o constitucionalismo liberal. Transformou-se na garantia fundamental de liberdade do cidadão, contra a intervenção do estado, sob o pálio do contrato social de Rousseau. [...] Essa doutrina, encampada pela Igreja Católica, confere a condição de direito natural à propriedade²⁸.

Nesse interstício os proprietários não seriam mais qualificados por títulos nobiliárquicos, em que o acesso a terra depende da coerção de um senhor, visto que a propriedade será alcançada segundo a capacidade de trabalho de cada um, na forma do que preestabelecia a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, confirmado posteriormente no art. 544 do Código francês de 1804²⁹.

Nota-se uma vinculação com o ideal jusnaturalista de Locke – de direitos inatos –, porém também vinculado à ideia de que “[...] dominar ou cultivar a terra e

²⁶ GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução de: Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 66.

²⁷ DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada: do caráter absoluto à função social e ambiental: sistemas jurídicos italiano e brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 36-38.

²⁸ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 09.

²⁹ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 10.

ter domínio estão intimamente relacionados. Um deu direito a outro. Assim, a ordem de Deus para dominar concedeu autoridade para a apropriação³⁰ e seu caráter natural de limitação em oposição ao caráter convencional de Hobbes, a serem garantidos pelo Estado, por meio da abstenção nas relações privadas, atuando somente para proteger o cidadão na sua segurança, e nunca no aspecto econômico decorrente das relações privadas³¹.

Podemos concluir que a propriedade que um súdito tem em suas terras consiste no direito de excluir todos os outros súditos do uso dessas terras, mas não de excluir o soberano, quer este seja uma assembléia ou um monarca³²(sic).

Recupera-se o antigo conceito individualista de propriedade, porém numa concepção contrária à nobreza, separando o poder político do econômico, fazendo a propriedade prescindir os interesses coletivos, visto que por ela poder-se-ia exercer de forma plena a liberdade, exaltando a racionalidade do ser humano em oposição a qualquer intervenção estatal na gerência de seus bens.

Se as teorias acerca da formação do Estado serviram à burguesia para a concreta implantação de seu projeto político, foi também com os filósofos do Iluminismo que ela teorizou a superação do Estado absoluto – que poderia, por sua própria concentração de poder, obstaculizar a implantação daquele projeto. Necessário era, então, limitar o poder político sob uma ótica jurídica e com base na razão, cuja presença no domínio intelectual do homem dá um novo sentido às suas ações e realizações³³.

Cabe ressaltar a essência dessa proteção à propriedade como legitimadora de todo o sistema político e jurídico, visto que a liberdade consiste em ser proprietário, na livre disposição dos próprios bens sem interferência do Estado, na realização de algo mais para si do que para a comunidade³⁴.

Da mesma forma, a igualdade e a fraternidade baseavam-se nesse respeito à propriedade. A primeira – se bem que unicamente no aspecto formal, por se dar perante a lei, de forma indistinta –, sobre o acesso igualitário aos bens; e a segunda pelo respeito mútuo ao direito alheio, leia-se propriedade alheia. Assim, a

³⁰ LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: Martin Claret, 2011, p. 34.

³¹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006, p. 175.

³² HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 203.

³³ CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**: uma análise do ensino do direito de propriedade. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 37.

³⁴ SILVA, Beclaute Oliveira. **Estado Liberal (Occidental) e direitos fundamentais**: acaso ou relação necessária?. Revista do Ministério Público de Alagoas. Coleção Direitos e Deveres. N.º 16. Maceió, jan./jun., 2006, p. 37-38.

propriedade funciona como uma espécie de ponto de interseção e justificação do regime francês³⁵.

O Código napoleônico de 1804 concretiza todo esse ideal e serve de base para as cartas constitucionais europeias do séc. XIX, consagrando em seu art. 544 a propriedade como direito absoluto, mas não só neste artigo, pois em todo seu corpo é de fácil percepção a centralidade na proteção deste instituto, visto que esse código que fora composto de 2.281 artigos tinha, dentre eles, 1.776 que tratavam de bens e dos modos de sua aquisição³⁶.

A revisão dessa posição negativa do Estado em relação à propriedade ocorre já com a crise da Revolução Industrial, a crescente urbanização e os movimentos dos trabalhadores por melhorias nas condições de trabalho, reforçados pelas doutrinas sociais, principalmente encabeçadas por Karl Marx³⁷, que forçam o Estado a mudar seu posicionamento, introduzindo direitos que exigem uma atuação positiva do Estado, denominados sociais, a fim de suprir necessidades básicas dos cidadãos, com isso, a “propriedade-direito” começa a se transformar em “propriedade-função”, e inicia-se uma publicização da esfera privada³⁸.

Para os materialistas, segundo a concepção de Engels, a desigualdade de riquezas, decorrente da divisão social do trabalho e do surgimento da moeda – e da usura –, proporcionou a concentração da propriedade do solo nas mãos de uma minoria, que passou a exercer o controle cada vez maior sobre os meios de produção. [...] Surge a figura do Estado, destinado a suprimir as lutas de classe e que, embora nascido com o propósito de conter antagonismos sociais, converte-se em instrumento de exploração e de opressão da classe economicamente dominante³⁹.

Marx⁴⁰ ia além de um Estado proativo, pois entendia que a propriedade privada deveria ser suprimida pelo Estado, para afastar o homem da alienação promovida pelo capitalismo.

A eliminação positiva da propriedade privada, tal como a apropriação da vida humana, constitui portando a eliminação positiva de toda a alienação, o

³⁵ SILVA, Beclate Oliveira. **Estado Liberal (Ocidental) e direitos fundamentais: acaso ou relação necessária?**. Revista do Ministério Público de Alagoas. Coleção Direitos e Deveres. N.º 16. Maceió, jan./jun., 2006, p. 38-39.

³⁶ DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada: do caráter absoluto à função social e ambiental: sistemas jurídicos italiano e brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 43.

³⁷ MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

³⁸ DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada: do caráter absoluto à função social e ambiental: sistemas jurídicos italiano e brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 44-45.

³⁹ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 11.

⁴⁰ MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 139.

regresso do homem a partir da religião, da família, do Estado, etc., à sua existência humana, ou seja, social⁴¹.

Em sua obra “sobre a questão judaica”, Marx⁴² faz uma análise à situação dos judeus na Alemanha, e sua busca por uma emancipação – situação que o autor compara ao exercício de outros direitos fundamentais e à relação com o Estado. Marx chega à conclusão de que quando o Estado protege uma classe (cristianismo / burguesia) acaba por reforçar as diferenças, minorando a proteção e o acesso a direitos fundamentais, que em tese deveriam ser igualitários. Ressalta ele que, “[...] ela se tornou expressão da separação entre o homem e sua comunidade, entre si mesmo e os demais homens – como era originariamente”⁴³.

Marx compreende os direitos humanos como direitos políticos, que só podem ser exercidos em comunhão, visto que “[...] seu conteúdo é constituído pela participação na comunidade, mais precisamente na comunidade política, no sistema estatal”⁴⁴. E nesse aspecto o autor diverge de Locke em sua assimilação da propriedade como direito humano, pois diz que este “[...] transcende o homem egoísta, o homem como membro da sociedade burguesa, a saber, como indivíduo recolhido ao seu interesse privado e ao seu capricho privado e separado da comunidade”⁴⁵.

Essa ruptura com o Estado Liberal faz surgir o Estado Social, visto que alguns postulados não conseguiriam resistir à necessidade de novos atores sociais, que passaram a produzir uma gama de direitos – os direitos sociais –, a fim de não só garantir a igualdade formal, mas efetivar uma igualdade material em decorrência da crescente desigualdade social⁴⁶.

Começa a se concretizar a funcionalização da propriedade, tendo certamente como marco teórico constitucional a Constituição de Weimar de 1919, ressaltando que a Constituição do México já tinha a mesma previsão, ao vincular o direito de

⁴¹ MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 139.

⁴² MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. Tradução de Daniel Bensaid e Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 42.

⁴³ MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. Tradução de Daniel Bensaid e Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 42.

⁴⁴ MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. Tradução de Daniel Bensaid e Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 47.

⁴⁵ MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. Tradução de Daniel Bensaid e Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 50.

⁴⁶ CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 137.

propriedade a obrigações de natureza social. Fabio Konder Comparato⁴⁷ entende que a carta é a primeira a trazer de forma expressa tal inovação ao instituto, trazendo explicitamente, em seu art. 153, que a propriedade obriga o seu uso. Assim, além de voltar-se ao privado, deveria servir ao bem comum, ideia que serviu de base à organização política de diversos outros diplomas constitucionais subsequentes, como na Itália e Espanha⁴⁸.

Seguindo o traçado histórico, Francisco Eduardo Loureiro⁴⁹ demonstra que, historicamente, a propriedade adquire quatro formas estruturais: a) propriedade comunitária – para os povos arcaicos; b) propriedade dividida – na Idade Média; c) propriedade individual – com o fim do Feudalismo e Revolução Francesa; d) propriedade coletivista – com as ideias socialistas de base marxista⁵⁰. Na primeira, o uso é feito pela comunidade ou clã; na segunda, diversos direitos reais são atribuídos a sujeitos não-proprietários; na terceira, passando por várias matizes, desde a absoluta até o atual estágio de funcionalização e, por fim; a coletivista, que geralmente pertence ao Estado⁵¹.

No Brasil, pode-se dizer que seguimos tal disposição histórica com atraso, visto que somente em nosso Código de 1916 aparece a concepção ainda napoleônica sobre a propriedade, esperando até a Constituição de 1934 para se positivar a primeira perspectiva social da propriedade, ao dispor que esta não poderá ser exercida contra o interesse social ou coletivo (art. 113, inciso XVII).

A propriedade, segundo Orlando Gomes⁵², pode ser conceituada por meio de três critérios: o sintético, o analítico e o descritivo. O primeiro “[...] é de se defini-lo, com Windscheid, como a submissão de uma coisa, em todas as suas relações, a uma pessoa”⁵³. Em sua forma analítica “[...] o direito de usar, fruir e dispor de um

⁴⁷ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 195.

⁴⁸ DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada**: do caráter absoluto à função social e ambiental: sistemas jurídicos italiano e brasileiro. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 44-45.

⁴⁹ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 19-20.

⁵⁰ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 19-20.

⁵¹ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 19-20.

⁵² GOMES, Orlando. **Direito Reais**. Atualizada por Luiz Edson Fachin. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 109.

⁵³ GOMES, Orlando. **Direito Reais**. Atualizada por Luiz Edson Fachin. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 109.

bem, e de reavê-lo de quem injustamente o possui⁵⁴. E por fim, descritivamente, “[...] o direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa, com as limitações da lei⁵⁵. E é esse último critério que permeia grande parte das discussões sobre sua evolução conceitual, principalmente no tocante às limitações⁵⁶.

O traço comum dos conceitos clássicos permeia sempre o de mero direito subjetivo, como ressalta Clóvis Beviláqua⁵⁷, autor brasileiro do século XX, ao defini-la como “[...] o poder assegurado pelo grupo social à utilização dos bens da vida psíquica e moral”, ou Lacerda de Almeida⁵⁸, a conceitua-la como “[...] o direito real que vincula à nossa personalidade uma coisa corpórea sobre todas as suas relações⁵⁹.

Com isso, entende-se a propriedade, no ordenamento jurídico brasileiro, como: a) titularidade de direito – aquilo que é próprio de um sujeito de direito, que o define como direito subjetivo; b) qualquer direito patrimonial – qualquer direito ou situação jurídica dotada de caráter patrimonial, direitos subjetivos agregados a um conteúdo econômico; c) qualquer direito real – restringe os dois anteriores, pois se refere às situações possessórias tuteladas pelo direito; d) direito real pleno – ainda mais restrito, se confunde com o domínio, pois trata dos poderes sobre a coisa; e) direito de autoria – refere-se a titularidade de direitos sobre objetos de criação intelectual, e, por fim; f) propriedade como coisa – se até agora nos referimos a direito, aqui temos a confusão em que tratamos como propriedade a coisa sobre a qual o direito incide, fato que a própria lei define conceitualmente ao tratar da impenhorabilidade da pequena propriedade rural no art. 5º, XXVI da Constituição Federal de 1988⁶⁰.

⁵⁴ GOMES, Orlando. **Direito Reais**. Atualizada por Luiz Edson Fachin. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 109.

⁵⁵ GOMES, Orlando. **Direito Reais**. Atualizada por Luiz Edson Fachin. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 109.

⁵⁶ GOMES, Orlando. **Direito Reais**. Atualizada por Luiz Edson Fachin. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 103-4.

⁵⁷ BEVILÁQUA, Clóvis. In: LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 40.

⁵⁸ ALMEIDA, Lacerda de. In: LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 40.

⁵⁹ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 40.

⁶⁰ PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 136-146.

Segundo Luiz Edson Fachin⁶¹, torna-se praticamente impossível estudar o Direito sem conhecer a sociedade na qual ele se integra. Esse direito acaba por determinar uma moldura assentada em um juízo de inclusão e exclusão de valores dominantes dessa sociedade, por intermédio de categorias jurídicas⁶².

Cabe ressaltar que, no âmbito nacional, tivemos uma evolução peculiar, que de certa forma justifica o atraso na adaptação ao contexto europeu, justificado pelo nosso processo de ocupação e colonização, bem como pela nossa histórica conjuntura econômica relacionada à expropriação da terra.

A discussão nacional sobre propriedade sempre foi, quase que totalmente, centrada na propriedade imóvel; e de acordo com a história jurídica da disciplina, principalmente o imóvel rural e sua função social, decorrente da evolução das legislações sobre o tema, desde as sesmarias, como veremos abaixo, até a nossa constituição de 1988⁶³.

Luiz Edson Fachin⁶⁴ reforça esse entendimento ao lecionar que a própria história do direito se confunde com a história da garantia da propriedade, no tocante a propriedade imobiliária, principalmente em sua dimensão rural, que sofreu uma direta incidência de normas de Direito Público sobre direitos classicamente confinados ao direito privado. Com a absorção da função social da propriedade garantida na Constituição, expressamente no art. 1.228 do CC/02, ampliou-se o interesse desta para toda a sociedade.

Contudo, no Brasil, o contorno da propriedade sesmarial típica do medievo português, que fora criada para o abastecimento com produtividade de terras incultas e aumento da mão de obra, a fim de indiretamente reprimir a vadiagem, assume aqui características próprias, como define Laura Beck Varela⁶⁵, sesmarias com “adaptações” – primeiro, por se tratar de organização econômica não feudal e também por impor, de forma condicionada “[...] o dever de contribuir para com a proteção das terras da Coroa, mediante edificações militares, e o direcionamento da

⁶¹ FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 188.

⁶² FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 188.

⁶³ FREITAS, Lorena; FEITOSA, Enoque. Para uma expropriação dos expropriadores: uma análise crítico-jurídica do regime agrário brasileiro. In: FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena; XAVIER, Madson; BASTOS, Ronaldo. **Direitos humanos e justiça social**. João Pessoa: EdUFPB, 2011, p. 303-330; 305.

⁶⁴ FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 75.

⁶⁵ VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 77.

produção agrícola ao cultivo da cana”⁶⁶, adequando-se aos moldes de uma monocultura para exportação, baseada no latifúndio e na utilização da mão de obra escrava, um valioso investimento por parte do senhor, a justificar a terra doada pela Coroa portuguesa.

Dois fatos se destacam em 1850, o fim do tráfico negreiro e a instituição da Lei de Terras (Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850), que acaba por consagrar a estrutura fundiária de período colonial, alterando a forma de aquisição da propriedade pela compra, e não mais pela posse. Assim, a economia torna-se centrada no trabalho assalariado somada à apropriação privada das terras, não mais objeto de concessão de uso pela Coroa. Confirma-se, como nunca, o modelo latifundiário; e afastam-se da terra os posseiros, foreiros e a grande massa de trabalhadores rurais não proprietários⁶⁷.

Destacam-se também como formas de aquisição da propriedade nesse período a usucapião e a posse sobre as terras devolutas⁶⁸, que também contribuíram para a formação do latifúndio, continuando como base do sistema subsequente, o capitalismo – que passou a ver a terra não só como um meio de produção de riquezas, mas também como um fim em si mesmo, com o acúmulo de bens, já confirmado com a Lei de Terras e a progressiva substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre, até se concretizar com o que Farias e Rosenvald⁶⁹ denominam de “filho tardio do liberalismo”, o Código Civil de 1916, e sua herança napoleônica individualista.

Mesmo com alguns contornos sociais previstos na Constituição de 1937, a propriedade passa a ter garantida a sua funcionalização na Constituição de 1967, como princípio de ordem econômica e social, fruto de um modelo estatal ativo, que deve garantir direitos sociais, mesmo que sob o véu de um regime momentaneamente não democrático.

⁶⁶ VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna**: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 81.

⁶⁷ FREITAS, Lorena; FEITOSA, Enoque. Para uma expropriação dos expropriadores: uma análise crítico-jurídica do regime agrário brasileiro. In: FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena; XAVIER, Madson; BASTOS, Ronaldo. **Direitos humanos e justiça social**. João Pessoa: EdUFPB, 2011, p. 303-330; 312-313.

⁶⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006, p. 177.

⁶⁹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006, p. 177.

Segundo Gustavo Tepedino⁷⁰, a função social se torna direito fundamental, e, com a Constituição de 1988, faz desaparecerem os moldes individualistas do Código Civil de 1916, não como um “contradireito”, mas como um centro unificador das leis esparsas de âmbito privado, a fim de revigorar a sua aplicação com as atuais demandas sociais e econômicas da sociedade moderna⁷¹, surgindo aqui uma nova forma de interpretar o direito privado como um todo, denominado como fenômeno da constitucionalização dos direitos.

Luiz Edson Fachin ressalta que isso desencadeia uma necessidade de transmutação conceitual, como no próprio direito patrimonial, onde nas relações de sujeito e domínio, objeto e posse, o objeto é um dado daquilo que é possuído dentro de uma relação de subordinação aos poderes do titular, e a funcionalização da propriedade traz uma “ressignificação”⁷² contemporânea a tais institutos.

Vê-se a importância do traçado histórico na análise da propriedade, ao demonstrar suas alterações de conteúdo e exercício, no caso, tendo a funcionalização sua base no período feudal, na bifurcação do conceito de domínio, em que o domínio útil é fruto da contaminação entre o plano da efetividade e da validade⁷³, e intimamente ligada à propriedade rural, objeto do presente trabalho.

1.2. A propriedade no direito contemporâneo como reflexo da constitucionalização do Direito Civil

A propriedade, em sua construção conceitual histórica e assimilação pelo direito, principalmente com as constituições após a Segunda Guerra, ultrapassa o caráter de direito fundamental exclusivamente individual, para ganhar contornos de direito hábil a promover direitos sociais.

Trata-se de uma transição do estado, desde sua concepção até seus objetivos, nessa migração para o Estado Social, promocional, retirado de um estado de inércia em frente das relações interprivadas, para passar a intervir nas mesmas. Daí decorrem profundas alterações no Direito, em prol da “repersonalização” objetivada, para qual a verificada “publicização” do

⁷⁰ TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 326.

⁷¹ TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 22.

⁷² FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 186.

⁷³ GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução de: Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 50.

Direito Civil foi instrumental e merecedora de análise, a partir dos reflexos havidos no âmbito proprietário⁷⁴.

O contexto de ampliação de seu conteúdo no último século vivenciou um período de grandes mudanças no direito como um todo, onde tanto a teoria jurídica quanto a prática processual foram influenciadas pelo “neoconstitucionalismo”, em nosso ordenamento de forma pouco mais tardia, apenas com a Constituição de 1988, onde se passou a: reconhecer a força normativa dos princípios jurídicos; rejeitar o formalismo, ao mesmo tempo em que se adotaram estilos mais abertos de raciocínio jurídico; promover a constitucionalização do direito em suas subespecialidades a partir dos direitos fundamentais; reaproximar o direito e a moral; e levar ao Judiciário (judicialização da política), temáticas antes exclusivas do Executivo e Legislativo⁷⁵.

O fenômeno da constitucionalização do direito civil afeta frontalmente essa nova análise do instituto da propriedade, agora mais complexa. Com um regramento para além do direito privado. Luis Roberto Barroso⁷⁶ ressalta essa transição de total independência, para a atual integração entre direito público e privado, perpassando por três fases: a primeira, dos mundos apartados, em que a Constituição era mera carta política e o Código Civil o documento jurídico das relações privadas, como uma “Constituição do direito privado”; a segunda, da publicização do direito privado, em que a Constituição passa a incorporar com o Estado Social uma atuação positiva nas relações privadas, visando garantir direitos sociais decorrentes das desigualdades do regime anterior e; a terceira, em que ocorre a constitucionalização do direito civil, onde a Constituição passa a ser o centro do sistema jurídico, com normas de direito dentro de seu corpo, bem como, servindo de matriz axiológica para a interpretação das leis civis, tendo o princípio da dignidade humana como irradiador dos demais direitos fundamentais⁷⁷.

Essa dificuldade de compatibilização entre Código Civil, leis especiais e a Constituição ainda é vista ao analisar institutos basilares do direito privado, como por exemplo, a propriedade. A própria história da legislação demonstrou a fragmentação

⁷⁴ ARONNE, Ricardo. **Propriedade e domínio**: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 37.

⁷⁵ SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil**: riscos e possibilidades. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, jan. 2009, p. 113-114.

⁷⁶ BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 367-370.

⁷⁷ BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 367-370.

de seu sistema com uma paulatina demanda por novos direitos sociais, fazendo surgir novas leis especiais para tratar de temas do direito, fora do Código de 1916, como direitos do consumidor e outras novas relações jurídicas, fazendo com que os civilistas buscassem posicionar o Código no centro de todas as normas de direito privado, mesmo que de forma geral e subsidiária. Sendo assim, relata Gustavo Tepedino que “[...] é de se buscar a unidade do sistema, deslocando para a tábua axiológica da Constituição da República o ponto de referência antes localizado no Código Civil”⁷⁸.

A partir de ideais em que a Constituição passa a ser o centro jurídico e hermenêutico do ordenamento jurídico, através dos denominados “neoconstitucionalistas”, no intuito de potencializar a eficácia constitucional e desmistificar o papel centralizador do Código Civil, passando a colocar neste centro unificador das demais legislações a Constituição, surge o que Torquato Castro Junior⁷⁹ denomina de “revolução copérnica” da civilística constitucional.

Esse papel da Constituição não foi retirado com a publicação do novo Código Civil de 2002, mesmo já adotando princípios sociais em seu texto. Os críticos desse fenômeno crêem numa redução da importância do direito civil, passando a ver, com a introdução do novo código, a dispensabilidade desse recurso hermenêutico. Ocorre que tal assertiva não é verdadeira, visto que o novo diploma tem o papel de reforçar a pacificação interpretativa sobre os institutos de direito civil, cabendo ao intérprete compatibilizar as normas de direito civil com os princípios constitucionais⁸⁰.

Paulo Lôbo⁸¹ complementa tal entendimento ao asseverar que a constitucionalização do direito civil “É consequência inevitável da natureza do Estado social, que é a etapa que a humanidade vive contemporaneamente do Estado moderno [...]”.⁸² O autor entende que passamos por uma repersonalização sobre a patrimonialização das relações civis, a ser compatibilizada com a dignidade

⁷⁸ TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 13.

⁷⁹ CASTRO JÚNIOR, Torquato. Constitucionalização do direito privado e mitologias da legislação: código civil versus constituição. In: SILVA, Artur Stamford (Org.). **O judiciário e o discurso dos direitos humanos**. Recife: Universitária da UFPE, 2011, p. 59-66.

⁸⁰ LÔBO, Paulo. Novas perspectivas da constitucionalização do direito civil. In: **Revista do Mestrado em Direito**, Maceió, v. 2, n. 3, p. 115-146, dez. 2006, p. 124.

⁸¹ LÔBO, Paulo. Novas perspectivas da constitucionalização do direito civil. In: **Revista do Mestrado em Direito**, Maceió, v. 2, n. 3, p. 115-146, dez. 2006, p. 125.

⁸² LÔBO, Paulo. Novas perspectivas da constitucionalização do direito civil. In: **Revista do Mestrado em Direito**, Maceió, v. 2, n. 3, p. 115-146, dez. 2006, p. 125.

da pessoa humana, deixando a propriedade/patrimônio de ter primazia nessas relações para se tornar coadjuvante⁸³.

Para Ricardo Aronne⁸⁴, essa “repersonalização” “[...] consiste no deslocamento de enfoque dos códigos do patrimônio para a pessoa humana”. Concluindo “[...] que o Direito se repersonaliza à luz de sua norma fundamental, a Constituição Federal, na medida em que ela positiva como valor máximo a dignidade da pessoa humana”⁸⁵.

O autor⁸⁶ ainda referenda essa “repersonalização” com base na diferenciação entre domínio e propriedade, que nem sempre fica muito clara em sua evolução histórica.

O domínio tem por objeto uma coisa e suas faculdade, não tendo um sujeito passivo, já a propriedade, tem por objeto uma prestação, tendo sujeito passivo e não sendo de natureza real. Aí está o ponto-chave da “repersonalização” buscada, onde se funcionaliza o direito real, pela via de seu instrumentalizador⁸⁷.

Luiz Edson Fachin referenda a mesma visão sobre o Direito Privado moderno, propondo uma rediscussão dos valores inseridos em nosso sistema, onde o Direito Civil tem em seu núcleo o patrimônio, porém passa a tratar nitidamente as pessoas como centro desse sistema, repersonalizando diversos institutos, a fim de primeiro estarem aptos a atenderem as necessidades básicas destas, sem, com isso, perderem a condição de direito subjetivo⁸⁸.

Paulo Lôbo ressalta que a propriedade “[...] é o grande foco de tensão entre as correntes individualistas e solidaristas”⁸⁹. A própria constituição expressa uma suposta antinomia em seu art. 5º, incisos XXII e XXIII, ao garantir o direito de propriedade e o vincular ao atendimento de sua função social. Ocorre que essa aparente antinomia serve justamente à ponderação na aplicação perante o caso concreto, com base no que predeterminam as leis infraconstitucionais sobre a

⁸³ LÔBO, Paulo. Novas perspectivas da constitucionalização do direito civil. In: **Revista do Mestrado em Direito**, Maceió, v. 2, n. 3, p. 115-146, dez. 2006, p. 128.

⁸⁴ ARONNE, Ricardo. **Propriedade e domínio**: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 41.

⁸⁵ ARONNE, Ricardo. **Propriedade e domínio**: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 49.

⁸⁶ ARONNE, Ricardo. **Propriedade e domínio**: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 91.

⁸⁷ ARONNE, Ricardo. **Propriedade e domínio**: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 91.

⁸⁸ FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 78.

⁸⁹ LÔBO, Paulo. Novas perspectivas da constitucionalização do direito civil. In: **Revista do Mestrado em Direito**, Maceió, v. 2, n. 3, p. 115-146, dez. 2006, p. 138.

propriedade e os critérios de cumprimento da função social. A própria Constituição determina o conteúdo da função social nos arts. 182, §2º (urbana) e 186 (rural), e modos de perda e aquisição da propriedade com base no interesse público.

A tese de Ricardo Aronne contextualiza um período de ruptura entre uma visão clássica da propriedade, como a de Arnold Wald, ainda em 1995, que a descreve como “[...] o direito perpétuo de usar, gozar e dispor de determinado bem, excluindo todos os terceiros de qualquer ingerência no mesmo”⁹⁰, para trazer uma quebra na dogmática anterior, encabeçada pelo tripé: Luiz Edson Fachin, Gustavo Tepedino e Paulo Lôbo.

A propriedade pode ser estudada em dois aspectos, o estrutural e o funcional. A dogmática tradicional e, na sua esteira, o Código Civil brasileiro, preocupa-se somente com a estrutura do direito subjetivo proprietário. [...] Estes dois aspectos, o interno e o externo, compõem a estrutura da propriedade, o seu aspecto estático. Já o segundo aspecto, mais polêmico, é alvo de disputa ideológica, refere-se ao aspecto dinâmico da propriedade, a função que desempenha no mundo jurídico e econômico a chamada função social da propriedade⁹¹.

Gustavo Tepedino⁹² ressalta que a Constituição no seu âmbito social e econômico prevê políticas e programas no tocante à propriedade urbana e rural. Ao determinar à propriedade a obrigatoriedade de cumprimento da função social, o Estado passa a inserir em seu conteúdo interesses extraproprietários no mesmo patamar de defesa do interesse proprietário. Complementa o autor sobre a unidade hermenêutica constitucional, a fim de concretizar interesses públicos.

No art. 3º, inciso III, o constituinte inseriu entre os objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza, introduzindo no sistema o princípio da igualdade substancial, pelo qual o Estado se compromete a reduzir as desigualdades sociais e redistribuir a riqueza – impondo, portanto, ao lado do princípio da isonomia formal, o princípio de isonomia substancial; e ao lado do princípio da justiça retributiva, o princípio da justiça distributiva. Finalmente, a dignidade da pessoa humana está também incluída nos objetivos da República, pelo artigo 1º. Tais dispositivos fazem com que a função social da propriedade tenha conteúdo constitucionalmente determinado, a guiar o intérprete nos conflitos de interesse. [...] Portanto, a ordem econômica prevista na Constituição não pode ser interpretada senão interligada aos seus princípios fundamentais, sob a pena de aniquilar-se a técnica constitucional de fixação de princípios⁹³.

⁹⁰ WALD, Arnold. In: ARONNE, Ricardo. **Propriedade e domínio**: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 56.

⁹¹ ARONNE, Ricardo. **Propriedade e domínio**: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 59-60.

⁹² TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 16.

⁹³ TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 16.

Pode-se dizer que a assunção de um Estado Social, comprometido em garantir e efetivar direitos sociais, modificou não só institutos jurídicos como o próprio sentido do direito civil⁹⁴, em prol da sua funcionalização, como forma de garantir direitos fundamentais existentes na Constituição Federal de 1988. A sacralização presente até a vigência do Código de 1916, de clara separação entre o público e o privado, não é mais absoluta, pois há agora um compromisso transformador inerente a essa concepção de Estado, onde se publiciza o Direito Civil, “repersonalizando” determinados mecanismos, ampliando o interesse sobre a propriedade por meio de sua funcionalização, a fim de concretizar valores solidarísticos constitucionalizados⁹⁵.

Assim, vê-se que a intervenção do Estado nas relações de direito privado não significa uma supressão de poderes do direito civil, mas o inverso, visto que a perspectiva de interpretação civil-constitucional é a de revigorar institutos do direito civil, que em muitos casos se encontram alijados no fomento de interesses sociais, sendo ineficazes nesse aspecto promocional, tendo agora aptidão ao serem repotencializados, de modo a torna-los compatíveis com as demandas sociais e econômicas da sociedade atual⁹⁶.

A programação advinda de iniciativas de ordem econômica incide não somente sobre a atividade, mas também sobre a própria estrutura da propriedade⁹⁷.

Alguns autores deram-se conta de que a propriedade é uma relação jurídica complexa, que reúne não só um feixe de poderes, como os de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa, mas também deveres em relação a terceiros proprietários e a terceiros não-proprietários. Ao lado dos tradicionais poderes que fazem da propriedade um valor de sinal positivo, há, também, valores emergentes, que têm como universo de referência o sistema social⁹⁸.

O próprio Código Civil de 2002 incorpora essa ótica em seu art. 1.228, ao vislumbrar em seu *caput* a propriedade-direito (domínio) e, no §1º, a propriedade-dever (funções), em que o instituto passa a ser visto como um “[...] feixe de poderes

⁹⁴ ARONNE, Ricardo. **Por uma nova hermenêutica dos direitos reais limitados**: (das raízes aos fundamentos contemporâneos). Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 43.

⁹⁵ ARONNE, Ricardo. **Por uma nova hermenêutica dos direitos reais limitados**: (das raízes aos fundamentos contemporâneos). Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 88.

⁹⁶ TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 22.

⁹⁷ PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**. Tradução de: Maria Cristina de Cicco. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 221.

⁹⁸ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 43-44.

e obrigações, os primeiros exercidos pelo proprietário contra a sociedade; as segundas exercidas pela sociedade contra o proprietário”⁹⁹.

A propriedade rural é a mais relevante em toda a temática abordada, centro de nossa discussão sobre a busca dos movimentos sociais em possuí-las, para serem efetivados direitos individuais e sociais constitucionalmente garantidos; e o processo histórico que levou o Estado a se tornar provedor de direitos tem como foco a funcionalização de diversos direitos, dentre eles a propriedade, principalmente no tocante ao imóvel agrário.

1.3 Da função social da propriedade

Vê-se que diante da atual contextualização da propriedade tutelada em âmbito constitucional, faz-se necessário compreendê-la como vinculada com cumprimento da sua função social, ou seja, essa propriedade encontra-se redimensionada a atender interesses para além dos exclusivamente individuais, de tutela contra abusos do Estado e de terceiros, mas também como meio de redemocratização do acesso a terras e fomentadora do atendimento a direitos sociais.

Assim, faz-se necessário compreender o art. 186 da Constituição Federal que expressa os parâmetros a ser analisados, bem como a vinculação da propriedade moderna ao princípio da função social, e como essa fundamentação serve para fomentar as ações dos movimentos sem terra.

1.3.1. A Reforma Agrária e a análise do art. 186 da Constituição Federal

O art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, dispõe sobre a função social da propriedade como um limite intrínseco a sua própria estrutura. Para José Afonso da Silva¹⁰⁰, só essa disposição já bastava para tornar esse princípio seu elemento estruturante, mas a Constituição Federal vai além, ainda o insere como um dos princípios da ordem econômica, no art. 170, e o insere como condicionante à

⁹⁹ MARQUESI, Roberto Wagner. **A propriedade-função na perspectiva civil-constitucional: desapropriação de imóveis produtivos não funcionais**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 60-1.

¹⁰⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 281

manutenção da condição de proprietário urbano ou rural, nos arts. 182, 184 e 186¹⁰¹. O autor compreende que “[...] houve uma transformação na estrutura interna do conceito de propriedade, surgindo nova concepção sobre ela”¹⁰².

Vê-se que a proteção constitucional da matéria não visa apenas a proteção contra o Estado e terceiros, que ainda persiste, porém adquire, já há algum tempo, um sentido maior de promoção de políticas públicas, ao implementar normas programáticas, a fim de implementar direitos sociais¹⁰³.

A Reforma Agrária, um dos fundamentos intimamente ligados à função social da propriedade, visa uma reformulação da estrutura fundiária e, para tal, encontra-se amparada por uma Política Agrícola, que não visa apenas atender objetivos de uma melhor distribuição de terra, mas adotar medidas que amparem o beneficiário da reforma, sob pena de não atingir os objetivos sociais que fundam essa política pública¹⁰⁴. O próprio art. 1º, §1º, do Estatuto da Terra demonstra essa preocupação que une interesses sociais desse diploma legal, ao visar atender princípios de justiça social e econômicos, buscando aumentar a produtividade, aspectos que serão abordados nos capítulos seguintes.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade¹⁰⁵.

No âmbito constitucional, o art. 186 é aquele que define os requisitos a serem seguidos, simultânea e concorrentemente, pelo proprietário, a fim de cumprir a função social de sua propriedade. São eles, *ipsis litteris*: 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. Todos esses requisitos encontram-se especificados no Estatuto da Terra.

¹⁰¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 281.

¹⁰² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 282.

¹⁰³ PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 191.

¹⁰⁴ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 129.

¹⁰⁵ BRASIL. **Lei 4.504 (Estatuto da Terra)**: promulgada em 30 de novembro de 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/c_03/leis/l4504.htm> Acesso em: 12 mar. 2012.

O aproveitamento racional e adequado da terra corresponde ao atendimento dos níveis satisfatórios de produção nele previstos, mensurados pelo grau de utilização da terra (GUT), que deve atingir 80% (oitenta por cento) entre a área empregada e a área total – seguindo parâmetros do art. 6º, §1º, do Estatuto da Terra – e 100% (cem por cento) para o grau de eficiência da exploração (GEE), que de acordo com o art. 6º, §2º, depende de regulamentação do INCRA, variando de acordo com a atividade e a microrregião¹⁰⁶.

A adequada utilização dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente requerem do proprietário um respeito a características naturais da terra, a fim de preservar seu potencial produtivo, bem como zelar por suas características próprias e a qualidade de seus recursos naturais, buscando um equilíbrio ecológico da propriedade e, conseqüentemente, proporcionando qualidade de vida aos que habitam no imóvel e nas comunidades vizinhas¹⁰⁷.

A observância das disposições que regulam as relações de trabalho não se limita apenas às relações trabalhistas, mas também aos contratos agrários, pois podem envolver arrendatários, parceiros, além do próprio trabalhador¹⁰⁸. Deve-se respeitar a segurança do trabalhador, a fim de evitar sua exploração, evitando o agravamento de conflitos e tensões sociais¹⁰⁹.

Luciano de Camargo Penteado¹¹⁰, em relação ao bem estar dos proprietários e trabalhadores, a denomina de “dimensão espiritual”¹¹¹, visto que a exploração da mão de obra não pode ser feita em detrimento do desenvolvimento da personalidade do trabalhador.

Caso o proprietário não atinja esses quatro requisitos de forma cumulativa, poderá sofrer uma sanção do Estado, que é a desapropriação por motivo de interesse social para fins de reforma agrária, onde o pagamento será feito por Títulos da Dívida Ativa, resgatáveis em até vinte anos após o segundo ano de

¹⁰⁶ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 38-39.

¹⁰⁷ PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 201.

¹⁰⁸ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 39.

¹⁰⁹ PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 201.

¹¹⁰ PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 201.

¹¹¹ PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 201.

emissão¹¹². Ato que, para a doutrina, divide-se em espécie de alienação compulsória, ou ato de direito público, opinião esta de Pontes de Miranda, mais aceita em nosso ordenamento¹¹³.

Ao final, essa transferência de titularidade gera ao novo proprietário, leia-se destinatário da política de reforma agrária, ao menos duas obrigações, uma de fazer e outra de não fazer, como preleciona o art. 18 da Lei 8.629/93. A primeira é explorar a atividade agrícola; e a segunda, ficar impedido de negociar essa propriedade pelo prazo de dez anos.

Vê-se que a proteção constitucional da matéria reformula toda a forma de compreender e tutelar a propriedade, tendo em vista a necessidade de ampliar a tutela exclusivamente inibitória, para inserir em seu contexto, fundamentos sociais para o acesso democrático a terra, através da Reforma Agrária, como ressalta Silvia e Oswaldo Opitz¹¹⁴, posto que ela “[...] visa promover melhor a distribuição da terra improdutiva, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade”¹¹⁵, fazendo-se necessário analisar como a propriedade rural se vincula ao princípio da função social.

1.3.2 A propriedade rural e sua vinculação ao princípio da função social

Em decorrência da evolução político-histórica de Estado absentista à Estado social, antes entorpecida pela acumulação de riqueza fundada no liberalismo que permeava o Código Civil de 1916, vemos a propriedade refundida e germinada pela função social renascida pela Constituição Federal de 1988 e embalada pelo constitucionalismo moderno, ensejador da eficácia horizontal dos direitos fundamentais¹¹⁶.

¹¹² PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 203.

¹¹³ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. In: MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 140.

¹¹⁴ OPITZ, Silvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 199.

¹¹⁵ OPITZ, Silvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 199.

¹¹⁶ ARONNE, Ricardo. **Por uma nova hermenêutica dos direitos reais limitados**: (das raízes aos fundamentos contemporâneos). Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 11-2.

Canotilho¹¹⁷ ressalta a importância em se distinguir os direitos constitucionais sociais das políticas públicas para a realização de direitos sociais. Visto que o caráter dirigente de uma Constituição não significa a implementação direta e imediata desses direitos, mas sim a gradual realização desses direitos. No caso, o direito à terra versus a Política Agrícola e o Plano Nacional de Reforma Agrária¹¹⁸.

Enfim, a sua sacralização fora desfeita com o Estado social. Eroulths Cortiano Junior¹¹⁹ destaca que, segundo Pietro Barcellona, são três seus postulados: “a) a igualdade material em contrapartida à igualdade formal; b) o reconhecimento recíproco da subjetividade social em face da subjetividade abstrata; e c) o princípio de solidariedade e de intervenção do Estado na economia”¹²⁰. Ou seja, a propriedade deve demonstrar o seu adequado aproveitamento para ser garantida, visto que passa-se a ter uma subjetividade ou interesse direto também da sociedade nos frutos desta, seja pelo trabalho, pela proteção ao meio ambiente ou a produtividade, intimamente ligada a economia, na qual o Estado passa a intervir.

Necessário se faz buscar a conceituação do instituto da função social, a fim de explicar sua essência, como bem analisa a obra de Direitos Reais de Orlando Gomes, atualizada por Luiz Edson Fachin.

Importa, para mais, encontrar o seu significado, como se propôs Rodotá através de análise separada e sucessiva dos termos da expressão função social. [...] Esclarece o citado professor que o termo **função** contrapõe-se à estrutura e que serve para definir a maneira concreta de operar de um instituto ou de um direito de característica morfológicas particulares e notórias. A partir do momento em que o ordenamento jurídico reconheceu que o exercício dos poderes do proprietário não deveria ser protegido tão-somente para satisfação do seu interesse, a função da propriedade tornou-se social. [...] Já o adjetivo que qualifica a função tem significado mais ambíguo. Desaprovando a fórmula negativa de que **social** é equivalente a não individualístico, aplaude o emprego, para defini-lo como critério de avaliação de situações jurídicas ligadas ao desenvolvimento de

¹¹⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. O direito constitucional como ciência de direção – o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”) In: CANOTILHO, J. J. Gomes [coord. et. al.]. **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 12.

¹¹⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. O direito constitucional como ciência de direção – o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”) In: CANOTILHO, J. J. Gomes [coord. et. al.]. **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 12.

¹¹⁹ CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**: uma análise do ensino do direito de propriedade. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 140.

¹²⁰ BARCELLONA, Pietro. In: CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**: uma análise do ensino do direito de propriedade. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 140.

determinadas atividades econômicas, para maior integração do indivíduo na coletividade¹²¹ (grifo nosso).

Dessa forma, a funcionalização da propriedade revela uma íntima relação entre a abordagem técnico jurídica, centrada na estrutura desta, e a abordagem sociológica, vinculada ao estudo da teoria funcional, onde não bastaria apenas saber como o direito é feito, mas também para que ele serve.

Francisco Eduardo Loureiro¹²² também destaca a análise semântica do termo. A função seria “[...] o papel que um princípio, norma ou instituto desempenha no interior de um sistema ou estrutura”¹²³, onde a função define o concreto modo de operar de um direito. Já o termo “social” é mais aberto, vinculado a expressões como bem-estar social, utilidade social, interesse social ou fim social, porém vinculado à ideia de “[...] meio de alcançar o estabelecimento de relações sociais mais justas, de promover a igualdade real”¹²⁴. Dessa forma, temos “função” com objetivos de utilização produtiva dos bens, somada a socialmente ver a propriedade distribuída em termos mais equitativos.

Esta propriedade funcionalizada segue duas orientações vigentes, uma como cláusula geral de direito privado, servindo de parâmetro hermenêutico, e outra como próprio conteúdo fornecido pela lei. Constitucionalmente, como direito fundamental, no art. 5º, e princípio da ordem econômica, no art. 170, e definindo, no art. 186, os parâmetros de cumprimento, a serem regulamentados em lei ordinária.

Esta propriedade funcionalizada tem raízes no princípio da solidariedade, expresso em nossa Carta Magna, no art. 3º, inciso I, principalmente quando elencada a categoria de princípio da ordem econômica. Esta serve de elo entre o homem e a efetivação de sua dignidade, onde o conceito desta ultrapassa os limites do patrimônio, visto que essa propriedade deve atingir necessidades do proprietário e de não proprietários, no caso, a coletividade. O princípio da solidariedade funciona

¹²¹ GOMES, Orlando. **Direito Reais**. Atualizada por Luiz Edson Fachin. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 120.

¹²² LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 109.

¹²³ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 109.

¹²⁴ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 110-3.

como princípio conformador, ao harmonizar direitos e integrar interesses *prima facie* opostos¹²⁵.

O exercício dos direitos individuais, sociais e ambientais dependem dos vínculos de solidariedade, um fundamento que ultrapassa a esfera moral e transcende para o dever jurídico. O projeto de justiça social apresentado pela Constituição Brasileira de 1988 convoca o cidadão a participar junto com o Estado na construção de uma sociedade livre justa e solidária¹²⁶.

Ao se falar em propriedade, a primeira ideia que vem à mente é a propriedade imóvel, principalmente a da terra, que é o cerne de nossa discussão, mas o entendimento desta como relação jurídica complexa passa pela compreensão da existência de uma diversidade de formas desse instituto, seja ela fundiária, urbana ou rural, acionária, intelectual, de bens de consumo, dentre outras.

A opção por essa vinculação à função social visa garantir a realização do princípio da dignidade da pessoa humana individualizada, mas também da coletividade, onde a direção desse sistema se altera de patrimonial para personalista, abarcando interesses transindividuais e coletivos de tutela jurisdicional¹²⁷.

Essa função social tem também, como essência, uma função econômica, ao vincular a terra a uma finalidade social, exigindo que ela produza todos os bens aptos a satisfazer as necessidades humanas, presentes e futuras, como no âmbito do meio ambiente. Portanto, o “[...] seu sentido não pode ser outro senão o de ‘função econômica’, para que atenda aos ‘princípios de justiça social e ao aumento da produtividade’”¹²⁸. Essa visão da “função social da propriedade” busca “[...] dar sentido mais amplo ao conceito econômico da propriedade, encarando-a como uma riqueza que se destina a produção de bens que satisfaçam as necessidades sociais”¹²⁹, claro que intrinsecamente atrelado à aplicação do princípio da solidariedade.

O Estado elegeu, há décadas, que essa situação é mais uma questão econômica e social do que jurídica, quando consubstanciou o que hoje é tratado na

¹²⁵ GUILHERMINO, Everilda Brandão. **Propriedade privada funcionalizada**. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2012, p. 141.

¹²⁶ GUILHERMINO, Everilda Brandão. **Propriedade privada funcionalizada**. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2012, p. 141.

¹²⁷ KATAOKA, Eduardo Takemi. Declínio do Individualismo e Propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). **Problemas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 457-466.

¹²⁸ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 202.

¹²⁹ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 203.

Constituição Federal, já no Estatuto da Terra, em 1964 (art. 2º, §1º), onde o direito passa a reger leis naturais da economia, ao prever que a propriedade deve obedecer simultaneamente: a) a proteção e o bem-estar dos proprietários, dos trabalhadores e suas famílias que nela trabalham e vivem; b) a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade; c) a conservação dos recursos naturais; d) as disposições que regulam as justas relações de trabalhos entre os que a possuem e a cultivam. Nota-se claramente que não é intenção do Direito Agrário proteger possíveis hipossuficientes, como ocorre na relação de direito difuso consumerista, mas sim como parte de uma ampla Política Pública de aumento da produtividade aliada a promoção de direitos fundamentais¹³⁰.

A propriedade não é mais exclusividade da dualidade entre o público e o privado, centrada principalmente em estudos de direito civil. Tornou-se eminentemente publicizada, a fim de atender interesses sociais. Dentro do direito, adentra na Constituição e dela passa a sair o núcleo hermenêutico de sua interpretação, bem como a coloca dentro da atividade econômica, fazendo parte do Direito Agrário, com vistas a promover o progresso social, bem como do Direito Econômico, com base na Carta Magna de 1988, mas também nas diretrizes postas no art. 1º, §§ 1º e 2º, do Estatuto da Terra, como ressaltam Silvia C. B. Opitz e Oswaldo Opitz:

Nasce então o denominado direito da economia, que outra coisa não é senão o conjunto de “medidas que visam promover melhor a distribuição de terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender os princípios de justiça social e ao aumento da produtividade” ou “providências de amparo a propriedade de terra, que se destinam a orientar, no interesse da economia rural, as atividade agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País”¹³¹.

Vale dizer que o Direito Civil, por inteiro, era forjado sob o paradigma do individualismo e do absolutismo da vontade, todavia os ordenamentos jurídicos, após a Segunda Guerra, assimilaram a noção de que todo direito subjetivo deve estar condicionado ao cumprimento de uma função social, ou seja, deve ter uma

¹³⁰ OPITZ, Silvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 203.

¹³¹ OPITZ, Silvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 203.

finalidade que interesse ao organismo social, em uma relação de complementariedade entre a estrutura do direito subjetivo e a sua função social¹³².

Pietro Perlingieri¹³³ vai além e indica que a propriedade não tem função social, mas é uma função social, se fundamenta nesse exercício contínuo, e disso decorre uma estrutura complexa onde a propriedade é direito subjetivo, sob a ótica do proprietário, mas com regras objetivas a serem cumpridas pela função social, proporcionando a conjugação direito-dever. Essa funcionalização assume um papel promocional, visando garantir e promover valores sobre os quais se funda o ordenamento¹³⁴.

André R. C. Fontes define como fundamentos para os limites ao direito de propriedade duas teorias desenvolvidas na Alemanha por Trendlenburg e por Bluntschli. O primeiro, com a teoria da utilidade social, pressupõe um duplícite conteúdo da propriedade: como elemento individual; e como elemento social. Para o autor, não se pode conceber qualquer direito formado fora de uma comunhão social, ou seja, a propriedade não é imposta pela coletividade, mas por esta reconhecida, as condições para sua constituição emanam do todo, que com isso impõe certos limites, exigências sociais delimitadores do poder sobre a coisa, que ao mesmo tempo a incorporam¹³⁵.

A teoria do ato de soberania de Bluntschli vem complementar o entendimento de Trendlenburg. Sua visão sobre o Estado e a propriedade privada compreende que esta não surgiu com a ideia de Estado, sem admitir, que por isso, estaria sob a disposição absoluta do proprietário, como decorrente de um direito natural. Entende o autor que a propriedade se sujeita ao poder de domínio do Estado para defender a coexistência pacífica dos indivíduos, num paralelo ao poder de império que dirige perante seus súditos, poderes que juntos originam a soberania. Para Fontes, só a conjugação dessas teorias consegue explicar satisfatoriamente o fenômeno da

¹³² FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**: parte geral e Lindb. 10 ed. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 50-51.

¹³³ PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**. Tradução de: Maria Cristina de Cicco. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 226.

¹³⁴ PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**. Tradução de: Maria Cristina de Cicco. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 226.

¹³⁵ FONTES, André R. C. Limitações constitucionais ao direito de propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). **Problemas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 435-456.

limitação da propriedade no Brasil, denominando como teoria mista o modelo vigente no país¹³⁶.

Houve uma mudança, trazendo ao proprietário uma função ativa em relação ao domínio, e passiva, em relação à função. Isso não diminui os poderes do titular, o valoriza, não consistindo em uma redução quantitativa desses poderes, mas sim revelando uma determinação conceitual qualitativa, pois privilegia a pessoa ao invés do patrimônio, que suplanta a ideia de fenômeno puramente jurídico, mas sim como reflexo de uma concepção econômica e social em um determinado período e nação¹³⁷.

A visão da função social da propriedade passa pelo redimensionamento mesmo do direito de propriedade, e não mais como um limite imposto aos poderes proprietários. A concepção da propriedade deve ser utilizada de forma solidarística [...] a tal ponto que se pode sustentar que a função social é a razão mesma pela qual o direito de propriedade é atribuído a um certo sujeito. [...] Com a função social, a ideia de condicionamento de um direito a uma finalidade, geralmente adstrita a um direito público, ingressa no direito privado e conforma o direito de propriedade¹³⁸.

A função social da propriedade é elemento fundamental na análise dessa reestruturação conceitual do instituto da propriedade. Segundo Pietro Perlingieri:

[...] o conteúdo da função social assume um papel de tipo promocional [...] para garantir e para promover os valores sobre os quais se funda o ordenamento [...] A função se apresenta como causa de legitimação ou de justificação das intervenções legislativas que devem ser sempre submetidas e um controle de conformidade constitucional [...] é também critério de interpretação da disciplina proprietária para o juiz e para os operadores jurídicos¹³⁹.

A função atribuída à propriedade constitui um programa promocional estatal para concretização de direitos, serve como causa de ações interventivas, bem como atua como critério hermenêutico na aplicação da lei civil, seguindo parâmetros constitucionais, como uma fonte primária dessa norma.

A realidade brasileira na necessidade de se compatibilizar essa funcionalização ao nosso ordenamento, que já fora explicada pela nossa formação histórica latifundiária para exportação, pode ser ressaltada também em números. O

¹³⁶ FONTES, André R. C. Limitações constitucionais ao direito de propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). **Problemas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 435-456.

¹³⁷ MARQUESI, Roberto Wagner. **A propriedade-função na perspectiva civil-constitucional: desapropriação de imóveis produtivos não funcionais**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 63-65.

¹³⁸ CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 142-143.

¹³⁹ PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**. Tradução de: Maria Cristina de Cicco. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 226-227.

Cadastro Nacional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), demonstra que 1,6% (um vírgula seis por cento) dos proprietários com imóveis acima de mil hectares detém 46,8% (quarenta e seis vírgula oito por cento) da área total de imóveis no país, e as propriedades com até dez hectares representam 32,9% (trinta e dois vírgula nove por cento) do total de imóveis, possuindo apenas 1,6% (um vírgula seis por cento) da área total¹⁴⁰.

Luiz Edson Fachin e Marcos Alberto Rocha Gonçalves¹⁴¹ entendem que a nova carta constitucional atua para a repersonalização e funcionalização da propriedade, no sentido de reduzir a desigualdade entre latifundiários e excluídos da terra, onde esse fenômeno jurídico importa noções de despatrimonialização, pluralismo e solidariedade, com a prevalência de valores existenciais em face de valores patrimoniais, em prol da comunidade, sob uma visão solidarista.

Em 1912, León Duguit¹⁴² negava à propriedade a qualidade de direito meramente subjetivo, ao refutar seu conceito absoluto e individualista, ao vincular ao proprietário uma missão social¹⁴³, ao entender que “[...] a propriedade não é um direito, é uma função social. O proprietário, o possuidor de uma riqueza, tem, pelo fato de possuir esta riqueza, uma ‘função social’ a cumprir; enquanto cumpre essa missão seus atos de propriedade estão protegidos”. Assim, não negava a noção da propriedade individual, mas apenas que a noção jurídica sobre a qual repousa sua proteção social deveria ser modificada para atender fins maiores, os socais¹⁴⁴.

Nas constituições brasileiras a função social da propriedade, pelo menos no papel, já não é uma novidade. Nas cartas de 1824 e 1891 o direito de propriedade era exclusivamente subjetivo e absoluto. Em 1934 fora tratada, porém, sem nenhuma eficácia ao interesse social ou coletivo. Em 1937 fora omitida. Em 1946 a Constituição preocupa-se em condicionar o uso da propriedade ao bem-estar social, não sem antes garantir o direito de propriedade. Em 1967 e na EC/69 já passa a

¹⁴⁰ CABRAL, Rodolfo de Carvalho. Paradigmas do direito à terra: para além da função social da propriedade. In: FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena; XAVIER, Madson; BASTOS, Ronaldo. **Direitos humanos e justiça social**. João Pessoa: EdUFPB, 2011, p. 331-362, p. 335.

¹⁴¹ FACHIN, Luiz Edson; GONÇALVES, Marcos Alberto Rocha. Aspectos da funcionalização da propriedade no modelo brasileiro. In: ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de (Org.). **Direitos fundamentais na Constituição de 1988: estudos comemorativos aos seus vinte anos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2008, p. 124-147, p. 142-143.

¹⁴² DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. 3ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 26.

¹⁴³ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 107.

¹⁴⁴ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 203.

garanti-la como princípio da ordem econômica e, por fim, passa a ter historicamente seu grau máximo de eficácia jurídica na Constituição de 1988, ao ser prevista como direito fundamental no art. 5º, princípio da ordem econômica no art. 170, tratando dos requisitos de seu cumprimento no art. 186 e vinculando-os a Lei 8.629/93, prevendo a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária no art. 184, bem como política agrária no art. 187, ressaltando sua interligação com os fundamentos da República no art. 1º, objetivos fundamentais no art. 3º e direitos sociais nos arts. 6º e 7º¹⁴⁵.

A lei 4.504, de 30.11.1964, ao visar a elevação do nível econômico e social do homem do campo, uma maior produtividade agrícola e, conseqüentemente, redistribuição de renda nacional, fundamenta-se no princípio do direito agrário contido no novo conceito do direito 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 ou de utilidade social; no princípio segundo o qual a propriedade contém uma função social que implica em obrigações¹⁴⁶.

O imóvel rural é certamente a propriedade de maior visibilidade nesse contexto, seja como foco histórico de nossa formação político-econômica, seja pela atuação combativa dos movimentos sociais. O direito agrário tem sua atuação centrada na aplicação deste princípio, com diversos textos legais tratando do tema, como elemento estrutural do conceito da propriedade.

A função social agrária é conceituada no Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), ampliada na Constituição Federal, referendada pelo Código Civil, e tem todas as suas exigências tratadas na Lei da Reforma Agrária (Lei 8.629/93) no sentido de concretizar os seguintes requisitos de ordem: 1) Econômica – 1.1) obter um aproveitamento racional e adequado em relação à produtividade; 2) Social - 2.1) observar as disposições que regulam as relações de trabalho; 2.2) cuidar do bem estar dos proprietários e trabalhadores rurais e; 3) Ecológica – 3.1) utilizar adequadamente os recursos naturais e preservar o meio ambiente¹⁴⁷.

A propriedade rural assemelha-se à categoria de propriedade comum da urbana, mas tem regime jurídico distinto, inclusive no tocante à função social. A Lei

¹⁴⁵ CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**: uma análise do ensino do direito de propriedade. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 178-83.

¹⁴⁶ SODERO, Fernando Pereira. **Direito Agrário e Reforma Agrária**. 2 ed. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006, p. 116.

¹⁴⁷ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 39-40.

8.629/93 define-a como prédio rústico de área contínua, onde quer que seja sua localização, que se destine ou possa se destinar a exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial. Contudo, pelo critério topográfico do Código Tributário Nacional, nos arts. 29 e 32, §§ 1º e 2º, trata-se de imóvel fora do perímetro urbano, com cadastro rural e que recolhe imposto territorial rural¹⁴⁸.

Em conformidade com a melhor doutrina e jurisprudência dominante, é a destinação o critério diferenciador entre prédios rústicos e urbanos. Não importa o critério da autoridade municipal para a arrecadação dos tributos. O fato de estar o prédio lançado como urbano para efeito da cobrança de impostos não significa que seja essa a sua conceituação jurídica (Ap. 42.367, TJGB, DJ, 10 abr. 1958, apenso ao n. 81, p. 465)¹⁴⁹.

O imóvel rural é regido em relação ao seu dimensionamento, pelo conceito de módulo rural, que nada mais é do que uma medida de área diretamente vinculada à eficácia de sua capacidade de produção. Hoje ela se encontra atrelada a outras duas figuras jurídicas – a fração mínima de parcelamento e o módulo fiscal –, criados para trazer um parâmetro de área mínimo para exploração adequada da terra, que funda um elemento concreto para a fixação do Imposto Territorial Rural (ITR). Atualmente, o conceito de módulo fiscal é mais utilizado como parâmetro do que módulo rural, como indica a lei que regulamenta a Reforma Agrária (Lei 8.629/63)¹⁵⁰.

A título de classificação, o imóvel rural pode ser: a) minifúndio – com área e possibilidade inferiores a propriedade familiar (módulo fiscal), que também é combatido, visto que não consegue atender a função social; b) propriedade familiar – definida no Estatuto da Terra, que tem o tamanho exato de um módulo fiscal, devendo ser direta e pessoalmente pelo agricultor proprietário, com auxílio da família, para subsistência e progresso econômico, com eventual ajuda de terceiros; c) pequena propriedade – entre 1 a 4 módulos fiscais; d) média propriedade – entre 4 e 15 módulos fiscais; e) latifúndio – e.1 (por extensão) excede 600 vezes o módulo fiscal, ou, e.2 (por exploração) ao não exceder esse limite, tendo dimensão igual ou superior ao módulo fiscal, sendo mantido sem a exploração adequada frente as possibilidades físicas, econômicas e sociais que ela proporciona; f) empresa rural – empreendimento de pessoa física ou jurídica que exerce econômica e racionalmente

¹⁴⁸ PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2012, p. 50-51.

¹⁴⁹ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 60.

¹⁵⁰ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 51-52.

a atividade rural, cumprindo todos os requisitos da função social; g) propriedade produtiva – aquela que cumpre a função social, e, por fim; h) colonização – “[...] forma de política agrária dirigida ao povoamento de terras desabitadas ou pouco povoadas”¹⁵¹.

No tocante a aplicação deste princípio ao caso concreto, Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Branco¹⁵² pormenorizam tal discussão quando relatam que o aplicador deve utilizar o método clássico da ponderação entre o interesse individual e o interesse da comunidade, fato que é comum à aplicação de todos os direitos fundamentais. Os autores¹⁵³ reafirmam a condição de princípio da função social paralelo ao direito de propriedade, contudo o qualificam como um mandato de otimização, a fim de concretizar pautas axiológicas do Estado.

Essa nova contextualização do direito de propriedade é um avanço na concretização de direitos da coletividade, principalmente em países como o Brasil, de grandes desigualdades sociais, e nesse sentido ela deve ser orientada a, conforme o que determina os arts. 1º e 3º da Constituição Federal, buscar reduzir tais desigualdades. Assim, essa funcionalização estreita a relação entre o âmbito político e jurídico, demonstrando claramente o modelo de gestão escolhido pela comunidade política, a fim de concretizar o interesse público¹⁵⁴. E para esse fim, o seu não cumprimento pode gerar graves consequências, até por se tratar de elemento constitutivo, levando inclusive à perda temporária ou definitiva da propriedade¹⁵⁵.

Contudo, mesmo sendo clara a evolução no tratamento da propriedade no Estado Social, há quem vislumbre a necessidade de melhorias no tocante à eficácia do atual modelo de implantação desses direitos.

José Isaac Pilati¹⁵⁶ entende que a propriedade, assim como todo o direito, deve ser analisada sob a ótica da pós-modernidade, não mais sob a dicotomia entre público e privado, indivíduo e Estado, visto que deve ser incluído um terceiro

¹⁵¹ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 55-67.

¹⁵² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 482.

¹⁵³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1.408.

¹⁵⁴ PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 185.

¹⁵⁵ PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 212-3.

¹⁵⁶ PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2012, p. 01.

elemento, o coletivo, representado pela sociedade. Assim, a ideia de otimização econômica dos bens de produção, sob a tutela do Estado e do direito público atuante sobre o proprietário, que deve regê-la em prol do interesse público, é um inegável avanço, contudo ainda peca pela ineficácia nas práticas econômicas e jurídicas¹⁵⁷. Visto que ainda não trouxe impactos consideráveis ao aumento da produtividade, e deixa quase que exclusivamente ao bel prazer do Estado concretizar as Políticas Públicas de acesso a terra, em virtude da não judicialização aos seus interessados, no caso, os movimentos sem terra, como trataremos mais à frente. A não ser em casos de omissão, como referenda o próprio STF, na ADPF 45/MC/DF, citando, inclusive, outras decisões, abaixo transcritas.

A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental (RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política "não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado" (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO)¹⁵⁸.

Inclusive, o voto do relator cita textualmente o entendimento de Andreas J. Krell¹⁵⁹, de que, em regra, não deve o Poder Judiciário se ocupar em atuar na competência de outros poderes, como os do Executivo e Legislativo, no tocante a atos que dependam de sua conveniência e oportunidade, a não ser em situações excepcionais, nas quais não deve se imiscuir desta atuação quando ficar caracterizada violação evidente e arbitrária de dispositivos constitucionais, situações cada vez mais recorrentes diante da incapacidade desses poderes em controlar os gastos públicos e prestar serviços básicos a toda a população.

¹⁵⁷ PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2012, p. 66.

¹⁵⁸ BRASIL. ADPF 45 MC/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em: 29/04/2004. Publicado em: 04/05/2004. Acessado em: 20 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>.

¹⁵⁹ KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002, p. 22-23.

Iniciando em uma necessária fundamentação histórica, comprova-se uma mudança conceitual da propriedade, ao serem inseridos novos elementos, sejam eles intrínsecos, como a função social, ou externos, como o interesse estatal em implementar políticas em favor do interesse público. Vê-se construído um bom lastro que fomenta a ação de movimentos favoráveis à reforma agrária, como será analisado a seguir.

1.3.3. Fundamentos pró Reforma Agrária

O ideal de concretização do atual modelo de Estado Social, ativo, no sentido de fomentar e efetivar direitos fundamentais ao desenvolvimento de aptidões que garantam a dignidade da pessoa humana, no caso em tela, é sem dúvida o fundamento político onde o acesso a terra concretiza-se através da Política de Reforma Agrária.

A motivação histórica-social dos movimentos favoráveis à reforma agrária é somada à interpretação constitucional da função social da propriedade, instituída na Carta Magna de 1988, no sentido de maximizar as desapropriações de áreas improdutivas e convertê-las em assentamentos, não só pelo aspecto da redistribuição das terras, mas envolvendo outras medidas de amparo ao beneficiário da reforma, que nessa maior abrangência é denominada “Política Agrícola”¹⁶⁰.

Os movimentos de luta pela terra fortalecem seus ideais contra o liberalismo em sua busca por justiça, e sua estrutura de proteção da propriedade, principalmente com o surgimento de doutrinas socialistas, dividindo-se os autores ao afirmarem que “[...] o fundamento da Reforma Agrária é a ‘Justiça Social’. Outros assinalam que são dois os fundamentos: (a) a igualdade de oportunidade de acesso a terra (democratização da terra); e (b) fazer a terra cumprir a sua função social”¹⁶¹.

A reforma agrária tem como objetivos promover a justiça social e o aumento da produtividade, expressos no art. 16 do Estatuto da Terra, ao dizer que ela visa “[...] estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem estar do

¹⁶⁰ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 129.

¹⁶¹ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 130.

trabalhador rural, e o desenvolvimento econômico do país [...]”¹⁶². Assim como no art. 1º do Decreto n.º 55.891/65:

Art. 1º A Reforma Agrária a ser executada e a Política Agrícola a ser promovida, de acordo com os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, na forma estabelecida na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, terão por objetivos primordiais:

I - A Reforma Agrária: a melhor distribuição da terra e o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, que atendam aos princípios da justiça social e **ao aumento da produtividade**, garantindo o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

II - A Política Agrícola: a promoção das providências de amparo à propriedade rural, que se destinem a orientar, nos **interesses da economia rural**, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de **harmonizá-las com o processo de industrialização do País**¹⁶³ [grifo nosso].

Os fundamentos econômicos decorrem de um dos principais argumentos da fundamentação política da reforma agrária, que é o aumento da produtividade, visto que além de buscar produzir em terras que não cumprem os parâmetros da função social, caracterizadas como improdutivas, em regra eles se utilizam da agricultura familiar como forma de produção.

A própria classificação da Reforma Agrária fornecida pela Lei n.º 4.504/64 (Estatuto da Terra), em seu art. 16, no tocante aos objetivos citados acima, é aplicada através de medidas como:

A desconcentração e a democratização da estrutura fundiária; **A produção de alimentos básicos**; A geração de ocupação e renda; O combate à fome e à miséria; A diversificação do comércio e dos serviços no meio rural; A interiorização dos serviços públicos básicos; A redução da migração campocidade; A democratização das estruturas de poder; A promoção da cidadania e da justiça social¹⁶⁴ (grifo nosso).

Essa produção de alimentos básicos está intimamente ligada à agricultura familiar, que é um dos pilares da produção agrícola dos assentamentos. Em 2006, a união entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Ministério do

¹⁶² MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 133

¹⁶³ BRASIL. **Decreto Lei n.º 55.891**: promulgada em 31 de março de 1965. Artigo 1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/c_03/decreto/1950-1969/D55891.htm>. Acesso em: 15 jan. 2013.

¹⁶⁴ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Reforma Agrária**. [online]. Disponível em: <<http://www.INCRA.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/reforma-agraria>>. Acesso em: 10 maio 2013.

Desenvolvimento Agrário (MDA) produziu dados sobre a agricultura familiar, através do Censo Agropecuário 2006¹⁶⁵.

Esses dados servem para comprovar a eficácia desse método, no intuito de atender as recomendações de ordem econômica para o aumento da produtividade, dentre outros elementos, a fim de atender interesses sociais. Importante ressaltar que os dados se referem à produtividade da agricultura familiar, não só dos assentamentos, mas também de pequenos e médios produtores e comunidades tradicionais rurais como quilombolas, extrativistas e ribeirinhos, que servem de parâmetro útil a presente análise.

Dados estatísticos demonstram uma agricultura ainda concentrada em estabelecimentos não familiares. Os estabelecimentos de agricultura não familiar ocupam 75,7% (setenta e cinco vírgula sete por cento) das áreas totais de produção, mas representam apenas 15,6% (quinze vírgula seis por cento) do número de estabelecimentos. Contudo, apesar de ocupar apenas 24,3% (vinte e quatro vírgula três por cento) da área total de estabelecimentos, são responsáveis por 38% (trinta e oito por cento) do valor bruto da produção nacional¹⁶⁶.

Apesar de ocupar uma área menor, a agricultura familiar é a responsável pelo fornecimento nacional de produtos básicos, produzindo no âmbito nacional: 87% (oitenta e sete por cento) da mandioca; 70% (setenta por cento) do feijão; 46% (quarenta e seis por cento) do milho; 38% (trinta e oito por cento) do café; 34% (trinta e quatro por cento) do arroz; e 21% (vinte e um por cento) do trigo. O mesmo ocorre em relação a produtos de origem animal, mesmo ocupando uma área menor de pastagens, produzindo: 58% (cinquenta e oito por cento) do leite; 50% (cinquenta por cento) de aves; 59% (cinquenta e nove por cento) de suínos; e 30% (trinta por cento) de bovinos¹⁶⁷.

¹⁶⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. [online] Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

¹⁶⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. [online] Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

¹⁶⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. [online] Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

É importante ressaltar que o Valor Bruto da Produção (VBP) Agropecuário na agricultura familiar cresceu de 38% (trinta e oito por cento), em 1996, para 40% (quarenta por cento), em 2006, em relação a toda a produção nacional. Sem contar que a agricultura familiar gera um VBP de R\$ 677,00 (seiscentos e setenta e sete reais) por hectare, enquanto que a agricultura não familiar gera apenas um VBP de R\$ 358,00 (trezentos e cinquenta e oito reais) por hectare¹⁶⁸.

No tocante à fundamentação jurídica favorável ao movimento camponês, é de fácil contextualização – seja no âmbito agrário, seja no civil-constitucional – avaliar a evolução do conteúdo da propriedade para além de um direito meramente subjetivo, para a categoria de instituto hábil a promover direitos sociais, principalmente no tocante à propriedade rural, com a efetivação da política de reforma agrária.

Nesse aspecto, é necessário ressaltar que a relação dos movimentos sociais com o direito se dá de três modos: a) contrária ao direito, quando “[...] luta pela sua revogação, substituição ou por nova interpretação do direito vigente.”¹⁶⁹; b) através do direito, quando “[...] representa a luta pelo reconhecimento e afirmação de direitos ainda não estabelecidos.”¹⁷⁰, ou; c) após o direito, ao lutar pela eficácia de direitos já instituídos, buscando adoção de políticas públicas e reorientação jurisprudencial em virtude de avanços legislativos¹⁷¹.

No âmbito da análise documental, no tocante às leis, vimos que a motivação histórica-social dos movimentos favoráveis à reforma agrária, é somada à interpretação constitucional da função social da propriedade, instituída na constituição 1967 e ampliada em 1988, no sentido de maximizar as desapropriações e convertê-las em assentamentos, mas principalmente derrubar os entraves legais que dificultam o acesso a essas terras.

Essa tem sido uma das principais bandeiras do MST, deslegitimar a proteção legal à propriedade que não cumpre a função social, seja para os pequenos e médios proprietários – art. 185, I, seja por conta da

¹⁶⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. [online] Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

¹⁶⁹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. P. 27.

¹⁷⁰ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. P. 27-28.

¹⁷¹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. P. 27-28.

produtividade – art. 185, II. A primeira reivindicação do movimento é atualização dos índices de produtividade utilizados pelo INCRA e que são ainda da década de 1970. Daquela data até os dias atuais a produtividade por hectare já é muito maior devido aos avanços técnicos e científicos disponíveis¹⁷².

O Art. 5º da Constituição Federal é o ponto central de divergências, pois ao mesmo tempo em que garante a proteção à propriedade, a condiciona ao cumprimento de sua função social, indicando claramente não se tratar de um direito absoluto. Ademais, a Lei n. 8.629/93, que disciplina a reforma agrária, diz que devem ser cumpridos simultaneamente os requisitos:

[...] o aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores¹⁷³.

Outro artigo importante da Carta Magna, que em regra é utilizado pelos sem terra, é curiosamente bem utilizado em seu desfavor, principalmente no âmbito da tutela individual, como veremos mais à frente. Trata-se do Art. 184, que diz:

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de, 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 lei¹⁷⁴ (grifo nosso).

Alegam os movimentos, no tocante ao entendimento dos tribunais, que a concretude das desapropriações, de competência da União, não pode ser centralizada em atos do executivo, mas também no judiciário, que deve reconhecer o não cumprimento de requisitos que caracterizam a função social da propriedade, como relata o voto da juíza Heloísa Combat, no Agravo de Instrumento nº 412.307-3, conexo ao de nº 411.529-5, em 25.03.2004, no Tribunal de Alçada de Minas Gerais, trazido na obra de Delze Laureano.

O Poder Judiciário não pode se esquivar de bem exercer sua função de dar concretude aos princípios constitucionais, sob pena de tornar-se conivente com a ineficiência ou inércia do Poder Executivo em dar prosseguimento, com a celeridade que merecem os direitos lesados, à reforma agrária. Submetidos os conflitos agrários ao crivo do Judiciário cumpre se dar

¹⁷² LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 201.

¹⁷³ LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 206.

¹⁷⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/c_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 28 mar. 2010.

efetividade ao direito material, sob pena de negar vigência a própria Constituição Federal¹⁷⁵.

A autora ainda ressalta decisão do HC nº 5.574/SP, o Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, na 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça afirmou que o mérito da reforma agrária “[...] não pode ser confundida, identificada como o esbulho possessório, ou a alteração de limites (...). Não se volta para usurpar a propriedade alheia”¹⁷⁶ pois tem a finalidade diversa, sendo adequada ao ordenamento jurídico como “expressão do direito de cidadania”¹⁷⁷.

Assim, no que tange ao controle abstrato e coletivo, veremos que a tutela do interesse da propriedade foge à alçada dos movimentos sociais como parte legítima do âmbito da judicialização individual. Contudo, a propriedade, como núcleo central de Políticas Públicas, passa a ser de interesse público, sendo tutelada diante de omissões na atuação do Executivo em concretizar normas programáticas já definidas em Lei, inclusive com planos estruturais de metas definidas, denominado Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), I e II, o primeiro em 1985 e o segundo em 2003¹⁷⁸.

Diante dos fundamentos citados, vê-se que ações de pressão por implementação de direitos já garantidos constitucionalmente, e regulamentados em leis infraconstitucionais, tornam-se legítimas diante da ineficácia do Estado em sua implementação, desde que nos limites de suas prerrogativas.

¹⁷⁵ LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 213.

¹⁷⁶ LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 118.

¹⁷⁷ LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 118.

¹⁷⁸ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). *PNRA*. [online]. Disponível em: < <http://www.INCRA.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/pnra-plano-nacional-de-reforma-agraria>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

2 O MOVIMENTO SEM TERRA NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E JURÍDICOS

Não há como aprofundar o Movimento Sem Terra sem antes tratar dos movimentos sociais, em sua gênese. Isto é, verificar onde está localizado o MST, dentre as espécies de movimentos, sob a ótica de diversas teorias.

A formação de movimentos sociais ocorre por diversas razões. Piotr Sztompka traz algumas já tratadas por clássicos dos séculos XXI: a) “A questão de Durkheim” – “[...] a mera concentração física decorrente da urbanização e da industrialização, de enormes massas humanas em um espaço limitado, produzindo uma grande densidade moral de população. Ela propicia melhores oportunidades de contato e interação [...]”¹⁷⁹; b) “A questão de Tönnies” - “O sentimento de alienação, solidão e desenraizamento provoca uma ânsia de comunhão, solidariedade e união”¹⁸⁰; c) “A questão de Marx” – “Generalizam-se a percepção e o sentimento de exploração, opressão, injustiça e privação, gerando hostilidades e conflitos entre os grupos”¹⁸¹; d) “A questão de Weber” – “[...] diz respeito a transformação democrática do sistema político, que abre campo da ação coletiva para as amplas massas”¹⁸²; e) “A questão de Saint-Simon e Comte” – “A crença de que a mudança social e o progresso dependem da ação humana, de que a sociedade pode ser moldada por seus membros em seu próprio benefício [...]”¹⁸³; f) O aumento generalizado do nível cultural e educacional, e; g) O aparecimento e a multiplicação dos meios de comunicação em massa¹⁸⁴.

Os movimentos sociais decorrem de uma dinâmica que tem como estágios principais a sua origem, sua mobilização, seu desenvolvimento estrutural e seu término. Todo movimento social surge sob condições históricas específicas. Geralmente, existe uma estrutura pré-existente, que serve de base à fundação do

¹⁷⁹ SZTOMPKA, Piotr. **A sociologia da mudança social**. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 1998, p. 470.

¹⁸⁰ SZTOMPKA, Piotr. **A sociologia da mudança social**. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 1998, p. 470.

¹⁸¹ SZTOMPKA, Piotr. **A sociologia da mudança social**. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 1998, p. 471.

¹⁸² SZTOMPKA, Piotr. **A sociologia da mudança social**. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 1998, p. 471.

¹⁸³ SZTOMPKA, Piotr. **A sociologia da mudança social**. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 1998, p. 472.

¹⁸⁴ SZTOMPKA, Piotr. **A sociologia da mudança social**. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 1998, p. 470-472.

movimento, um fato precipitador que encerra o estágio das origens e inicia a fase de mobilização do movimento.

Os primeiros envolvidos geralmente são os mais afetados pelas condições contra as quais o movimento se insurge solidariamente. A partir dessa comunhão, surge a necessidade de um desenvolvimento estrutural que ultrapassa a simples agregação, até chegar à plena organização do movimento. E, por fim, pode ocorrer o término do movimento, com duas possibilidades: a otimista, quando consegue seus objetivos; ou a pessimista, quando sai derrotado em relação aos seus interesses¹⁸⁵. Para nossa pesquisa, vê-se que serão objeto de estudo apenas os três primeiros estágios.

Em busca de melhor compreender os movimentos sociais, diversas áreas do conhecimento produziram várias teorias. Merecem registro quatro teorias: a) Teoria da ação coletiva; b) Teorias da mobilização de recursos; c) Teorias do processo político; e d) Teorias dos novos movimentos sociais.

A primeira entende que, “[...] os movimentos sociais são geralmente descritos como meio de promoção de mudanças sociais”, foram em outras épocas “[...] localizados, de curta duração, defensivos e dirigidos contra indivíduos”, atualmente são “[...] cosmopolitas, nacionais, mundiais ou modulares, de variável duração, agressivos e dirigidos contra a ‘sociedade’”¹⁸⁶, onde conflito e mudança social estão em seu núcleo conceitual. Mesmo clássicas são as mais desacreditadas, visto serem descritos como pouco preocupados em indicar soluções para os problemas cernes de sua movimentação, elevando o nível de generalidade de suas crenças e opiniões¹⁸⁷.

A segunda e terceira teorias observam apenas o âmbito político da discussão, colocando num paralelo os movimentos sociais e os partidos políticos, disputando os mesmo recursos em um “[...] espaço contínuo entre ações institucionalizadas e ações coletivas”¹⁸⁸. Essas análises tendem a valorizar “[...] as organizações pré-existentes, os recursos disponíveis, as estruturas e oportunidades de ação

¹⁸⁵ SZTOMPKA, Piotr. **A sociologia da mudança social**. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 1998, p. 480-489.

¹⁸⁶ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 21-23.

¹⁸⁷ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 21-23.

¹⁸⁸ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 21.

política”¹⁸⁹. Grandes mudanças estruturais como a urbanização, industrialização, globalização e a informatização são fundamentais para compreender a lógica dos movimentos, pois é aí que surgem os conflitos distributivos e a vulnerabilidade em relação ao futuro, influenciando na mobilização de recursos e condução dos conflitos políticos¹⁹⁰.

Já a Teoria dos Novos Movimentos Sociais surge no final da década de 1960, com o aparecimento de novos conglomerados estudantis, feministas, pacifistas e ecológicos, que desafiaram a lógica marxista tradicional, tirando do foco os movimentos trabalhistas e sindicais¹⁹¹. Ultrapassa-se a linha entre o Estado ativo em prol dos interesses sociais, necessitando agir também às questões da vida privada, para maximizar a proteção da dignidade à pessoa humana, redefinindo as fronteiras entre o político e a esfera privada.

Maria da Glória Gohn¹⁹² ressalta um aspecto importante da essência dos movimentos sociais, eles “[...] transitam, fluem e acontecem em espaços não consolidados das estruturas e organizações sociais”¹⁹³, tendo uma essência de “inovadores”, posto que na maioria das vezes buscam questionar as estruturas no sentido de propor uma nova organização, que atenda de forma mais equânime aos anseios sociais, em sentido mais amplo.

A autora relata uma alteração significativa dentre os movimentos sociais e sua relação com o Estado. Hoje a questão dos direitos, principalmente no tocante a direitos sociais, encontra-se na maioria dos casos institucionalizados. No tocante ao direito à alimentação temos o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), inclusive “[...] uma política do governo brasileiro de apoio à agricultura familiar, com ações estratégicas imediatas e estruturantes a longo prazo”¹⁹⁴, dentre outros programas, demonstrando que tal demanda decorre da ineficácia de políticas

¹⁸⁹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 22.

¹⁹⁰ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 24-25.

¹⁹¹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 27-8.

¹⁹² GOHN, Maria da Glória; Breno M. Bringel. **Movimentos sociais na era global**. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 20.

¹⁹³ GOHN, Maria da Glória; Breno M. Bringel. **Movimentos sociais na era global**. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 20.

¹⁹⁴ GOHN, Maria da Glória. **Sociologia dos Movimentos Sociais: indignados, Occupy Wall Street, Primavera Árabe e mobilizações no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2013, p. 63.

publicas, muitas vezes existentes, que inviabilizam o acesso a esses direitos concedidos pelo Estado apenas no papel.

No Brasil, as principais organizações do movimento social de luta pela Reforma Agrária são: a) Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o qual será melhor aprofundado mais à frente; b) Comissão Pastoral da Terra (CPT) – organização ecumênica vinculada a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que mantém um valioso banco de dados sobre a violência no campo e contribui com denúncias de abusos cometidos contra os sem terra; c) Central Única dos Trabalhadores (CUT) – Através de seu Departamento Estadual de Trabalhadores Rurais tem apoiado ações dos grupos sem terra; d) Federação dos Trabalhadores Rurais dos Estados – Concentra sua atuação na área sindical e articulação de interessados em utilizar o crédito fundiário; e) Movimento pela Libertação dos Sem Terra (MLST) – organizado por ex-militantes do Partido Comunista Brasileiro Revolucionário, também defendem a ocupação de terras; f) Movimento dos Agricultores Sem Terra (MAST) – Ligado à Social Democracia Sindical, formado por movimentos locais e dissidentes do MST; g) Movimento Esperança Viva – formado, em 1996, como principal dissidência do MST, principalmente por assentados do Pontal do Paranapanema (acabou sendo absorvido pelo MAST)¹⁹⁵.

No tocante à defesa da propriedade privada, temos como principais organizações: a) Movimento Nacional de Produtores (MNP) – sociedade civil sem fins lucrativos, coordenada pela Confederação Nacional de Agricultura (CNA), Associação Brasileira dos Criadores de Zebu (ABCZ), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e Sociedade Rural Brasileira (SRB). Tem por objetivo a defesa da propriedade privada, do meio ambiente, das novas tecnologias de produção e outros interesses de produtores rurais e urbanos; b) União Democrática Ruralista (UDR) – é uma entidade de classe que se destina a reunir ruralistas, com o objetivo de preservar o direito de propriedade e a manutenção ao respeito à lei e à ordem no país¹⁹⁶.

¹⁹⁵ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 89.

¹⁹⁶ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 89.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) desponta hoje como o mais significativo dos movimentos sociais de busca pela efetivação da reforma agrária, ao lado da Comissão Pastoral da Terra, de cunho religioso, que serviu de base para constituição daquele, dentre vários outros movimentos surgidos ao longo de décadas.

A sua formação carece de uma breve contextualização histórica de movimentos predecessores, que servem de inspiração ao MST e demais movimentos sociais de busca pela terra, visto que por mais remeta a personagens com um distanciamento temporal de até centenas de anos, relata-se a história entre dominantes e dominados e uma concreta má distribuição de bens, uma herança da formação de um país inicialmente constituído pela ocupação e exploração desordenada da propriedade.

Bernardo Mançano Fernandes¹⁹⁷ destaca que a questão agrária sempre esteve relacionada com os conflitos pela terra. Ele trabalha com um elemento chave nessa dual relação entre interesses proprietários e extraproprietários, a “conflitualidade”¹⁹⁸, como um processo constante formado pelas contradições e desigualdades do capitalismo. Nesse âmbito, este autor traça toda a nossa formação histórica, incluindo os movimentos de luta pela terra, os quais serão analisados a partir de agora.

2.1. A formação do movimento sem terra

O Movimento Sem Terra nasceu da articulação de movimentos de luta pela terra na década de 70, efetivamente gestado entre 1979 e 1984, quando foi criado em Cascavel-PR, no Primeiro Encontro Nacional dos Trabalhadores Sem Terra, realizado entre os dias 21 e 24 de janeiro¹⁹⁹, com os objetivos de lutar pela terra, pela reforma agrária e pela construção de uma sociedade mais justa e fraterna.

¹⁹⁷ FERNANDES, Bernardo Mançano. Conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008. p. 173-230, p. 174.

¹⁹⁸ FERNANDES, Bernardo Mançano. Conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008. p. 173-230, p. 174.

¹⁹⁹ CALDART, Roseli Salete. **O MST e a formação dos sem terra: o movimento social como princípio educativo**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300016>. Acesso em: 15 mar. 2013.

Organizado em 24 estados, nas cinco regiões, contando com cerca de 350 mil famílias assentadas²⁰⁰.

Os movimentos de busca pela reforma agrária se fundamentam principalmente em exemplos históricos de lutas, não só pela terra, mas pela efetivação de direitos sociais em favor das minorias, partindo das classes mais baixas da população brasileira, como observa Delze dos Santos Laureano²⁰¹, em relação à formação do MST:

Enfim, observamos que, no processo de gestação do MST, contribuíram muito as lutas históricas dos indígenas, tal como a de Sepé Tiaraju; dos negros, tal como a de Zumbi dos Palmares; dos deserdados da terra, tal como os cangaceiros e os camponeses de Canudos e do Contestado, e Trombas e Formoso, das “Terras do Rio Sem dono” às margens do Rio Doce em Minas Gerais, e em tantos outros lugares cujos registros estão encobertos na história, na versão dos vencedores; dos sertanejos com esperança messiânica de Antônio Conselheiro, no Monge José Maria. E de uma forma mais marcante nas Ligas Camponesas de Francisco Julião que deixaram como maior herança para o MST, as características e os princípios de organização e da luta²⁰².

Afirma João Pedro Stédile²⁰³, um dos líderes dos movimentos de luta pela terra, “Mesmo assim nós, do MST, nos consideramos herdeiros e seguidores das Ligas Camponesas, porque aprendemos com sua experiência histórica e ressurgimos com outras formas”²⁰⁴, e essa interação histórica funciona como fomentadora de novas relações, que buscam uma mudança, no sentido de fazer do Brasil um país mais solidário e reduzir as desigualdades sociais.

De acordo com a visão desses movimentos, é possível afirmar que a luta pela terra iniciou-se desde a chegada dos portugueses ao nosso território, como assevera Bernardo Mançano:

A história da formação do Brasil é marcada pela invasão do território indígena, pela escravidão e pela produção do território capitalista. Nesse processo de formação do nosso país, a luta de resistência começou com a chegada do colonizador europeu, há 500 anos, desde quando os povos

²⁰⁰ MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). *Nossos objetivos* [online]. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/taxonomy/term/324>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

²⁰¹ LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 72.

²⁰² LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 72.

²⁰³ STÉDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava gente**: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular / Fundação Perseu Abramo, 2012, p. 20.

²⁰⁴ STÉDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava gente**: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular / Fundação Perseu Abramo, 2012, p. 20.

indígenas resistem ao genocídio histórico. (...) Essa é a memória que nos ajuda a compreender o processo de formação do MST²⁰⁵.

Defende-se que o processo histórico da formação social do Brasil sempre fora elitista, remontando à criação das capitânicas hereditárias²⁰⁶, passando por oligarquias que culminaram na formação dos latifúndios e, conseqüentemente, no que hoje denominamos de agronegócio – que para os movimentos agrários é o ápice da desigualdade no campo e produto mais aterrador do capitalismo pátrio.

Os donatários não dispunham de recursos suficientes para explorar seus domínios, mas tinham o poder para dispor de suas terras. Assim, doaram grandes áreas a colonos, fazendo surgir o sistema de sesmarias, já relatado por Varela, que se estabeleceram com a exploração comercial da cultura da cana de açúcar. E na medida em que se expandia o negócio, crescia a concentração fundiária e a exploração da mão de obra²⁰⁷.

Analisando os exemplos históricos utilizados pelo MST, vê-se clara legitimidade nas lutas de Sepé Tiaraju – líder da resistência dos povos guaranis frente aos invasores espanhóis e portugueses – contra a escravidão indígena, sequencialmente seguido, na história, pelos líderes Ganga Zumba e Zumbi dos Palmares, que lutaram contra a escravidão negra²⁰⁸. Zumbi dos Palmares, em meados do século XVII, chegou a liderar cerca de 20 mil pessoas na Serra da Barriga, em Alagoas²⁰⁹.

Mesmo antes do fim da escravidão, na iminência de ver esse modelo de exploração da mão de obra escrava ser modificado, seguindo as tendências mundiais de substituição desta mão de obra por trabalhadores, a nossa reestruturação social seguiu um caminho que em nada fomentou a minimização das desigualdades sociais, visto que a Lei de Terras, de 1850, “[...] em vez de facilitar a democratização do acesso a terra, contrariamente intensificou a concentração por

²⁰⁵ LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 40.

²⁰⁶ SCOLESE, Eduardo. **A reforma agrária**. São Paulo: Publifolha, 2005, p. 9.

²⁰⁷ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 17-128, p. 20.

²⁰⁸ LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 45.

²⁰⁹ LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 45.

meio da grilagem e da expropriação da terra”²¹⁰, ou seja, os camponeses e escravos só teriam acesso a terra por meio de compra ou arrendamento, o que, na época, se aproximava de uma nova escravidão, agora para o arrendante. Situação bem distinta do que ocorreu nos Estados Unidos da América.

Essa foi uma política contrária a modelo capitalista estadunidense, por exemplo, no qual a propriedade foi facilitada aos colonos e criou as condições para garantir não apenas o direito dos trabalhadores à terra, mas, sobretudo, o modelo de desconcentração da propriedade da terra²¹¹.

Como resultado desse modelo de formação social agrária, que dificultou o acesso a terra aos pequenos produtores rurais, vêm os exemplos messiânicos de Antônio Conselheiro, em Canudos, e do Monge José Maria, no Contestado. No primeiro, tínhamos uma espécie de cooperativa de trabalho, onde todos tinham acesso a terra, num modo familiar de produção, inclusive, tendo uma espécie de fundo solidário em prol dos idosos e doentes da comunidade.

Já no Contestado, ocorrido no sul do país, a principal motivação do movimento que abolia a propriedade – visto que essa era comum de todos os núcleos – foi a construção da ferrovia São Paulo-Rio Grande, pela empresa norte americana Railway Company²¹², em que:

Uma enorme faixa de terra de 30 quilômetros de largura foi explorada e desflorestada pela empresa. Os camponeses expulsos de suas terras ficaram perambulando pelo sertão. A situação agravou-se ainda mais após o fim da construção da ferrovia, quando cerca de 8 mil trabalhadores contratados em outros Estados (sic) da federação, ficaram desempregados²¹³.

O cangaço e figuras como Antônio Silvino e Lampião também são exemplos de luta contra o coronelismo, também conhecido como banditismo social e, dentre esses dois, Silvino ainda é mais vangloriado, pois não atacava camponeses e trabalhadores pobres, apenas fazendeiros e comerciantes, repartindo com os pobres aquilo que arrecadava.

Há de se ressaltar que o coronelismo foi um modelo político eficiente de subjugação, que ainda continua sendo eficaz na permanência das desigualdades no

²¹⁰ LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 46.

²¹¹ LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 46.

²¹² LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 50.

²¹³ LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 50.

campo, posto que esse modelo – se não em todas as suas características, mas em boa parte delas – ainda é facilmente detectável em grande parte das áreas rurais do país, de forma que ao relatar aspectos desse momento histórico, se não especificarmos o período exato, parece se estar falando de dias atuais, como bem relata Francisco Julião²¹⁴.

O latifúndio é cruel. Escora-se na polícia. E no capanga. Elege os teus piores inimigos. Para ganhar o teu voto usa duas receitas: a violência ou a astúcia. Com violência ele te faz medo. Com a astúcia ele te engana. [...] A astúcia é te tomar por compadre. É entrar na tua casa de mansinho como um cordeiro. Com a garra escondida. Com o veneno guardado. É te oferecer um frasco de remédio. E o jipe para te levar a mulher ao hospital. É um pedaço de dinheiro por empréstimo. Ou uma ordem para o fiado no barracão. É te apanhar desprevenido quando chega a eleição para te dizer: “Compadre, prepara o título, se o meu candidato ganhar a coisa muda”. E quando o candidato ganha, a coisa não muda. E se muda é para pior. O latifúndio incha de gordo. Tu inchas de fome²¹⁵.

Dentre os movimentos nacionais que mais influenciaram a luta atual pela reforma agrária, sem dúvida, estão as Ligas Camponesas, das quais o MST se considera herdeiro, como adverte Stédile²¹⁶.

É muito importante que todos os militantes do MST e dos diversos movimentos sociais que existem no meio rural brasileiro conheçam em profundidade como foi a experiência das Ligas, seja para aprender com seus acertos, seja para evitar os seus erros²¹⁷.

O retorno ao regime democrático após a Era Vargas, em 1945, possibilitou as condições adequadas para a mobilização camponesa no país, transcendendo meros aspectos associativos e adentrando na política nacional, elegendo representantes camponeses nos estados, como deputados e vereadores – principalmente ligados ao PCB, numa aliança operário-camponesa, motivados por ideários socialistas que é uma das principais referências utilizadas na organização do MST. Bem como ao PSB, do advogado Francisco Julião, que por décadas defendeu os foreiros da zona da mata de Pernambuco.

²¹⁴ PAULA, Francisco Julião Arruda de. In: LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 52-3.

²¹⁵ LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 52-3.

²¹⁶ STÉDILE, João Pedro. In: LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 63.

²¹⁷ LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 63.

Curioso ressaltar que grande parte da organização desses movimentos se deu com o apoio da igreja, com base na doutrina social cristã. A Igreja Católica, por intermédio de seus pontífices, em muito contribuiu para essa mentalidade em prol da defesa de direitos sociais, especialmente com Leão XIII, Pio XII e João XXIII.

Em 15 de maio de 1891 foi publicada a encíclica *Rerum Novarum*, pelo Papa Leão XIII, informando a doutrina social cristã com os seguintes questionamentos.

Não vêem, pois, que despojam assim esse homem do fruto do seu trabalho; porque, afinal, esse campo amanhado com arte pela mão do cultivador, mudou plenamente de natureza: de infecundo, tornou-se fértil; o que tornou melhor, está inerente ao solo e confunde-se de tal forma com ele, que em grande parte seria impossível separá-lo. Suportaria a justiça que um estranho viesse atribuir-se estas terras banhadas pelo suor de quem as cultivou? Da mesma forma que o efeito segue a causa, assim é justo que o fruto do trabalho pertença ao trabalhador?²¹⁸

A doutrina social cristã manteve-se firme em defesa das minorias, e reforçou esse discurso em prol da igualdade por todo o século XX. Um dos movimentos responsáveis para a fundação do MST, intimamente ligado à igreja, foi a Comissão Pastoral da Terra (CPT), fundada em junho de 1975, durante o Encontro de Pastoral da Amazônia, convocado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, em Goiânia, desenvolvendo inicialmente apenas a prestação de um serviço pastoral aos trabalhadores que viviam da terra, em pleno período de repressão, em decorrência da Ditadura Militar, tendo como missão a “[...] presença solidária, profética, ecumênica, fraterna e afetiva, que presta um serviço educativo e transformador junto aos povos da terra e das águas, para estimular e reforçar seu protagonismo”²¹⁹.

Outro aspecto importante, com o surgimento da CPT, é o pastoral. Penso que é um elemento importante de aplicação prática do que foi o Concílio Vaticano II e das outras encíclicas progressistas que o seguiram. E, que de certa forma, acabou sendo expresso pela Teologia da Libertação²²⁰.

A Teologia da Libertação denota um pouco de todo o aspecto dogmático que influencia o MST, pois se trata de uma corrente pastoral de Igrejas cristãs, que tem como princípio orientador básico a “[...] opção preferencial pelos pobres e

²¹⁸ LEÃO XIII. *Rerum Novarum*: Encíclica sobre a Condição dos Operários. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 1967, p. 09.

²¹⁹ COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). **Quem somos** [online]. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/quem-somos/missao>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

²²⁰ STÉDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava gente**: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular / Fundação Perseu Abramo, 2012, p. 22.

engajamento nas lutas contra as variadas formas de opressão”²²¹, que incorporou metodologias analíticas da realidade desenvolvida pelo marxismo, amplamente desenvolvida em toda a América Latina, fato que justifica a organização e fundamentação, muito vinculada não só à resistência, mas também ao aspecto revolucionário.

[...] a Teologia da Libertação compreendia que a alteração dos status social do oprimido dependia exclusivamente da sua intervenção autônoma no meio social. Nas conclusões da Conferência de Puebla, foi destacado o compromisso da Igreja Católica em contribuir para a promoção humana mediante condições subjetivas para o incremento da organização popular, a qual era indispensável para a mudança da realidade social excludente²²².

Essa influência da igreja e da CPT foi de fundamental importância para gestação do MST. Tanto é que, logo após a sua criação, em 1984, fora constituída uma Direção Nacional, em 1985, formada por vinte representantes, dois por estado, num total de dez estados da federação. Destes, quinze foram encontrados e quatorze entrevistados por Eduardo Scolese²²³, a fim de relatar a história de vida dos primeiros dirigentes do MST. Dentre estes, onze fizeram parte da CPT anteriormente²²⁴. Contudo, é importante ressaltar que, mesmo ainda atuando no mesmo sentido, o MST passou a divergir da CPT e passar a fazer ações de pressão para além de caminhadas e manifestações pacíficas, ao compreender, em 1985, que a ocupação de terras era o melhor caminho²²⁵.

Cronologicamente, para o MST, têm-se como datas emblemáticas de sua constituição os anos de:

1979 – Cerca de 110 famílias invadem a fazenda Macali, no município de Ronda Alta, no Rio Grande do Sul. O ato, no dia 7 de setembro é considerado um dos pontos de início da ‘gestação’ do MST; 1982 – Em setembro, seminário da CPT em Goiânia (GO) reúne 22 agentes de pastoral e 30 líderes sem-terra, posseiros, meeiros e arrendatários de 17 estados. É levantada a ideia de criação de um movimento nacional dos sem-terra, autônomo a igreja Católica; 1984 – É criado o MST, durante o Primeiro Encontro Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, ocorrido em janeiro em Cascavel (PR); 1985 – Em janeiro, em Curitiba (PR), o MST realiza o seu primeiro Congresso Nacional. Nele, o movimento elege a

²²¹ SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. 4ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009, p. 33.

²²² SILVA, Émerson Neves da. **Formação e ideário do MST**. São Leopoldo: UNISINOS, 2004. P. 48.

²²³ SCOLESE, Eduardo. **Pioneiros do MST: caminhos e descaminhos de homens e mulheres que criaram o movimento**. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 11.

²²⁴ SCOLESE, Eduardo. **Pioneiros do MST: caminhos e descaminhos de homens e mulheres que criaram o movimento**. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 329.

²²⁵ SCOLESE, Eduardo. **Pioneiros do MST: caminhos e descaminhos de homens e mulheres que criaram o movimento**. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 331.

primeira direção nacional, com 20 integrantes [...] Cerca de 1.500 delegados aprovam a palavra de ordem: 'Ocupação é a única solução'.

Nota-se que o MST, assim como outros movimentos, forma-se com o ideário de luta por direitos para minorias. Viu-se que essa gleba de trabalhadores é produto de um sistema econômico que, quando conjecturado com um poder político ineficaz, gera sensíveis desigualdades sociais, produzindo desemprego e conseqüentemente a perda de suas propriedades, e conseqüentemente miséria.

A partir do momento em que a propriedade se tornou sinônimo de poder, que crescia com sua maior acumulação, em todo o planeta; e no Brasil, a partir da Lei de Terras, aqueles com menos poder foram engolidos por aqueles de maior poder econômico e político, onde aqueles que eram posseiros perderam suas terras num contingente cada vez maior, fazendo surgir uma grande demanda por terras, que – diferentemente do interesse econômico dos proprietários – para os camponeses adquirem uma maior potencialização de direitos, pois serve para atender o direito a moradia, trabalho, alimentação, renda e, conseqüentemente, outros direitos, como saúde, segurança e educação.

É em busca da concretização de todos esses direitos que surgem os movimentos de luta pelo acesso a terra, direito constitucionalmente garantido, bem como em outros diplomas legais, porém encontrando a oposição dos mesmos setores que detêm o poder econômico e político como opositores a esses interesses.

2.2. Natureza jurídica do movimento sem terra

A formação sócio-política brasileira e a implantação de um sistema latifundiário, decorrente de diversos momentos históricos já citados, produziram uma grande concentração fundiária, deixando um grande número de trabalhadores rurais à margem dessa estrutura. As poucas alterações nesse contexto decorrem das lutas dos grupos que buscaram direitos negados pelo Estado, os movimentos sociais.

Analisar a natureza jurídica do MST se faz necessário por alguns aspectos, primeiro por não encontrarmos um registro público desse movimento, ou seja, não há CNPJ, daí estarmos falando de uma entidade não personificada. "São dotadas de capacidade jurídica limitada e de personalidade judiciária, suficientes para

alcançarem suas finalidades. Dispensam a personificação plena para a tutela do direito”²²⁶.

Os questionamentos que surgem são: até que ponto essa opção em não criar uma personalidade jurídica formalizada é parte de sua ideologia, ou uma simples tática de proteção? E, segundo, será que ela é mesmo eficaz? Faz-se necessário verificar primeiro o argumento histórico-ideológico, para depois adentrar nos aspectos jurídicos.

2.2.1 Aspectos históricos, ideológicos e organizacionais

Conforme já verificamos em breve histórico dos movimentos que deram origem ao MST, já com o país independente, os dividimos em três fases: a) das lutas messiânicas, até 1940; b) das lutas radicais, organizadas até o final dos anos 50, e; c) dos movimentos camponeses organizados, principalmente com as Ligas Camponesas, ligada ao Partido Comunista do Brasil (PC do B), e o apoio da Igreja contra a Ditadura Militar²²⁷.

O MST vai surgir em um período de abertura política iniciado em 1979, em paralelo ao “novo sindicalismo”, que ocorre no ABC paulista, gerado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e com a criação do Partido dos Trabalhadores (PT). Essas lutas vindas de movimentos organizados na cidade motivaram os trabalhadores do campo a buscar pelos seus direitos, tanto individuais quanto sociais, como reação à ineficiência das políticas públicas agrárias, foi quando essas articulações começaram as ocupações de terra como forma de pressão política, com base na desobediência civil, que será tratada mais à frente²²⁸.

Os métodos para a constituição da reforma agrária são dois, segundo Benedito Ferreira Marques²²⁹: o “coletivista”, advindo da doutrina socialista, através da nacionalização da terra, passando esta a ser propriedade do Estado, onde o camponês tem apenas o direito de uso; e o “privatista”, em que se admite a propriedade privada e a terra é de quem nela trabalha, baseando-se na doutrina Aristotélica, passando por Santo Tomás de Aquino e várias encíclicas papais

²²⁶ LÔBO, Paulo. **Direito Civil**: parte geral. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 189.

²²⁷ BUZANELLO, José Carlos. **Os sem-terra e a questão da desobediência civil**. Revista da OAB/RJ. V. 26, N. 2, jan. a dez 2010, p. 172.

²²⁸ BUZANELLO, José Carlos. **Os sem-terra e a questão da desobediência civil**. Revista da OAB/RJ. V. 26, N. 2, jan. a dez 2010, p. 172.

²²⁹ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 130-1.

pregadas pela Igreja Católica. Sobre este método, Benedito Ferreira Marques afirma ainda:

Baseia-se na teoria segundo a qual os bens existem para a satisfação do homem, que deve se apropriar deles, não sendo, porém, um direito absoluto, porque está condicionado ao bem comum. É o método perseguido nas tentativas de Reforma Agrária feitas no Brasil²³⁰.

O Movimento dos Sem-Terra (MST) fundamenta-se na busca da dignidade humana e na justiça social. Enquanto organização social, o MST foca sua luta não contra o Estado e sim contra o Governo e parte da sociedade latifundista. Pode-se dizer que a desobediência praticada é o antídoto do ato injusto para integralizar aos valores da justiça²³¹.

O MST tem características próprias, que são indissociáveis desse movimento. São elas: a) Trata-se de um movimento aberto, por ser de massa, aberto a participação de qualquer um, visto que a luta pela reforma agrária não deve se restringir ao camponês; b) Tem em sua base um componente sindical de luta, pois gira em torno de diversas demandas, não só a conquista da terra; c) Tem um componente político, já que veem a luta pela terra como uma luta de classes, não pretende ser partido político, mas não está alheio a essa participação; d) Busca desenvolver as potencialidades de seus membros. Procura habilitar os militantes em diversas profissões em prol do próprio movimento; e) Tem a disciplina como fator de desenvolvimento do pessoal e do coletivo, posto que cria condições para os resultados provenientes do compromisso com a formação dos militantes, aos espaços democráticos de decisões e às estruturas de organização do movimento²³².

Ideologicamente, desde sua principal referência, as Ligas Camponesas, passando pela CPT, atrelada à Teologia da Libertação, vê-se uma nítida vinculação dos movimentos sem terra aos ideais comunistas. As organizações dos trabalhadores rurais remontam a meados dos anos 40, período no qual o Partido Comunista se destacava na mobilização dos camponeses, no sentido de mudar a estrutura agrária do país.

Mesmo sendo possível organizar sindicatos rurais, àquela época a burocratização nesse sentido inviabilizava uma criação massiva destes, tornando mais fácil a criação das Ligas Camponesas, que obtiveram ainda mais sucesso quando seus membros passaram a ocupar cargos públicos. Porém, esta vinculação

²³⁰ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 131.

²³¹ BUZANELLO, José Carlos. **Os sem-terra e a questão da desobediência civil**. Revista da OAB/RJ. V. 26, N. 2, jan. a dez 2010, p. 192-193.

²³² LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 84-94.

ao Partido Comunista, que inicialmente fortaleceu as Ligas, também levou à sua derrocada, pois aquele foi colocado na ilegalidade, em 1947, fechando simultaneamente as Ligas Camponesas²³³.

Tal fato justifica a resistência destes movimentos em se vincular abertamente a questões partidárias, ou a partidos específicos, pois a partir desse momento, seus antigos membros se subdividiram em dois grupos: aqueles vinculados a Francisco Julião, que buscavam um crescimento político do movimento, ou seja, o caminho mais democrático de discussão; e do outro lado, os comunistas do PCB, que semeavam, inclusive, ideias de guerrilha, semelhantes ao que há pouco ocorrera na Revolução Cubana²³⁴. Certamente temos um movimento permeado por ambos os ideais.

Denis Lerrer Rosenfield, que faz uma análise política e ideológica do MST, com base em textos e documentos do próprio movimento, também enxerga componentes de ambas as vertentes dentro do MST, vertentes por ele classificadas como moderados e radicais, dentre outros subgrupos, inclusive intimamente ligados ao PT.

Um comunicado no lançamento da candidatura de Maria do Rosário, em abril de 2005, defende os compromissos de 25 anos de luta do movimento, afirmando que não podem ser abandonados os “[...] princípios e compromissos históricos de construir uma sociedade justa, fraterna e – sem medo de ser feliz – rumo à utopia socialista”²³⁵.

O autor²³⁶ informa, inclusive, cantos da CPT que invocam a própria superação do capitalismo, como canto 197, que diz que “[...] a grande esperança que o povo conduz / pedir a Jesus pela oração / pra guiar o pobre por onde ele trilha / e a cada família não falta o pão. / E que ele não deixe o capitalismo levar ao abismo a nossa nação”.

²³³ SCOLESE, Eduardo. **A reforma agrária**. São Paulo: Publifolha, 2005, p. 53.

²³⁴ SCOLESE, Eduardo. **A reforma agrária**. São Paulo: Publifolha, 2005, p. 55.

²³⁵ ROSENFELD, Denis Lerrer. **A democracia ameaçada: o MST, o teológico-político e a liberdade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006, p. 164-65.

²³⁶ ROSENFELD, Denis Lerrer. **A democracia ameaçada: o MST, o teológico-político e a liberdade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006, p. 234.

E mais, o autor²³⁷ demonstra que a própria ação violenta pode ser justificável para a obtenção de determinados fins, encontrando-se a palavra “sangue” em inúmeros cânticos entoados pelo MST e CPT.

Canto 200: Companheiros de jornada / dessa longa caminhada, / vamos falar um pouquinho / dessa história que é formada / com luta, com sofrimento / com sangue que é derramado / daqueles que dão as mãos / aos companheiros massacrados; Canto 202: Acorda América chegou a hora de levantar! / O sangue dos mártires / fez a semente se espalhar²³⁸.

Os ideais revolucionários continuam a permear o ideário do movimento, onde a ação de Che Guevara em Cuba funciona como um exemplo a ser seguido, inclusive com “O folheto de Che Guevara” publicado pelo próprio MST, para relembrar os trinta e oito anos da sua morte, enaltecendo-o como um exemplo para a geração atual e futura dos movimentos.

Esse folheto traz algumas ideias de Guevara, assumidas pelo MST, como: 1) organização – necessidade de organização revolucionária contra inimigos de classe, subentendida a burguesia incorporada nos grandes proprietários rurais; 2) os camponeses – como classe subjugada que deve ascender; 3) o espírito de sacrifício – os membros devem abandonar o conforto individual em favor da coletividade; d) comunismo e humanidade – a vinculação deturpada de aproximação de conceitos entre os dois termos; e) o internacionalismo – no sentido de universalismo de ideais socialistas a serem adotados; f) o marxismo – adoção do materialismo dialético de Marx; g) a violência – há uma glamourização da violência, como algo necessário diante do opositor impiedoso e forte; h) o quadro revolucionário – cúpula para criar as diretrizes a serem tomadas; e, por fim, i) o homem novo – deve se chegar a esse novo ser, superando aquele “viciado” pela sociedade capitalista²³⁹.

No tocante à organização do MST, dois aspectos principais devem ser observados: a) Unidade, a direção e a articulação nacional do movimento – o movimento consegue se inserir para além do âmbito regional, estando presente em praticamente todo o território nacional, e ainda assim mantém a unidade de direção e orientação; b) Metodologia de organização de massa – consegue organizar um enorme contingente de pessoas de diferentes sexos, idades e níveis de

²³⁷ ROSENFELD, Denis Lerrer. **A democracia ameaçada**: o MST, o teológico-político e a liberdade. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 243.

²³⁸ ROSENFELD, Denis Lerrer. **A democracia ameaçada**: o MST, o teológico-político e a liberdade. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006, p. 243.

²³⁹ ROSENFELD, Denis Lerrer. **A democracia ameaçada**: o MST, o teológico-político e a liberdade. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006, p. 254-60.

alfabetização insatisfatórios de modo coordenado²⁴⁰. Ou seja, é inegável a influência marxista no movimento sem terra.

A estrutura do MST se encontra sob a seguinte organização: a) Colégio sem presidente, composto de 65 membros oriundos de todos os estados associados, traçando as linhas gerais dos movimentos; b) Direção Nacional – Coletivo sem presidente com 15 integrantes, executando as metas da Coordenação Nacional; c) Coordenações Estaduais – 22 coordenações com até 30 integrantes definem as metas e ocupações de terra; d) Direções Estaduais – Coletivos que reúnem entre 7 e 16 membros, executando as metas das Coordenações Estaduais; e) Regionais – Com 10 membros, é uma divisão administrativa e operacional. Cada estado define o número de suas regionais; f) Coordenações de Acampamento – Formada por até 7 pessoas, que organizam as ocupações. Dividindo-se em setores de educação, alimentação, saúde, segurança, produção e negociação em conflitos²⁴¹.

Assim, passada toda essa fundamentação ideológica, parcialmente pautada em uma proteção jurídica para a efetivação de direitos sociais, principalmente focando-se em uma ampla estrutura organizacional, torna-se necessário compreender o possível porque e os efeitos jurídicos da opção de não se registrar como pessoa jurídica.

2.2.2. Aspectos jurídicos no tocante a responsabilização do MST em sua opção por ser uma entidade não personificada

Sempre foi público e notória a intenção de não constituir oficialmente uma personalidade jurídica em torno do MST, visto que na própria opinião de seus integrantes, por ser um movimento social de massa, este não necessitaria de registro jurídico para sair às ruas em busca de seus direitos²⁴².

Esse fato levou o Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul a propor uma Ação Civil Pública, com base em relatório do promotor Gilberto

²⁴⁰ LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 105.

²⁴¹ FRANÇA, José Nascimento de. **Projeto Democrático Socialista do MST**: alguns elementos linguístico-ideológicos. Maceió: Edufal, 2009, p. 135.

²⁴² SEQUEIRA, Claudio Dantas. MST diz que não precisa de CNPJ para fazer reforma agrária, **Folha de São Paulo**. 18 jan. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2009/01/491380-mst-diz-que-nao-precisa-de-cnpj-para-fazer-reforma-agraria.shtml>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

Thums, no intuito de declarar a ilegalidade do MST, o que não pôde prosperar justamente em razão da falta de um registro do movimento perante o CNPJ.

O relatório do promotor visava demonstrar a ilegalidade das ações desse movimento, por apresentar uma estrutura organizacional invejável, resistindo à adotar uma personalidade jurídica própria no único intuito de proteger o seu patrimônio contra ações cíveis que visem a reparação de danos decorrentes de suas ações²⁴³.

O promotor utilizou dentro de suas alegações dados da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra, realizada em 2005, que trouxe fortes indícios da existência de um grupo econômico por trás do MST, apontando como braços financeiros do movimento a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA) e a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária (CONCRAB), que inclusive compartilham o mesmo endereço. Ou seja, mesmo sem personalidade jurídica, o MST consegue receber financiamentos, porém se utiliza desse expediente indireto, onde verbas, inclusive federais, são destinadas a esses entes, para serem repassadas aos assentamentos, especificamente às pessoas que compõem o MST. Dessa forma, qualquer ação do movimento faz preservar seus bens, que na prática não estão em seu nome, mas sim vinculados às associações e cooperativas de crédito²⁴⁴. Contudo, demonstraremos que essa ideia não é de todo correta.

Para compreender a natureza jurídica das pessoas jurídicas, faz-se necessário compreender as teorias que cuidam do tema. Cinco grande teorias se destacam. São elas: 1) Teorias negativistas – que desacreditam a existência real da pessoa jurídica, destacando-se Ihering e Kelsen como seus principais adeptos; 2) Teorias ficcionistas – que buscavam explicar a pessoa jurídica como uma ficção legal de concessão de personalidade, que obteve várias divisões; 3) Teoria da instituição (Hauriou) – que compreendia a pessoa jurídica como uma instituição destinada a preencher finalidades de utilidade social; 4) Teoria da propriedade coletiva – onde passou-se a compreender a pessoa jurídica como a união de bens não individualizáveis, formando um patrimônio independente em relação ao pessoal; 5) Teorias realistas (realidade técnica ou jurídica) – possui também várias vertentes

²⁴³ PEGORARO JÚNIOR, Paulo Roberto. **Personalidade Jurídica do MST: caminhos para sua responsabilização civil**. Jusnavigandi. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/11759/personalidade-juridica-do-mst-caminhos-para-sua-responsabilizacao-civil>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

²⁴⁴ PEGORARO JÚNIOR, Paulo Roberto. **Personalidade Jurídica do MST: caminhos para sua responsabilização civil**. Jusnavigandi. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/11759/personalidade-juridica-do-mst-caminhos-para-sua-responsabilizacao-civil>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

como os organicistas, se opondo às anteriores, pois não veem a pessoa jurídica como ficção²⁴⁵.

A mais aceita é a realidade técnica, que une aspectos ficcionais e reais, pois vislumbra a personalidade jurídica não como uma realidade corporal, mas ideal, porém com uma existência de fato, proporcionada e definida pelo direito a definir quais grupos podem adquirir tais atributos²⁴⁶.

O primeiro ponto a ser analisado, dentro da capacidade processual, é a legitimidade para a causa, ou seja, sua capacidade em ser parte, que nada mais é do que a capacidade jurídica trazida ao plano processual jurídico, sendo necessário que seja identificado com a causa, o que não fica afastada como condição da ação em relação ao MST²⁴⁷.

Dentro das outras espécies de capacidade, temos a capacidade de exercício ou capacidade processual, que no tocante ao MST, por se tratar de um ente associativo sem personalidade jurídica, será representado pela pessoa que administre seus bens, como assevera o art. 12, VII, do CPC²⁴⁸. E mais, seu §2º exprime que essas sociedades não podem opor essa irregularidade a seu favor. Complementa Ovídio Baptista da Silva²⁴⁹:

As sociedades em personalidade jurídica serão representadas em juízo pela pessoa a quem couber a administração de seus bens. É uma hipótese de criação de personalidade processual a um ente que, no plano do direito material, não tem personalidade jurídica²⁵⁰.

E talvez o mais interessante em desfavor dos integrantes do MST:

À atribuição de capacidade processual à pessoa que esteja na administração dos bens da sociedade irregular não impede que todos os seus sócios acionem e sejam acionados em litisconsórcio, mesmo porque nem sempre será fácil a determinação de quem efetivamente esteja na administração dos bens que formam o acervo social²⁵¹.

²⁴⁵ TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. **Código Civil interpretado conforme a Constituição da República**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 109-10.

²⁴⁶ TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. **Código Civil interpretado conforme a Constituição da República**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 110.

²⁴⁷ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Código de Processo Civil anotado**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 04.

²⁴⁸ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Código de Processo Civil anotado**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 19.

²⁴⁹ SILVA, Ovídio A. Baptista. **Comentários ao código de processo civil**: do processo de conhecimento, arts. 1º a 100. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000, p. 97.

²⁵⁰ SILVA, Ovídio A. Baptista. **Comentários ao código de processo civil**: do processo de conhecimento, arts. 1º a 100. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000, p. 97.

²⁵¹ SILVA, Ovídio A. Baptista. **Comentários ao código de processo civil**: do processo de conhecimento, arts. 1º a 100. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000, p. 98.

Ou seja, caso em uma determinada ação não seja identificado um responsável pelo movimento, o oficial de justiça pode identificar os participantes ali presentes e os vincular ao ente associativo para responder em juízo pelas suas ações.

O próprio Código Civil reconhece essa desnecessidade de vinculação ao registro como ato constitutivo oficial para que se busque a responsabilidade de seus partícipes²⁵².

Não há nenhum óbice em se qualificar o MST como sociedade de fato, ou seja, um grupo de pessoas associadas, com finalidade lícita específica, de forma duradoura, apenas sem o reconhecimento formal do Estado. Observe o que Araken de Assis²⁵³ ressalta especificamente para o MST.

[...] o art.12 do CPC atribuiu personalidade processual a alguns entes despersonalizados, a exemplo da massa falida, do espólio, das heranças vacante e jacente e das sociedades de fato ou irregulares. Foi atento o legislador à evidência de que grupos não-personalizados titulam direitos e obrigações. Logo, as chamadas comunidades de fato e as organizações sociais – por exemplo, o Movimento dos Sem-Terra (MST) – tem personalidade processual²⁵⁴.

Um dos problemas dessa identificação do polo passivo é tornar a citação válida, que traz à ação a extinção sem julgamento de mérito, por não preencher a condição de legitimidade das partes; e boa parte da jurisprudência segue essa orientação, pela impossibilidade de buscar indenizações contra esta, em virtude de não possuir personalidade jurídica.

Arnaldo Rizzardo²⁵⁵ faz referência a um julgado que traz um posicionamento diferente no Tribunal de Justiça de São Paulo, na AC nº 66.546-1, defendendo que:

Em ações dessa natureza, temos, portanto, quando há pluralidade de réus, de identidade desconhecida, seria cercear o direito do proprietário de reivindicar sua propriedade exigir-se fossem todos os réus qualificados na inicial. Quase sempre suas identidades são desconhecidas. São pessoas que do dia para a noite se apossam de terras e ali se estabelecem, levantando barracos. Por tanto, nada há de inusitado sejam mencionados os desconhecidos e se requeira a citação de tantos quantos forem encontrados na área²⁵⁶.

²⁵² TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. **Código Civil interpretado conforme a Constituição da República**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 124.

²⁵³ ASSIS, Araken de. **Manual de Execução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 371.

²⁵⁴ ASSIS, Araken de. **Manual de Execução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 371.

²⁵⁵ RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**: Lei 10.406/2002. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

²⁵⁶ RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**: Lei 10.406/2002. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 218.

Dessa forma, conseguimos fechar algumas arestas que favorecem a atuação, muitas vezes ilegítima, dos movimentos sem terra. Pois é irrefutável a capacidade processual do MST, não carecendo de legitimidade para ocupar o polo passivo de demandas ligadas às suas ações (art. 267, IV do CPC), visto que pode ser representado em juízo por seus representantes, e mais, não pode alegar sua irregularidade em seu favor, seguindo a orientação do art. 12, §2º, do CPC, podendo ser citada em nome de quem administre seus bens (art. 12, VII). Seguem os fundamentos que são utilizados em favor do MST.

2.3. Legitimidade das ações como meio de pressão política

Necessário esclarecer que o Movimento Sem Terra argui diversos motivos que dão razão à sua luta, respaldando-se na vasta legislação que define o direito e a forma de promover o acesso a terra por intermédio de uma Política Agrária. Ao mesmo tempo, sustentam argumentos de natureza política, no tocante à ineficiência da atuação do Executivo diante dessa política pública; bem como de ordem econômica, buscando comprovar que a agricultura de base familiar é extremamente eficaz para o aumento da produtividade, como demonstrado anteriormente.

Os grupos querem a “decisão favorável” e não trepidam em empregar os meios mais variados para alcançar esse fim. Aperfeiçoaram uma técnica de ação que compreende desde a simples persuasão até a corrupção e, se necessário, a intimidação. O trabalho dos grupos tanto se faz de maneira direta e ostensiva como indireta e oculta. A pressão deles recai principalmente sobre a opinião pública, os partidos, os órgãos legislativos, o governo e a imprensa²⁵⁷.

No Brasil, de origem privatista, desde as “Ligas Camponesas” até os atuais e extremamente diversos movimentos de luta pela reforma agrária, passou-se a utilizar as “ocupações de terra” como meio principal de reivindicação. Nesse contexto, vale a pena conhecer a crítica que se faz ao uso da expressão “ocupações de terra” em lugar do termo “invasão de terras”. Note-se que o emprego da palavra **“OCUPAÇÃO”** mitiga essa ilegalidade e nos põe a par de um sentido mais brando, é posse legalizada de algo; significaria ter a posse legal de uma coisa abandonada ou ainda não apropriada”²⁵⁸ (grifo do autor).

²⁵⁷ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 565.

²⁵⁸ ALMEIDA, Guilherme do Couto de. **Invasão ou ocupação?** Ensaio sobre a função social da propriedade. Disponível em:

Esse meio de agir, a princípio, diverge da nossa Constituição Federal de 1988, que em seu art. 5º, incisos XXII e XXIII, respectivamente, protege a propriedade privada, mas vincula tal proteção ao cumprimento de sua função social, nos moldes típicos de um “*Welfare State*”²⁵⁹, em que o interesse público social nas desapropriações para fins de reforma agrária deve suplantiar o interesse do proprietário que não observa o cumprimento da função social. E esse meio de ação também tem respaldo na eficácia em relação às desapropriações, segundo seu principal líder.

Outro aspecto é que ela desmascara a lei. Se não ocupamos, não provamos que a lei está do nosso lado. É por essa razão que só houve desapropriações quando houve ocupação. É só comparar. Onde não tem MST não tem desapropriação. Onde o movimento é mais fraco, menor é o número de desapropriações, de famílias beneficiadas²⁶⁰.

Com efeito, a legitimidade das ações do Movimento Sem Terra decorre, como vimos no item 1.3.3, de fundamentos políticos, econômicos e jurídicos. Principalmente ao vislumbrar-se que a luta pelo acesso a propriedade decorre da política de reforma agrária, tutela advinda das ações do Estado, de mérito administrativo, vinculada aos critérios discricionários da conveniência e oportunidade.

Assim, com a constituição de um novo Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), houve grandes avanços no campo dos direitos fundamentais, visto que esse Estado passou a intervir na economia, visando garantir a materialização dos direitos sociais e econômicos previstos nas Constituições pós Segunda Guerra.

Essas mudanças no texto constitucional foram acompanhadas por uma nova hermenêutica constitucional, principalmente a partir da década de 90, com estudiosos que foram vinculados à teoria “neoconstitucionalista”, diante de Cartas Constitucionais impregnadas de normas com elevado valor axiológico, tratando de assuntos antes não tratados, como economia, relações de trabalho e família, inclusive de direitos sociais de natureza prestacional, que necessitou também de

<<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/26812/public/26812-26814-1-PB.pdf>>. Acesso em 20 set. 2009.

²⁵⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 26.

²⁶⁰ STÉDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular / Fundação Perseu Abramo, 2012, p. 117.

uma nova interpretação extensiva e abrangente por parte do judiciário, que deu origem ao fenômeno da “constitucionalização da ordem jurídica”²⁶¹.

Com isso, depois de 1988, a partir do momento em que a função social da propriedade adquiriu posição de destaque na ordem normativa, limitando formalmente o direito de propriedade, não há mais lugar para o entendimento segundo o qual o direito de propriedade é absoluto. Fábio Konder Comparato vai além, ao afirmar que “[...] quem não cumpre a função social da propriedade perde as garantias, judiciais e extrajudiciais, de proteção da posse, inerentes a propriedade, como desforço privado imediato e as ações possessórias”²⁶².

Ressalte-se que, diante de tal compreensão, as ações de ocupação tornam-se legítimas para os movimentos sem terra, pois resta caracterizada a não existência de um elemento que constitui a propriedade como legítima – no tocante àquelas improdutivas –, ou seja, o não cumprimento da função social. Sendo assim, as ações visam primordialmente chamar a atenção do Executivo, especificamente o INCRA, órgão criado para esse feito; analisar possíveis áreas de terra que não cumpram esses requisitos, para serem objeto de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. E essas ações, como ocupações de terra, caminhadas, passeatas, acampamentos em praças e bloqueio de rodovias, tornam-se legítimas se associadas aos critérios de “desobediência civil”, como espécie do direito de resistência, com muita publicidade, para trazer à tona o problema do não cumprimento, ou cumprimento ineficaz de direitos fundamentais garantidos constitucionalmente²⁶³.

Contudo, a utilização da desobediência civil deve preencher alguns requisitos, principalmente ao observarmos sob que contexto e de que forma ela fora utilizada historicamente, para afastar seu uso inadequado.

²⁶¹ SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil**: riscos e possibilidades. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, jan. 2009, p. 117.

²⁶² COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000. P. 145-6, Apud LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 200.

²⁶³ BUZANELLO, José Carlos. **Os sem-terra e a questão da desobediência civil**. Revista da OAB/RJ. V. 26, N. 2, jan. a dez 2010, p. 170.

2.4. A utilização da desobediência civil

Torna-se de fundamental importância analisar a questão da desobediência civil como meio de ação em busca da efetivação de direitos fundamentais, sendo necessário compreender a essência desse instituto em suas raízes, para o entendimento de sua atual utilização, verificando se se encontra enquadrada nos parâmetros que lhe dão legitimidade.

Não é pacífica a relação entre a desobediência civil e o direito de resistência, existindo posicionamentos que consideram esta como espécie daquela, o inverso, ou até mesmo a desobediência civil como uma evolução do direito de resistência, vertente que não exclui a anterior, mescla que parece ser a mais adequada, ou seja, a desobediência surge como uma evolução do direito de resistência, em uma relação de gênero e espécie.

Entre esses últimos se encontra Nelson Nery Costa, para quem a desobediência civil é um conceito vantajoso ao de direito de resistência, na medida em que esse último exigiria, como condição para o seu exercício, a manifestação da maioria contra o governo, até obter a sua substituição, ao passo que a desobediência civil poderia ser praticada pela minoria, ou até mesmo por indivíduos isolados, sem que fosse imprescindível a derrubada do governo, o que tornaria mais factível e eficaz²⁶⁴.

As teorias clássicas sobre a desobediência civil serão analisadas para referendar o direito de resistência, como direito plausível de ser tutelado pelo ordenamento jurídico numa condição de efetivação do direito à cidadania.

Norberto Bobbio²⁶⁵ versa sobre os conceitos de resistência como contrário a obediência; e contestação como oposto a aceitação. Aquele mais ligado a um ato prático, e este mais atrelado a um discurso crítico²⁶⁶.

O autor²⁶⁷ compreende que, do ponto de vista institucional, o Estado liberal foi instalando progressivamente, principalmente após a democracia moderna, com o acolhimento de várias exigências da burguesia, que ascendia socialmente, no sentido de limitar o poder, acolhendo, inclusive, os direitos de resistência e de

²⁶⁴ MONTEIRO, Maurício Gentil. **O direito de resistência na ordem jurídica constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 59.

²⁶⁵ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 152.

²⁶⁶ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 152.

²⁶⁷ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 155.

revolução, quando detectados abusos no exercício do poder e restasse caracterizado um déficit de legitimação.

Várias inovações foram surgindo para combater ações ilegítimas do poder estatal. Com a democracia, temos a “constitucionalização da oposição”²⁶⁸, ou seja, a permissão legal de um contrapoder. Bem como, a investidura popular dos governantes de forma periódica por qualquer do povo. O direito de resistência muda a ótica de discussão sobre a ilegitimidade ou não, para sobre qual a forma mais adequada de se contestar o poder político. Para Norberto Bobbio²⁶⁹, temos dois grandes movimentos discutindo essa temática, os partidos revolucionários e os movimentos de desobediência civil, também adotado entre seguidores do “leninismo” ou “gandhismo”, que dividem suas opiniões entre justificar ou não justificar o uso da violência²⁷⁰.

Para Norberto Bobbio²⁷¹, a adoção de uma ou outra ideologia definirá a classificação de seus atos, visto que aquele que adota o ideal revolucionário fundamenta seu direito de resistência em uma compreensão marxista de que o Estado se trata de uma violência concentrada, a inibir a satisfação de toda a comunidade em prol de uma classe burguesa, sendo justificável, inclusive, ações violentas, sendo assim uma forma de revolução, ação contra o Estado, que só se justifica em situações excepcionalíssimas.

A opção pela desobediência civil, mais interessante, segundo o autor, encontra-se vinculada a contestação, ou seja, à formulação de um discurso crítico, construtivo, no sentido de demonstrar ao seu opositor que não há a intenção de derruba-lo, mas sim buscar uma mudança que traga uma convivência mais harmônica, que será favorável a ambos. Analisar-se-ão os autores mais importantes que trabalharam essa temática.

Talvez o maior expoente, e primeiro a tratar da temática da desobediência civil, que inclusive dá nome à sua obra, é o norte americano Henry David

²⁶⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 158.

²⁶⁹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 158.

²⁷⁰ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 161-2.

²⁷¹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 162.

Thoreau²⁷², que viveu entre 1817 e 1862, e manifestou uma forma individualizada de resistência. Nas palavras do próprio autor, “[...] na verdade declaro silenciosamente guerra ao Estado, à minha maneira [...]”²⁷³.

Henry David Thoreau escreveu seu livro no período em que esteve preso por se recusar a pagar tributos ao governo norte americano. Sua recusa se deu de forma consciente, fundamentada na insatisfação contra o governo, que não atendia devidamente aos interesses da nação, inclusive no tocante a destinação de seus tributos.

Ele não atuava com um viés anarquista, dizia o autor que “[...] eu não peço a imediata abolição do governo, mas um que seja melhor agora mesmo”²⁷⁴, apenas tinha a intenção de usar a desobediência civil como forma de chamar atenção para problemas concretos de não ou má efetivação de direitos fundamentais, inclusive desmistificando a lei, demonstrando que ela nem sempre seria expressão da vontade da nação, não sendo desejável cultivar por ela o mesmo apreço que se deve ter pelo direito²⁷⁵. Dizia Henry David Thoreau que “Todos os homens tem o direito de revolução; isto é, o direito de recusar a obediência ao governo, e de resistir a ele, quando sua tirania ou sua ineficiência são grandes e intoleráveis”²⁷⁶.

O autor²⁷⁷ não vislumbrava que a sociedade como um todo deixasse de pagar seus impostos, mas que tivesse consciência de sua adequada destinação, deixando de contribuir para o Estado de forma alienada. Ele propõe a recusa a impostos que financiem atitudes nefastas do Estado, como guerras desnecessárias e a permanência da escravidão.

Para o autor²⁷⁸, não basta apenas o critério da legalidade, ou seja, que as leis tenham sido elaboradas pelos representantes do povo, mas carecem de

²⁷² THOREAU, Henry David. **A desobediência civil**. Tradução de José Geraldo Couto. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2012.

²⁷³ THOREAU, Henry David. **A desobediência civil**. Tradução de José Geraldo Couto. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2012, p. 29.

²⁷⁴ THOREAU, Henry David. **A desobediência civil**. Tradução de José Geraldo Couto. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2012, p. 8.

²⁷⁵ MONTEIRO, Maurício Gentil. **O direito de resistência na ordem jurídica constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 61-62.

²⁷⁶ THOREAU, Henry David. **A desobediência civil**. Tradução de José Geraldo Couto. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2012, p. 11.

²⁷⁷ MONTEIRO, Maurício Gentil. **O direito de resistência na ordem jurídica constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 61-62.

²⁷⁸ THOREAU, Henry David. **A desobediência civil**. Tradução de José Geraldo Couto. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2012, p. 17.

legitimidade, precisam representar efetivamente os anseios do povo, e nesse sentido critica a inação do povo.

Leis injustas existem: devemos nos contentar em obedecê-las? Ou nos empenhar em aperfeiçoá-las, obedecendo até obtermos êxito? Ou devemos transgredi-las imediatamente? Em geral, sob um governo como o nosso, os homens julgam que devem esperar até que tenham convencido a maioria a alterar as leis²⁷⁹.

Além de não ser ilícita, tal conduta podia ser eficaz, pois em curto espaço de tempo minaria a ação governamental ilegítima por falta de condições materiais em efetiva-las, além de que a prisão dos “desobedientes” traria outro efeito favorável, que seria a repercussão política, minando também a credibilidade do governo²⁸⁰.

Vê-se que, seja como desobediência civil ou como direito de resistência, sua abordagem se dá no campo dos direitos humanos, como potencial direito de reivindicação à sua não efetivação ou violação desses direitos, constatados diante de circunstâncias fáticas carecedoras de proteção jurídica no plano abstrato²⁸¹.

Mohandas Karanchad Gandhi, ou Mahatma Gandhi, viveu entre 1869 e 1948. Sua história confunde-se com a história de luta do povo indiano frente à opressão da Inglaterra. Inspirado pelas ideias de Thoreau, com as quais teve contato em 1902, Gandhi introduziu novas facetas à prática da desobediência civil, como meio hábil a defender direitos de cidadania e se opor aos abusos do Estado capitalista inglês²⁸².

Gandhi buscava uma distribuição equitativa através do uso da não violência, visto que ele não via possibilidades em ganhos para a sociedade através de ações violentas, pois a sociedade não pode perder “[...] os dons de um homem que sabe acumular riqueza”²⁸³. Ele via o caminho não violento como superior, pois não deterioraria os ganhos da classe dominante, porém buscava os fazer assimilar de

²⁷⁹ THOREAU, Henry David. **A desobediência civil**. Tradução de José Geraldo Couto. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2012, p. 17.

²⁸⁰ MONTEIRO, Maurício Gentil. **O direito de resistência na ordem jurídica constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 65.

²⁸¹ FATTORELLI, Maíra Miranda. **Direito de resistência como potencial emancipatório dos direitos humanos**. In: XXI Seminário de iniciação científica da PUC-RIO. Rio de Janeiro: Departamento de Direito, 2013, p. 02.

²⁸² MONTEIRO, Maurício Gentil. **O direito de resistência na ordem jurídica constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 66-7.

²⁸³ GANDHI, Mahatma. **Distribuição equitativa através da não violência**. Universidade de São Paulo-USP / Biblioteca virtual de Direitos Humanos da USP. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-n%C3%A3o-Inseridos-nas-Delibera%C3%A7%C3%B5es-da-ONU/mahatma-gandhi-distribuicao-equitativa-atraves-da-nao-violencia.html>>. Acesso em 18 jan. 2014.

forma pacífica a repartir os ganhos com a sociedade sem a necessidade de um enfrentamento que os trouxesse um risco de perdas maiores²⁸⁴.

Ele partiu de duas premissas básicas: a) praticar a não cooperação não violenta, boicotando produtos; e b) praticar atos de desobediência civil. Assim, entendia ele, inculcaria na mentalidade dos governantes e elites que a cooperação com os pobres seria o caminho mais adequado a ambas as partes²⁸⁵.

Outro importante nome foi Martin Luther King, líder da resistência negra ao racismo praticado nos Estados Unidos da América, que viveu de 1929 a 1968 e seguiu a mesma linha teórica e prática de Gandhi. Dizia ele que “[...] a desobediência civil era o mais alto nível do protesto não-violento”²⁸⁶. Assim, qualquer reação radical e opressora por parte do governo tornaria ainda mais evidente a opressão e injustiça praticadas pelas autoridades. Com isso, o Estado caía em contradição, pois se não agisse, confirmava o descontentamento, e se proibisse comprovaria a situação de injustiça.

Martin Luther King também entendia que a tática da não violência seria a mais adequada, acrescentando que a sujeição às possíveis sanções impostas dariam ainda mais respaldo a aceitação de seus pleitos, trazendo uma propaganda favorável a seu lado²⁸⁷.

Em seu discurso na “Marcha para Washington”, em 1963, conhecido como “*I have a dream*”, algumas dessas ideias ficaram claras.

Não busquemos satisfazer a sede pela liberdade tomando da taça da amargura e do ódio. Devemos conduzir sempre nossa luta no plano elevado da dignidade e da disciplina. Não devemos deixar que nosso criativo protesto degenerem em violência física. Sempre e cada vez mais devemos nos erguer às alturas majestosas de enfrentar a força física com a força da alma. Esta maravilhosamente nova militância que engolfou a comunidade

²⁸⁴ GANDHI, Mahatma. **Distribuição equitativa através da não violência**. Universidade de São Paulo-USP / Biblioteca virtual de Direitos Humanos da USP. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-n%C3%A3o-Inseridos-nas-Delibera%C3%A7%C3%B5es-da-ONU/mahatma-gandhi-distribuicao-equitativa-atraves-da-nao-violencia.html>>. Acesso em 18 jan. 2014.

²⁸⁵ GANDHI, Mahatma. **Distribuição equitativa através da não violência**. Universidade de São Paulo-USP / Biblioteca virtual de Direitos Humanos da USP. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-n%C3%A3o-Inseridos-nas-Delibera%C3%A7%C3%B5es-da-ONU/mahatma-gandhi-distribuicao-equitativa-atraves-da-nao-violencia.html>>. Acesso em 18 jan. 2014.

²⁸⁶ MONTEIRO, Maurício Gentil. **O direito de resistência na ordem jurídica constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 68.

²⁸⁷ MONTEIRO, Maurício Gentil. **O direito de resistência na ordem jurídica constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. P. 69.

negra não deve nos levar a uma desconfiança de todas as pessoas brancas [...] ²⁸⁸.

Cabe ressaltar que esse período histórico, principalmente o pós 2ª grande guerra, fez com que até teóricos do positivismo jurídico, como Radbruch ²⁸⁹, diante de altos graus de injustiças, que afastavam qualquer apreciação axiológica na aplicação do direito, relativizasse seu pensamento, tendo como exemplo a “Lei dos *Judes*” no Terceiro *Reich*.

[...] Radbruch reviu o seu posicionamento, para afirmar que, em condições normais, devem ser tidas como validas normas injustas; porém, se o grau de injustiça da norma atingir tal patamar a ponto de se tornar monstruosa e subverter qualquer noção de justiça que possa oferecer o ordenamento jurídico, então essa norma não é válida ²⁹⁰.

Assim, a resistência se enquadra como um direito político, dentro da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, quando em seu artigo segundo diz que “A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a **resistência à opressão**” ²⁹¹ (grifo nosso).

Trata-se de um direito secundário, que serve para proteger normas primárias, ou seja, o MST utiliza o direito de resistência para buscar a efetivação de direitos sociais garantidos constitucionalmente, a fim de proteger a dignidade da pessoa humana através do acesso a terra ²⁹², que lhes proporcionariam materialmente moradia, trabalho, renda, alimentação, saúde e outros direitos subjacentes.

Diferentemente dos exemplos anteriores, John Rawls ²⁹³ não foi líder de qualquer movimento de desobediência civil, mas um filósofo-político que buscou trabalhar sua “teoria da justiça” tendo como base sociedades “mais ou menos justas”, partindo do princípio de que, não havendo sociedade essencialmente justa,

²⁸⁸ KING JR. Marthir Luther. **Discurso de Marthir Luther King Kr. na Marcha para Washington (I have a dream)**. DHNET. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/desejos/sonhos/dream.htm>>. Acesso em 18 jan. 2014.

²⁸⁹ MONTEIRO, Maurício Gentil. **O direito de resistência na ordem jurídica constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 64.

²⁹⁰ MONTEIRO, Maurício Gentil. **O direito de resistência na ordem jurídica constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 64.

²⁹¹ FRANÇA. **Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão**. 26 de agosto de 1968. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>> Acesso em: 10 fev. 2014.

²⁹² BUZANELLO, José Carlos. **Os sem-terra e a questão da desobediência civil**. Revista da OAB/RJ. V. 26, N. 2, jan. a dez 2010, p. 175.

²⁹³ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 403.

deve-se, pelo menos a princípio, obedecer uma lei injusta, pois deve-se primar por uma harmonia social, sendo a desobediência uma exceção.

John Rawls²⁹⁴ trata de um problema entre deveres conflitantes, ou seja, ele se pergunta, “[...] em que ponto o dever de obedecer às leis estabelecidas por uma maioria do legislativo [...] deixa de ser obrigatório em vista do direito de defender as liberdades pessoais e o dever de se opor à injustiça?”.

Presume-se que, num regime político razoavelmente democrático, haja uma concepção pública de justiça em referência à qual os cidadãos regulam suas atividades políticas e interpretam a constituição. A violação contínua e deliberada dos princípios básicos dessa concepção durante um largo período de tempo, especialmente a infração das liberdades básicas iguais, incite ou a submissão ou a resistência. Pela prática da desobediência civil, uma minoria força a maioria a considerar se ela deseja se seus atos sejam interpretados dessa maneira, ou se, em vista do senso comum da justiça, ela deseja reconhecer as legítimas reivindicações da minoria²⁹⁵.

O objetivo dos praticantes da desobediência civil é convencer a sociedade sobre uma eventual injustiça, adquirindo, assim, caracteres de um ato político, público, não violento, e que se submete a eventual sanção do Estado. Sua demonstração de apreço pelo sistema legal comprova a sinceridade de suas reivindicações, reforçando o apelo político em convencer a maioria a modificar determinado regramento. Devendo ser utilizada como último recurso, sendo da mais alta relevância, pois é capaz de assegurar a estabilidade de um sistema constitucional justo, servindo para prevenir desvios, corrigindo-os quando ocorrerem.

Infere-se a desobediência civil como um dos tipos de resistência, ao lado da objeção de consciência (aquela praticada por Thoreau), tendo como caracteres ser um “[...] ato público, não violento, consciente e não obstante um ato político, contrário à lei, geralmente praticado com o objetivo de provocar uma mudança na lei ou nas políticas de governo”²⁹⁶.

John Rawls²⁹⁷ corrobora o entendimento de que a opção pelos atos violentos não se encontra amparada pela legalidade, visto que ela “[...] representa uma oposição mais profunda à ordem jurídica”²⁹⁸, mas vai além dos autores anteriores e entende que ela pode ser admitida se a estrutura básica da sociedade for tão injusta, tão afastada dos ideais fundantes dessa ordem política, que deve-se preparar o

²⁹⁴ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 403.

²⁹⁵ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 405.

²⁹⁶ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 404.

²⁹⁷ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 404.

²⁹⁸ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 404.

caminho para uma mudança radical, ou mesmo revolucionária, passando primeiro pela conscientização pública das reformas necessárias.

O autor²⁹⁹ entende como uma ação gradativa, em que o início do exercício do direito de resistência, através da objeção de consciência ou desobediência civil, pode desembocar numa revolução, onde só aqui podem ser suscitados a admissão de atos violentos. Porém esses atos só podem ocorrer após o fracasso de todos os meios legais, visto que ele não admite o questionamento das instituições democráticas.

John Rawls³⁰⁰ entende o direito de resistência como típico direito de Estados que ainda não conseguiram se estabelecer como eficazes em gerir os direitos fundamentais de seus cidadãos, até porque um de seus limites ao direito de resistência ocorre de maneira abstrata, visto que ele não admite que diversos grupos minoritários exercitem esse direito ao mesmo tempo, devendo passar por uma espécie de rodízio, para não gerar um colapso na administração do Estado³⁰¹.

O direito de resistência, no âmbito mais amplo, constitui um mecanismo legal que se sobrepõe à norma, fomentando reivindicações por justiça e mudanças no ordenamento, comprometendo-se com interesses das minorias que possuem direitos no âmbito puramente teórico³⁰².

Na América Latina, Roberto Gargarella³⁰³ entende que a resistência seria possível em situações por ele denominadas como de “alienação legal”³⁰⁴, onde direitos presentes nas codificações não se materializam no plano fático, sendo a “alienação legal” uma espécie de estado de necessidade, que admite ações fora de uma normalidade, a fim de atingir direitos de ordem maior³⁰⁵.

A resistência, por vezes, ergue-se como único meio capaz de conceder voz e espaço no interior da sociedade para grupos sociais até então fadados à

²⁹⁹ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 404.

³⁰⁰ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 416.

³⁰¹ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 416.

³⁰² FATTORELLI, Maíra Miranda. **Direito de resistência como potencial emancipatório dos direitos humanos**. In: XXI Seminário de iniciação científica da PUC-RIO. Rio de Janeiro: Departamento de Direito, 2013, p. 02.

³⁰³ GARGARELLA, Roberto. In: FATTORELLI, Maíra Miranda. **Direito de resistência como potencial emancipatório dos direitos humanos**. In: XXI Seminário de iniciação científica da PUC-RIO. Rio de Janeiro: Departamento de Direito, 2013, p. 03.

³⁰⁴ GARGARELLA, Roberto. In: FATTORELLI, Maíra Miranda. **Direito de resistência como potencial emancipatório dos direitos humanos**. In: XXI Seminário de iniciação científica da PUC-RIO. Rio de Janeiro: Departamento de Direito, 2013, p. 03.

³⁰⁵ FATTORELLI, Maíra Miranda. **Direito de resistência como potencial emancipatório dos direitos humanos**. In: XXI Seminário de iniciação científica da PUC-RIO. Rio de Janeiro: Departamento de Direito, 2013, p. 03.

invisibilidade. [...] A crise no modelo representativo, calcada na ausência do sentimento de representação e na dissonância entre os interesses pleiteados pelos representantes e aqueles reclamados pelos cidadãos, [...] os representados se veem imersos em situações de exclusão de direito, abandono e marginalização. Nesse cenário, em razão da inexistência de meios institucionais capazes de conferir vozes em cidadãos, a resistência muitas vezes apresenta-se como necessária, a fim de que a participação política, até então inibida, possa ser exercida³⁰⁶.

A resistência, em sua análise histórica, sempre encontrou oposição legal, até por inegavelmente se confrontar com outros direitos também legalmente constituídos. Porém, direitos como a livre expressão, o direito de manifestação e reunião, bem como o de resistência, devem ser majorados quando aptos à promoção de preceitos que busquem maximizar a proteção à dignidade humana, quando, por exemplo, foram confrontados com a preservação da ordem pública.

Segundo o trabalho de Maíra Fattorelli, Roberto Gargarella, em estudo realizado na Argentina, aponta dentre os principais argumentos para afastar o direito de resistência: a) a preservação do bem comum e do interesse geral; e b) interesses econômicos. Os primeiros, visivelmente denotam ampla carga genérica, o que exige do intérprete maior rigor em sua argumentação jurídica, que nem sempre acontece, muitas vezes justificando interesses próprios, como se fossem da sociedade. Bem semelhantes são os argumentos em relação aos segundos, visto que os interesses dos cidadãos são postos em segundo plano em relação àqueles de seus representantes³⁰⁷.

O segundo posicionamento é adotado de forma semelhante em algumas decisões no Brasil, onde a ponderação com base em argumentos genéricos muitas vezes gera uma marginalização dos movimentos, como denota decisão proferida por juiz do Estado do Rio de Janeiro, sobre prisão em flagrante ocorrida em 22 de julho de 2013, durante manifestações políticas próximas à sede do governo deste estado.

A primeira hipótese (garantia da ordem pública) se encontra presente em virtude de o indiciado, em liberdade, ser uma ameaça a sociedade, já que este, pelo que se depreende dos depoimentos colhidos em sede policial, integra um contingente de arruaceiros, de baderneiros, que pregam a desordem e o caos³⁰⁸.

³⁰⁶ FATTORELLI, Maíra Miranda. **Direito de resistência como potencial emancipatório dos direitos humanos**. In: XXI Seminário de iniciação científica da PUC-RIO. Rio de Janeiro: Departamento de Direito, 2013, p. 04.

³⁰⁷ FATTORELLI, Maíra Miranda. **Direito de resistência como potencial emancipatório dos direitos humanos**. In: XXI Seminário de iniciação científica da PUC-RIO. Rio de Janeiro: Departamento de Direito, 2013, p. 06.

³⁰⁸ Decisão judicial proferida pela juíza Livia Bechara de Castro, no bojo do processo n. 0252841-29.2013.8.19.0001, que figura como réu o Sr. Bruno Ferreira Teles. In: FATTORELLI, Maíra Miranda.

Com esses, e diversos outros exemplos, nota-se que a desobediência civil, ou direito de resistência, tem respaldo no direito posto, contudo, nota-se ainda uma difícil aceitação, principalmente pelos detentores do poder político, que são, em regra, o principal alvo direto ou indireto desses movimentos e suas ações, e muitas vezes buscam descaracterizá-los, como quando os marginalizam, tornando-se uma reação eficiente frente à própria sociedade, que é destinatária final da resistência, como forma de demonstrar que há uma situação real de injustiça a ser alterada pelo Estado omissivo ou ineficaz.

Importante ressaltar que toda doutrina citada sobre o direito de resistência é fundada na relação indivíduo e Estado, em busca da chamada eficácia vertical dos direitos fundamentais, e não do indivíduo perante outro indivíduo – a denominada eficácia horizontal, privada ou externa, que ocorre no âmbito das relações jurídicas entre particulares, através do “efeito irradiador”³⁰⁹ dos direitos fundamentais –, ou seja, o proprietário não poderia também alegar o direito de resistência.

Robert Alexy³¹⁰ ressalta que diferentemente do que ocorre na relação Estado/cidadão, que é uma relação entre um titular e um não titular de direitos fundamentais, a relação cidadão/cidadão ocorre entre dois titulares, gerando um problema de colisão, necessitando de uma modulação da força de seus efeitos, ou seja, será resolvido através do sopesamento diante de cada caso concreto, utilizando os princípios constitucionais, mas se valendo das normas de direito civil vigente.

Mesmo que uma invasão de terra não ocorra de maneira criminosa, isso não afasta um importante instituto em favor do proprietário, que é a legítima defesa, presente no artigo 25 do Código Penal, utilizando-se da inteligência do artigo 1.210, inciso I, do Código Civil, que diz que o possuidor 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, que compactua perfeitamente com o instituto do Código Penal, que diz que “Entende-se

Direito de resistência como potencial emancipatório dos direitos humanos. In: XXI Seminário de iniciação científica da PUC-RIO. Rio de Janeiro: Departamento de Direito, 2013, p. 06.

³⁰⁹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 524.

³¹⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 532.

em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente a direito seu ou de outrem”³¹¹.

Sendo assim, torna-se imperioso lembrar que a propriedade privada é direito fundamental, e deve ter a devida proteção adequada a esta condição, ou seja, adquire uma dimensão objetiva, que em determinadas ações fora dos padrões já ressaltados de desobediência civil podem carecer de uma “[...] necessidade de se protegerem os particulares também contra atos atentatórios aos direitos fundamentais provindos de outros indivíduos ou entidades particulares”³¹², inclusive por parte do próprio Estado, como podemos verificar, por exemplo, em um caso onde os sem terra já foram réus em crime contra a segurança nacional.

Durante os últimos quatro anos, a Fazenda Coqueiros foi alvo de manifestações e invasões pelo MST, que pedia ao governo federal a desapropriação da área de 7 mil hectares para a criação de assentamentos. As invasões e ações do movimento teriam gerado uma série de crimes, reunidos em inquéritos policiais investigados pela Polícia Civil. Foram registrados homicídios, furtos, danos ao patrimônio, invasões e até o uso de dinamite supostamente para danificar máquinas agrícolas e sabotar a colheita na fazenda de propriedade da família Guerra. No entanto, algumas denúncias elevaram a atuação do MST ao status de crimes federais, fazendo com que o Ministério Público Federal de Carazinho denunciasse os líderes do movimento por crimes contra a segurança nacional³¹³.

A ação dos movimentos sem terra, por mais que fundada em valores constitucionais expresso, vinculados a uma ineficácia estatal no atendimento de seus interesses, não pode se valer de condutas atentatórias a liberdades individuais, sob pena de se caracterizar também violadora da dignidade humana dos proprietários de terra, se afastando das condutas admitidas como exercício do direito de resistência.

E mais, a eficácia horizontal traz aos movimentos de busca pelo acesso a terra as mesmas obrigações impostas ao proprietário, ou seja, deve o MST respeitar todas as condicionantes do art. 186 da Constituição. Ações que degradam o meio ambiente, poluem e afetam nascentes de rios implicam o descumprimento da função social das terras, que muitas vezes ainda são meras potencialidades de desapropriação, como se pode ver em inúmeras invasões de terra, ofensivas

³¹¹ GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. 11. Ed. Niterói: Impetus, 2009, p. 340.

³¹² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 387.

³¹³ FERREIRA, Marielise. Sem-terras são réus em crimes de Segurança Nacional. **Zero Hora**. Porto Alegre, 18 Abr. 2008. Questão agrária. Nº 15575. Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default2.jsp?uf=1&local=1&source=a1832575.xml&templa te=3898.dwt&edition=9689§ion=67>>. Acesso em: 15 Out. 2009.

inclusive ao bem estar dos proprietários e trabalhadores da localidade. Assim, não podem os movimentos sociais alegar descumprimento de função social sobre uma propriedade se nem os próprios manifestantes cumprem esses requisitos. Estes restarão válidos após a conversão em assentamentos e sua descaracterização pode caracterizar o descumprimento da função social.

Uma das táticas dos detentores do poder político e proprietários de terra, frente aos movimentos sem terra, é valer-se desses excessos e buscar a sua marginalização, descaracterizando a plausibilidade do uso do direito de resistência.

Porém, um grande problema para esses movimentos é a dificuldade de judicialização de seus pleitos, acabando por reforçar a necessidade da atuação por intermédio da desobediência civil, não só como uma tática, mas também como meio para efetivação de seus direitos previstos na Constituição e outros diplomas que visam efetivar a Política de Reforma Agrária.

Todavia, deve-se ressaltar que sua utilização não pode ser desmedida, devendo seguir a roupagem de toda a construção histórica relatada, ou seja: buscando efetivar direitos fundamentais constituídos; não atuando de forma violenta; e devendo ser utilizada em último caso, quando não dispuser de outros meios legais de tutela de seus interesses – conforme será analisado a seguir.

3 A ORGANIZAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA PARA CONCRETIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA: ANÁLISE DE SUA ESTRUTURA

A tutela da propriedade, em sua construção histórica, configura uma clássica defesa como direito fundamental individual de origem eminentemente subjetiva e absoluta. Porém, essa evolução conceitual histórica perpassa pela adoção de novos direitos nas cartas constitucionais, e sofre uma profunda mudança com a assimilação dos direitos sociais, com maior visibilidade para a propriedade agrária no Brasil, devido aos históricos conflitos pela terra.

A Constituição Federal de 1988, expressa como direitos sociais no art. 6º a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados. Diante desse contexto, a propriedade rural funcionalizada adquire a amplitude de um “direito-dever”³¹⁴, visto que segundo o art. 186 da Constituição adquire quatro funções: a) econômica; b) ambiental; c) trabalhista; d) de bem estar³¹⁵. Segue o mandamento constitucional o Código Civil no artigo 1.228 e seu §1º, somado à Lei Agrária (8.629/93) e ao Estatuto da Terra (Lei 4.504/64)³¹⁶.

A estrutura do judiciário brasileiro subdivide-se em duas frentes, uma que visa promover a Reforma Agrária por intermédio do INCRA e da Justiça Federal, com base no artigo 2º da Lei Complementar n.º 76/93, ao determinar que a desapropriação para fins de Reforma Agrária é privativa da União, e a ação deve ser processada e julgada no juízo federal competente. Outra no âmbito da gestão de conflitos fundiários, gerida pelo Tribunal de Justiça dos estados, de acordo com o que determina o artigo 126 da Constituição, podendo, inclusive, criar varas especializadas para tal feito.

Mais um fator de extrema importância na gestão dos conflitos agrários foi a criação da Ouvidoria Agrária Nacional, em março de 1999, com o objetivo de prevenir e reduzir os conflitos agrários, servindo também para coleta de dados, monitoramento, intermediação e negociação nos conflitos de terras. Ela fica

³¹⁴ MARQUESI, Roberto Wagner. **A propriedade-função na perspectiva civil-constitucional: desapropriação de imóveis produtivos não funcionais.** Curitiba: Juruá, 2012, p. 59.

³¹⁵ MARQUESI, Roberto Wagner. **A propriedade-função na perspectiva civil-constitucional: desapropriação de imóveis produtivos não funcionais.** Curitiba: Juruá, 2012, p. 12-13.

³¹⁶ MARQUESI, Roberto Wagner. **A propriedade-função na perspectiva civil-constitucional: desapropriação de imóveis produtivos não funcionais.** Curitiba: Juruá, 2012, p. 61.

localizada no Ministério do Desenvolvimento Agrário, com atuação de âmbito federal e estadual³¹⁷.

A intervenção do Poder Judiciário do âmbito nacional sempre foi objeto de polêmicas e controvérsias, seja pelos movimentos sociais que acusam o judiciário de instrumento de proteção dos proprietários, seja, inclusive, pelos proprietários, ao acusar a inação do Estado em coibir as invasões abusivas de terras. Ver-se-á o papel de cada um dos agentes nos conflitos agrários.

3.1 A organização da justiça agrária no Brasil e seus reflexos em Alagoas

Há quem defenda, principalmente dentre os agraristas, sua maioria, a criação de uma Justiça Especial Agrária, que beneficiaria a resolução dos litígios desde o aspecto de dirimir os conflitos agrários a melhor analisar as peculiaridades dessa demanda singular, buscando uma “mentalidade agrarista”³¹⁸.

Ocorre que mesmo dentre essa parcela da doutrina, não se sustenta mais o argumento em que o juízes julgam com “mentalidade civilista”³¹⁹, em face de uma absorção amplamente difundida do princípio da função social da propriedade em coadunação a proteção da propriedade constitucionalizada.

Para adequada análise da real necessidade da criação de uma justiça especializada para essas demandas, faz-se necessário compreender a atual conjuntura sobre a justiça agrária no Brasil, sendo assim, serão analisados cada um dos órgãos responsáveis dentro da estrutura do judiciário para efetivação da reforma agrária e resolução de conflitos agrários.

3.1.1. A competência da Vara Agrária estadual: problemáticas em Alagoas

As Varas Agrárias tem delimitação constitucional no art. 126 para uma atuação eminentemente voltada para dirimir conflitos, ou seja, cuida de manutenção, reintegração de posse e interdito possessório decorrentes destas demandas. Assim, sua existência facilita a análise dos processos, por serem especializadas nesses litígios. Contudo, não resolvem o problema dos movimentos sem terra, visto não ser

³¹⁷ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 97.

³¹⁸ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 17.

³¹⁹ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 17.

da sua competência o processo de desapropriação, que é privativo da União, através da atuação técnica do INCRA.

Porém, essa atuação das Varas Agrárias, ainda que limitada pelo papel centralizador da União, é de suma importância, principalmente em coadunação com a Ouvidoria Agrária, fomentando a redução dos conflitos agrários através de mecanismos para garantir a segurança pública, atuando em conjunto com grupos especializados em direitos humanos da polícia militar, criando mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos nas próprias ouvidorias, através de mediadores³²⁰.

Ocorre que, necessariamente, a especificação da atuação dessas varas pode gerar algumas distorções na aplicação dos direitos. Não é porque a reforma agrária é ação política exclusiva da União que essas varas não podem tomar decisões favoráveis aos movimentos sociais, no sentido de aferir o não atendimento do cumprimento da função social do imóvel ocupado, e manter a posse dos mesmos na localidade até a definição da possível avaliação do INCRA sobre o imóvel, desde que anterior ao esbulho, não contrariando disposições dos art. 2º, § 6º, da Lei 8.629/1993, assim redigido:

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais [...].

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)³²¹.

A Lei 6.895, de 10 de dezembro de 2007, regulamentada pela Resolução nº 01/2008 do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, fez surgir a 29ª Vara Cível da Capital (Conflitos Agrários), com competência para conciliar e julgar todos os conflitos agrários no Estado, deixando claro em seu art. 1º, §2º, que “Para efeitos

³²⁰ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 104-105.

³²¹ BRASIL, Lei n.º 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/c_03/leis/l8629.htm > Acesso em: 05 jul. 2013.

dessa lei, considera-se conflito agrário o litígio coletivo pela posse do imóvel rural [...]”³²².

O primeiro juiz a atuar no denominado “Fórum Agrário”, magistrado Carlos Cavalcanti, vislumbra que pode a vara:

[...] cumprir o princípio da utilidade social da propriedade; aproximar o judiciário dos homens do campo; solucionar pacificamente os conflitos agrários; harmonizar as relações do juiz agrário com os movimentos e entidades do campo; diminuir a violência no campo e institucionalização da paz agrária; participar do encaminhamento da reforma agrária; incrementar a segurança na produção alimentar; especializar a magistratura em termos do direito agrário³²³.

O magistrado ressalta uma mudança essencial na prestação dos serviços judiciários ao adotar a uniformização dos procedimentos e atuação dentro dos padrões que a especialização exige, como audiências prévias antes da concessão de liminar, ou mesmo inspeção judicial ao local dos conflitos, acompanhado de servidores, do Promotor agrário, da Polícia Militar, representada pelo Centro de Gerenciamento de Crises, da Ouvidoria Agrária Regional, das partes e seus representantes, sempre na maior brevidade possível, seguindo os parâmetros da “Carta de Maceió”. Este documento foi formalizado após amplo debate da sociedade sobre o tema, no I Seminário Nacional de Capacitação em Direito Agrário, realizado em maio de 2008, na cidade de Maceió³²⁴.

Ocorre que se torna difícil vislumbrar uma vara com tantos poderes frente aos litígios possessórios decorrentes dos conflitos agrários. Até porque já se poderia questionar, de início, a própria eficácia da vara em unir todas as questões do estado em um único juízo situado na Capital, ou seja, até que ponto não estaria sendo inviabilizada ou dificultada a ampla defesa e o contraditório do proprietário residente no interior do estado? Poderia ser cogitado, inclusive, que há uma ofensa ao art. 95 do CPC, que vincula a competência ao foro da situação da coisa. A forma como o magistrado trata a vara agrária denota mais um fim, diga-se de passagem, quase

³²² ALBUQUERQUE FILHO, Carlos Cavalcanti. **O Fórum Agrário do Estado de Alagoas**. Maceió, V ed., 2008. Disponível em: < <http://www.premioinnovare.com.br/praticas/o-forun-agrario-do-estado-de-alagoas-479/>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

³²³ ALBUQUERQUE FILHO, Carlos Cavalcanti. **O Fórum Agrário do Estado de Alagoas**. Maceió, V ed., 2008. Disponível em: < <http://www.premioinnovare.com.br/praticas/o-forun-agrario-do-estado-de-alagoas-479/>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

³²⁴ ALBUQUERQUE FILHO, Carlos Cavalcanti. **O Fórum Agrário do Estado de Alagoas**. Maceió, V ed., 2008. Disponível em: < <http://www.premioinnovare.com.br/praticas/o-forun-agrario-do-estado-de-alagoas-479/>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

utópico, do que um meio, essencialmente o conteúdo do art. 126 da CF/88, que fundamenta a criação deste órgão judiciário.

Alguns problemas de ordem prática podem ser observados *in loco*, o primeiro é da própria natureza jurídica desta vara, que se constitui para a tutela da posse, e não da propriedade. Contudo, o tema será discutido mais à frente, após relatar detalhes da atuação da Vara.

Analisando diversas ações propostas na Vara Agrária, constatamos a seguinte ordem de procedimento: 1) Peça inicial (Ação de Manutenção, Reintegração de Posse ou Interdito Possessório); 2) Juiz, sempre que possível, desloca-se ao local da lide, ou manda oficial de justiça analisar os fatos e tomar nota, citar partes e intimar para audiência; 3) Contestação; 4) Audiência preliminar, se possível antes da concessão da liminar, que pode ser concedida já após a visita, desde que detectado o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora in loco*; 5) Havendo acordo para a saída dos movimentos, transita em julgado a ação; 6) Sem acordo, constatada a legitimidade de propriedade/posse, se concede a liminar e se determina a reintegração, ou mesmo não constatada a legitimidade da propriedade/posse do autor, são mantidos os réus na posse até a resolução em âmbito administrativo (INCRA – Justiça Federal), a fim de determinar aos ocupantes a imissão definitiva na posse, para fins de assentamento.

A atuação da Vara Agrária é considerada um avanço para os movimentos de luta pela terra³²⁵. Contudo, na prática, nem sempre as ações se dão de forma tão simétrica, por diversos motivos, como veremos em algumas ações específicas.

Talvez o primeiro motivo decorra do próprio mandamento constitucional que autoriza a criação das varas especializadas em questões agrárias, o art. 126, em seu parágrafo único, quando diz que “Sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio”³²⁶. Imaginar que tal texto gera a ideia de faculdade do juiz é um incontestável equívoco, visto que ao se tratar de

³²⁵ MONTONI, Karla Bianca Maranhão Calazans; AMARAL, Cláudia Muniz do. As Decisões Judiciais nas Ações de Reintegração de Posse no Estado de Alagoas: Algumas Reflexões. **Olhares Plurais**, Maceió-AL, v. 1, n. 2, p. 68 à 87, oct. 2010. ISSN 2176-9249. Disponível em: <<http://revista.seune.edu.br/index.php/op/article/view/16>>. Acesso em: 22 Set. 2013.

³²⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/c_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 28 mar. 2010.

posse, e não de propriedade, deve haver sensibilidade em verificar sua utilização econômica³²⁷ pelo proprietário.

Porém, a atuação prática revela diversas limitações a essa visita *in loco*, visto que existem regiões no interior do estado que inviabilizam a ida e retorno no mesmo dia, e o magistrado necessita levar consigo outros funcionários da vara, como oficial de justiça, pessoas que muitas vezes não conseguem compreender peculiaridades da região, que os locais compreenderiam, apesar da atuação especializada a que se propõe a vara agrária.

A atuação da vara agrária em Alagoas ainda gera críticas por parte dos movimentos sem terra, sendo incontestável que ela ajudou na mediação dos conflitos e redução da violência no campo. Contudo, questiona-se que ela não tem eficácia para resolver o problema estrutural, o que é comprovado na prática, visto que, na grande maioria das ações impetradas, não há sequer contestação por parte dos movimentos sem terra.

Como já ressaltado, tanto o art. 186 da Constituição vincula o atendimento de requisitos ao cumprimento da função social da propriedade, como o Estatuto da Terra, ou seja, vincula a verificação ao atendimento de um requisito econômico, em relação à produtividade do imóvel, ao interesse difuso de proteção do meio ambiente, e a aspectos sociais no tocante ao atendimento a legislação trabalhista.

Vê-se que há uma total obrigatoriedade em analisar o caso concreto para constatar a existência tanto de elementos que constituem a posse quanto elementos intrínsecos a constituírem a propriedade, como são os requisitos da função social, cuja segurança jurídica depende da análise no local, principalmente antes da concessão de liminares, vez que o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* estão intimamente ligados à verificação da funcionalização do imóvel.

Diante dos fatos, torna-se necessário analisar algumas decisões, para verificar se tais preceitos instituídos para a atuação diferenciada de uma vara especializada nessas demandas de ordem agrária têm sido atendidos de maneira uniforme.

³²⁷ GOMES, Orlando. **Direito Reais**. Atualizada por Luiz Edson Fachin. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 34.

3.1.1.1. Análise de decisões sobre reintegração de posse na Vara Agrária em Alagoas

O presente tópico versará sobre algumas espécies de decisões tomadas na Vara Agrária de Alagoas, principalmente no tocante a concessão de liminares, no intuito de demonstrar avanços e problemas que ainda persistem na tutela da propriedade, no âmbito de concreção da reforma agrária diante do conglomerado de normas constitucionais, processuais, civis e agrárias sobre o tema. Fez-se a opção de analisar todos os processos em andamento e identificar as hipóteses advindas dos casos em trâmite no mês de abril de 2014, num total de 29 ações, e algumas decisões emblemáticas anteriores.

Há de se ressaltar que grande parte das ações se extinguem com a desocupação dos imóveis, visto que o principal interesse é acelerar a análise por parte dos órgãos responsáveis sobre o cumprimento ou não da função social da propriedade, seja pelo IMA, no tocante ao mérito ambiental, ou o INCRA, nos demais requisitos.

A primeira possibilidade encontrada para esses conflitos é a do interdito proibitório, ou seja, liminar concedida no sentido de impedir a turbação da posse de quem de direito, a exemplo do julgado no qual o Juiz Claudemiro Avelino de Souza, em uma situação de risco em região com duas invasões anteriores já sentenciadas em favor do autor, ainda se encontrando sob risco de nova turbação, proferiu a seguinte decisão:

DETERMINO que desde já fiquem os integrantes dos movimentos Réus impedidos de perturbarem a posse do imóvel rural descrito na inicial (Sítio Boca da Caixa) mediante mandado proibitório, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), no caso de descumprimento da presente decisão, da qual ficam intimados os representantes dos Réus, devendo ser lavrado, por conseguinte, auto de interdito proibitório³²⁸.

A primeira decisão analisada trata de um pedido de reintegração de posse, julgado procedente, que, além de não se vincular à recomendação do art. 126 da CF/88 em verificar a situação *in loco*, não faz nenhuma análise, nem cita o cumprimento da função social, apegando-se à prova da propriedade somada à revelia do movimento sem terra. Observe-se:

³²⁸ ALAGOAS. 29ª Vara Cível da Capital – Conflitos Agrários. Processo: 0700005-68.2014.8.02.0095. Juiz Claudemiro Avelino de Souza. Maceió, 03 abr. 2014.

Primeiramente, urge registrar que a matéria apresenta-se estritamente de direito, daí a desnecessidade de produção de provas em audiência, uma vez que os autos encontram-se instruídos suficientemente pelas partes, o que impõe o julgamento antecipado da lide na forma do art. 330, do CPC. Compulsando-se os autos, verifica-se de logo que o movimento Réu, muito embora devidamente citado, deixou o prazo transcorrer sem a interposição da contestação, o que por si e pelos documentos acostados aos autos pelos autores, dão conta da veracidade dos fatos narrados na peça póstica. [...] Entende este Juízo, que o direito de propriedade tem de ser garantido, pois é uma norma constitucional vigente (Art. 5º, XXII, C.F.), portanto, condenável é, que pessoas usurpem direitos de outras, assegurados pela nossa Carta Magna. [...] Isto Posto, JULGO PROCEDENTE a presente ação em todos os seus termos, para com arrimo no art. 1.228, do Novo Código Civil c/c art. 5º, XXII, da CF/88, declarar serem os autores os legítimos proprietários do imóvel reivindicado³²⁹.

Nota-se que o magistrado se utiliza de justificativas legais para refutar as recomendações de criação da vara, visto que cita não ser necessário, diante da comprovação trazida aos autos, nenhum elemento adicional para sua tomada de decisão, totalmente amparado pelo CPC, visto que, para ele, o art. 126 da CF/88 não traz um novo requisito, faz apenas uma recomendação, dando-se por satisfeito com a documentação documental colacionada aos autos, que somada ao desinteresse do réu, fez reputar as alegações do autor como verdadeiras.

Em outra Ação de Reintegração de Posse, um pouco mais antiga, tivemos uma situação paradigmática. Jasson Félix de Araújo ingressou contra o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), com pedido de liminar, porém, esta foi indeferida. Vejamos trechos dos autos.

[...] conforme a Ata de inspeção [...] constatou-se que no imóvel rural, objeto do presente imbróglio, a existência de algumas barracas de lona. No entanto, o pedido de liminar fora indeferido, tendo em vista, o não atendimento de um dos pressupostos de seu deferimento, qual seja, o cumprimento da função social da propriedade rural. Fato este observado ante a análise de provas colacionadas nos autos [...] fora determinado a parte ré que mantivesse o mesmo número de pessoas no acampamento, bem como limitasse o exercício da posse a área constatada nas inspeções judiciais. Quanto ao autor, este deveria manter no local apenas o rebanho bovino que efetivamente lhe pertencesse [...]³³⁰.

Na decisão acima, é cristalina a adoção dos critérios legais que justificam a criação de uma vara especializada para solucionar tais conflitos e servir de apoio a

³²⁹ ALAGOAS. 29ª Vara Cível da Capital – Conflitos Agrários. Processo: 0500930-29.2008.8.02.0040. Juiz Ayrton de Luna Tenório. Maceió, 08 ago. 2012.

³³⁰ MONTONI, Karla Bianca Maranhão Calazans; AMARAL, Cláudia Muniz do. As Decisões Judiciais nas Ações de Reintegração de Posse no Estado de Alagoas: Algumas Reflexões. **Olhares Plurais**, Maceió-AL, v. 1, n. 2, p. 68 à 87, oct. 2010. ISSN 2176-9249. Disponível em: <<http://revista.seune.edu.br/index.php/op/article/view/16>>. Acesso em: 22 Sep. 2013.

toda atuação governamental, no sentido de implementar a Reforma Agrária³³¹. Neste caso, fica claro que houve visita ao local do litígio, seguindo os critérios sugeridos pelo art. 126 da CF/88, o que fez afastar a concessão da liminar, com base na não verificação de elementos da posse, a sua devida utilização econômica, bem como da propriedade, no caso a função social.

Caso semelhante ocorreu com a Ação de Reintegração de Posse que teve como autora a “Fazenda São Vicente”, localizada no município de Matriz do Camaragibe, tendo como parte ré o Movimento Sem Terra, e, da mesma forma, havendo inspeção judicial do local, foi verificada carência da proteção do direito possessório do autor, sendo indeferida a liminar³³².

Contudo, ao sair do âmbito da vara especializada, e ser remetida à instância superior, no caso, o Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, a decisão foi reformada, sendo concedido o mandado favorável ao autor.

É o mesmo caso da ação de Reintegração de Posse nº 0500091-96.2009.8.02.0095³³³, movida por José Costa contra o Movimento Sem Terra.

Cabe mencionar que ao ser designado **Laudo de Vistoria e Avaliação** a ser realizado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária **INCRA**, fora **constatado** que a propriedade em questão trata-se de **"Grande Propriedade Improdutiva"**. [...] Em seu parecer, o **Órgão Ministerial opinou pelo indeferimento da medida liminar pleiteada**, fundando-se na **ausência de cumprimento da função social da terra**. Neste sentido, este **Juízo acolheu a sugestão do Ministério Público e indeferiu o pedido liminar**. Em virtude da decisão ora mencionada, o **requerente impetrou agravo de instrumento perante o Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, alegando** o preenchimento dos requisitos do art. 927 do CPC, a **impertinência da demonstração da função social da terra para fins de tutela possessória**, a subversão da marcha processual, com base no fato ter sido constatada a revelia e em seguida ser determinada a realização de nova citação, bem como a **imprestabilidade do Laudo elaborado pelo INCRA**. Conforme **decisão** do Emérito **Desembargador**, [...] **não tendo sido demonstrado de forma inequívoca a ausência do cumprimento da função social da propriedade**. Desta forma, **deferiu a liminar de antecipação de tutela recursal**, determinando o **deferimento da liminar de reintegração de posse** dos imóveis, [...] Neste ínterim, fora expedido **Mandado de Reintegração de Posse Compulsória**, ou seja, com a **possibilidade do uso da força pública**,

³³¹ MONTONI, Karla Bianca Maranhão Calazans; AMARAL, Cláudia Muniz do. As Decisões Judiciais nas Ações de Reintegração de Posse no Estado de Alagoas: Algumas Reflexões. **Olhares Plurais**, Maceió-AL, v. 1, n. 2, p. 68 à 87, oct. 2010. ISSN 2176-9249. Disponível em: <<http://revista.seune.edu.br/index.php/op/article/view/16>>. Acesso em: 22 Sep. 2013.

³³² MONTONI, Karla Bianca Maranhão Calazans; AMARAL, Cláudia Muniz do. As Decisões Judiciais nas Ações de Reintegração de Posse no Estado de Alagoas: Algumas Reflexões. **Olhares Plurais**, Maceió-AL, v. 1, n. 2, p. 68 à 87, oct. 2010. ISSN 2176-9249. Disponível em: <<http://revista.seune.edu.br/index.php/op/article/view/16>>. Acesso em: 22 Sep. 2013.

³³³ ALAGOAS. 29ª Vara Cível da Capital – Conflitos Agrários. Processo: 0500091-96.2009.8.02.0095. Juiz Carlos Cavalcanti de Albuquerque Filho. Maceió, 07 jul. 2009.

sendo constatado em 11 de março de 2009, a desocupação do imóveis em contento de forma mansa e pacífica, restando, portanto, prejudicado o objeto do presente imbróglio³³⁴.

Assim, poder-se-ia verificar uma ineficácia em se construir uma estrutura diferenciada para tratar de uma demanda jurídica específica, como é a referente a conflitos agrários, em instância inferior, se na análise em instância superior voltamos à tradicional visão privatista sobre a proteção do direito de propriedade. O que recentemente se viu mudar em duas decisões emblemáticas do TJ-AL.

No processo nº 0801091-29.2013.8.02.0900, que tem o MLST como réu, mesmo tendo sido constatada a ilegalidade da invasão, se verificou uma tutela parcial em seu favor, onde não foram encontrados requisitos da função social da propriedade, como direitos trabalhistas violados pelo empregador, bem como um alto grau de miserabilidade pelos empregados. Sendo assim, o Des. Washington Luiz confirmou a decisão do primeiro grau, mantendo os invasores por 90 dias, para colheita do que já fora plantado para subsistência, e só a partir desse prazo, somado à cessação da violação de direitos trabalhistas, pôde caracterizar o retorno do *fumus boni iuris* em favor do proprietário, para sua respectiva reintegração de posse³³⁵.

Entendimento semelhante foi tomado pelo Des. Tutmés Airan, em decisão confirmatória do que foi proferido em primeiro grau, onde o Movimento Via do Trabalho invadiu a Usina Laginha. O desembargador negou pedido de efeito suspensivo da decisão que permitiu a ocupação de parte das terras da usina, e não da parte de ocupação inicial.

O desembargador alegou as mesmas condições de miserabilidade encontradas na lide supracitada, reforçando que tais condições sociais merecem uma proteção de mesma medida quando confrontadas com a tutela da propriedade. Segundo o desembargador:

O deslocamento dos agravados para outra área, ainda que de propriedade da agravante, torna-se uma medida aparentemente adequada, não só pela questão social envolvida, mas também por não restar comprovado que esta outra área também é produtiva³³⁶.

³³⁴ ALAGOAS. 29ª Vara Cível da Capital – Conflitos Agrários. Processo: 0500091-96.2009.8.02.0095. Juiz Carlos Cavalcanti de Albuquerque Filho. Maceió, 07 jul. 2009.

³³⁵ ALAGOAS. Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. Processo: 0801091-29.2013.8.02.0900. Desembargador Washington Luiz. Maceió, 08 ago. 2013.

³³⁶ ALAGOAS. Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. Processo: 0800802-96.2013.8.02.0900. Desembargador Tutmés Airan. Maceió, 04 set. 2013.

Vê-se que se torna necessária uma implementação de um pensamento jurídico de assimilação dos princípios de direito agrário, que independe de uma vara especializada, uma vez que qualquer civilista pode adquirir essa competência específica, podendo compreender essa essência e aferir a necessidade de atuação em prol do cumprimento da função social diante do caso concreto, independente de fazer parte de uma vara especializada.

3.1.1.2. Análise da tutela da posse x propriedade

Após a análise da Vara Agrária, importante se faz delimitar diferenças entre os institutos da propriedade e da posse, em virtude da utilização do princípio da função social da propriedade em uma vara que tutela a posse.

Assim, enquanto a propriedade incorpora o conteúdo externo, se caracteriza pelo dever de abstenção de terceiros em relação ao objeto do proprietário, em uma relação entre pessoas. Já o domínio incorpora o conteúdo interno, que se trata do vínculo entre esse objeto e o sujeito ativo, ou seja, na relação entre pessoa e objeto. Sendo assim, é sobre o domínio que recaem as faculdades de usar, gozar e dispor da coisa.

O CC/02, corrigindo o art. 524 do CC/16, normatiza em seu art. 1.228 que o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa e o direito de reavê-la do poder de quem injustamente a possua ou detenha, distinguindo a faculdade em relação ao domínio, do direito de reclamar a coisa em face de terceiro. Assim, no exercício da Ação de Reintegração, a ocupação indesejada também lhe subtrai a faculdade de exercitar seus poderes de domínio, e é justamente sobre esse domínio que se funda a função social do imóvel, ou seja, o seu devido exercício conforme princípios sociais e solidarísticos, sendo pacífico no Direito Agrário que é o domínio que funcionaliza a propriedade³³⁷.

O estudo dos institutos da propriedade e do domínio, consoante a funcionalização da propriedade, está intrinsecamente ligado à posse, visto que se a função social da propriedade é analisada sobre faculdades inerentes ao domínio, e

³³⁷ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 42-45.

sem a posse não se exerce essas faculdades, a posse agrária é indispensável ao contexto do cumprimento da função social da propriedade³³⁸.

A conceituação, segundo Orlando Gomes, da posse se subdivide em duas teorias principais, a subjetiva, de Savigny, na qual a posse resulta da combinação de dois elementos, o *corpus* e o *animus*. O primeiro é o poder físico sobre a coisa, o segundo é intenção em ter a coisa como sua, *animus domini*. Já Ihering, e sua teoria objetiva, majoritária em nosso ordenamento, parte da necessidade de diferenciar propriedade e posse. Assim, define a posse como o poder de fato, e a propriedade como poder de direito, na qual o *jus possidendi* tem fundamental importância prática para o proprietário, visto que, para que possa utilizar economicamente a sua propriedade, é necessário ter a posse desta, utilização que se dará, ou por si mesma, ou pela cessão a outrem. Ou seja, a posse apresenta-se como elemento indispensável a essa fruição econômica da coisa, pois é a legítima exteriorização da propriedade³³⁹.

Sendo assim, ao se atingir a posse, se atinge a propriedade, principalmente no tocante às faculdades do domínio, sendo desnecessário buscar outro fundamento da proteção possessória, por mais que os institutos sejam tutelados por meios diferentes. Enquanto a posse é protegida por interditos possessórios, a propriedade é protegida por *actio rei vindicatio*³⁴⁰. Daí, o proprietário que deixa de cumprir a função social de sua terra, não exercitando suas faculdades de domínio, não estaria, também, legitimado para o exercício dos interditos possessórios, devido às ocupações, que se justificariam em face da ociosidade do proprietário.

Diante desse novo contexto de redefinição do conceito de propriedade, agora funcionalizada, tanto constitucionalmente, quanto pelo próprio art. 1.228, §1º do CC/02, a teoria objetiva da posse também deve ser concebida sob outra ótica, no sentido de que a propriedade que não cumpre sua função social, por inação das faculdades do domínio, não pressupõe a posse, não tendo que se falar em proteção pelos interditos possessórios, muito menos como corolário da propriedade³⁴¹.

É consenso entre os agraristas o entendimento de que um dos princípios básicos do direito agrário é a supremacia da posse sobre o título de propriedade,

³³⁸ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 45.

³³⁹ GOMES, Orlando. **Direito Reais**. Atualizada por Luiz Edson Fachin. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 31-35.

³⁴⁰ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 46-7.

³⁴¹ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 47.

visto que as atividades agrárias são indissociáveis da posse, inexistindo posse agrária indireta, até porque a “[...] posse é a exteriorização de uma relação jurídica fática, logo, independe da demonstração de qualquer título para fundamentar o ajuizamento da ação possessória [...]”³⁴².

Contudo, no âmbito da justiça agrária, dentro dos moldes de busca pela efetivação da Reforma Agrária, se deve exigir do autor, ao intentar uma Ação de Reintegração de Posse, todos os requisitos do art. 927 do CPC, bem como o cumprimento da função social da propriedade em toda sua integralidade, no aspecto econômico, ambiental e social, já que o novo conceito de propriedade exige o cumprimento da função social, que só se viabiliza pelo exercício da posse no âmbito agrário³⁴³.

Destarte, assiste razão à emergente doutrina defensora da conveniência e necessidade de se exigir do autor de uma ação reintegratória de posse – em face de ocupações coletivas promovidas pelos movimentos sociais –, além dos requisitos alinhados no art. 927 do Código de Processo, também a prova do cumprimento da função social na integralidade dos seus requisitos. Afinal – como se disse em outra passagem –, o novo conceito de propriedade exige o cumprimento da função social, e esta somente se viabiliza pelo exercício direto da posse, pelo que se há de concluir que a posse agrária se insere no contexto da função social da propriedade³⁴⁴.

Tal entendimento fica referendado com o novo CC/02, onde a independência dos juízos petitórios e possessórios se encontra em consonância com os princípios da função social da propriedade e da posse, proteções distintas, ficando afastada a exceção de propriedade ou de domínio³⁴⁵, não sendo admitido o ajuizamento de ação possessória com base no domínio ou título de propriedade, conforme previsto no Enunciado n.º 78 da I Jornada de Direito de 2002, nem sequer o ajuizamento de ação petitória na pendência de ação possessória³⁴⁶.

Em outros termos, mesmo que o autor da demanda comprove ser o proprietário do bem litigioso, mas persistindo dúvida acerca da posse, o pedido interdital haverá de ser julgado improcedente, restando-lhe postular a proteção através do ajuizamento de demanda de natureza real. [...] Soma-se ainda a circunstância de que o fenômeno possessório haverá de ser demonstrado pelos litigantes em demanda interdital sob a luz das teorias sociológicas, de acordo com a relação socioeconômica potestativa formada

³⁴² ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Posse**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 42.

³⁴³ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 48.

³⁴⁴ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012. P. 48.

³⁴⁵ FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. In: SILVA, Regina Beatriz Tavares da (coord.). **Código Civil Comentado**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1132.

³⁴⁶ NERY JUNIOR, Nelson; Rosa NERY, Maria de Andrade. **Código Civil Comentado**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 917.

entre o sujeito e o bem da vida litigioso que ele pretende recuperar ou conseguir manter³⁴⁷.

Nesse novo contexto de estruturação de um judiciário voltado à efetivação de uma Reforma Agrária, minimizando os focos de tensão no campo, e especializando os órgãos administrativos e jurisdicionais de tutela da propriedade agrária, tem fundamental importância o surgimento da Ouvidoria Agrária.

3.1.2. A importância da Ouvidoria Agrária

Criada em março de 1999, com o objetivo de reduzir os conflitos agrários³⁴⁸, a Ouvidoria Agrária é um instrumento que visa informar, monitorar, prevenir e intermediar a negociação de conflitos. Antes, a única instituição com papel semelhante era a Comissão Pastoral da Terra (CPT), período em que os conflitos de terra eram tratados como assuntos exclusivos da Justiça e da Segurança Pública, enquanto o INCRA cuidava apenas dos assentamentos.

A orientação básica que vem sendo seguida pela Ouvidoria é explicitada em Portaria Interministerial que a antecede e que define as seguintes orientações para a gestão de conflitos agrários envolvendo a ocupação de terras: conhecer as demandas efetivas dos grupos envolvidos; evitar compromissos que não podem ser honrados pelo governo federal e demais autoridades; criar fóruns de discussão e negociação; identificar mediadores com credibilidade para negociar³⁴⁹.

No âmbito federal, a Ouvidoria executa atividades de: a) monitoramento de conflitos sociais no campo; b) especialização de servidores do INCRA e dos governos sobre a prevenção e mediação de conflitos; c) Definição de princípios e orientações para a atuação em situação de conflito; d) análise e acompanhamento das reivindicações dos movimentos sociais; e) articulação com as instâncias e instituições competentes para prestar assistência social e jurídica às famílias assentadas; f) criação de Ouvidorias Agrárias Federais nos Estados; g) criação e

³⁴⁷ FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. In: SILVA, Regina Beatriz Tavares da (coord.). **Código Civil Comentado**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1131.

³⁴⁸ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 97.

³⁴⁹ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 97.

instalação de Ouvidorias Estaduais; h) Estímulo à criação de Varas Agrárias Estaduais e Federais³⁵⁰.

Desde 1998, o antigo Departamento de Conflitos Agrários, hoje substituído pela Ouvidoria Agrária, acompanha a pauta de reivindicações dos movimentos sociais, denúncias colhidas ou enviadas pelo INCRA, Ministério de Desenvolvimento Agrária, inclusive com um sistema denominado de “Disque Paz e Terra”³⁵¹, que recebe ligações, que podem ser feitas de forma gratuita por qualquer cidadão. Porém, a efetividade da prevenção almejada não depende da Ouvidoria, visto não ter poder para tal feito, nem ser essa sua função, que na verdade se trata de colher e encaminhar essas informações para os órgãos responsáveis por essa tutela³⁵².

Outra atividade importante da Ouvidoria Agrária é o fomento à criação de ouvidorias agrárias federais e estaduais, bem como a criação de varas agrárias estaduais e federais, que ocorre mais a título de informações e convencimento, visto que o processo decisório decorre dos governos estaduais³⁵³.

Atualmente, o Brasil conta com a seguinte estrutura de órgãos vinculados a essa estrutura agrária, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário: 01 (uma) Ouvidoria Agrária Nacional no Distrito Federal; 26 (vinte e seis) Ouvidorias Agrárias Regionais nos estados mais 01 (uma) no Distrito Federal; 04 (quatro) Ouvidorias Agrárias Estaduais; 09 (nove) Varas Agrárias Estaduais; 11 (onze) Promotorias Agrárias Estaduais; 03 (três) Defensorias Públicas Agrárias Estaduais; 07 (sete) Delegacias de Polícia Agrária; 04 (quatro) Departamentos de Polícia Militar Agrária³⁵⁴.

O caminho traçado pela Ouvidoria Agrária Nacional tem cinco situações que têm facilitado sua atuação: 1) criar mecanismos de gestão de conflitos de terra, que

³⁵⁰ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 101.

³⁵¹ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). *Encontro discute revitalização das Salas da Cidadania do INCRA*. [online]. Disponível em: <<http://www.INCRA.gov.br/index.php/noticias-sala-de-imprensa/noticias/4423-encontro-discute-revitalizaaao-das-salas-da-cidadania-do-INCRA>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

³⁵² BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 101.

³⁵³ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 97.

³⁵⁴ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Órgãos Agrários no Brasil** [online]. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/ouvidoria/institucional/orgaosAgrariosnoBrasil>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

são de interesse dos governos estaduais, vinculados à Segurança Pública; 2) criar mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos que interessem ao Poder Judiciário, visto que trata de situações de extrema sensibilidade entre as partes e peculiaridades envolvidas; 3) as secretarias de segurança têm interesse nessa intervenção dos órgãos, com vias a reduzir a necessidade de uso da força policial; 4) repassar entre os entes federados experiências positivas ocorridas em outros, como no caso das varas agrárias no estado de Minas Gerais, exemplo de atuação nessas demandas; e 5) a atuação dos mediadores de conflitos agrários tem reduzido drasticamente os índices de violência nos conflitos, e mesmo a ocorrência destes³⁵⁵.

Quanto aos instrumentos de ação das ouvidorias, certamente, o principal é audiência pública de conciliação, que reúne todos os interessados na lide, ocorrendo na maioria dos casos no Tribunal de Justiça, no qual as partes têm um diálogo direto, expondo seus pontos de vista e suas reivindicações, que vão desde coações, ameaças, perda de lavouras em desocupações, até questões ambientais.

Alguns pontos são fundamentais nas negociações, como: a) a desapropriação, o assentamento e a desocupação, como principais fatores; b) a pressão da polícia; c) o apoio às famílias acampadas; d) assegurar a prioridade para assentar os ocupantes; e) as condições de desocupação e instalação de um novo acampamento; f) a intervenção em processos de desapropriação em andamento, para acelerá-los; g) a permanência pacífica no imóvel ocupado; h) a intervenção no Poder Judiciário para agilizar processos em tramitação; i) garantias de respeito aos direitos humanos e preservação do patrimônio dos imóveis ocupados; j) recursos para crédito, obras de infraestrutura e assistência técnica³⁵⁶.

Fundamental em toda essa organização agrária do Estado, é a instituição do INCRA, que é o órgão executor da Reforma Agrária, que implementa a política pública de avaliação, aquisição e distribuição de terras em nome do Estado.

³⁵⁵ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 104-105.

³⁵⁶ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008. p. 110-111.

3.1.3. A atuação do INCRA

O INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura, foi criado pelo Decreto Lei nº 1.110/70, em substituição ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.

Esse instituto foi criado para, dentro do que determina o Estatuto da Terra, em seu Capítulo IV, cuidar da execução e administração da Reforma Agrária, de acordo com o que predeterminam os artigos 33, 34, 37 e 42, dentro dos planos periódicos e regionais, seguindo projetos específicos, tendo como dois principais planos de ação: 1) obter terras; 2) Desenvolver os assentamentos.

O art. 184 da Constituição declara a competência da União para desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária, qualquer imóvel que não esteja cumprindo a sua função social, mediante prévia e justa indenização em título da dívida agrária. A Constituição anterior aceitava a possibilidade de essa delegação ser feita ao INCRA, no art. 161, §§ 2º e 4º. Ocorre que, atualmente, tal hipótese não é mais possível, em decorrência da Lei Complementar nº 76/94, que, em seu art. 2º, § 1º, diz que a “ação de desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz federal competente [...]”³⁵⁷.

Essa desapropriação por interesse social tem as seguintes finalidades, inseridas no art. 18 do Estatuto da Terra: a) condicionar o uso da terra à sua função social; b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade; c) obrigar a exploração racional da terra; d) permitir a recuperação social e econômica das regiões; e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica; f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural; h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias³⁵⁸.

Atualmente, com a regra expressa no artigo 184 da Constituição de 1988, pode ser objeto de desapropriação o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, ou seja, não esteja atendendo, simultaneamente, aos

³⁵⁷ BRASIL. **Lei Complementar n.º 76**: promulgada em 6 de julho de 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/c_03/leis/lcp/Lcp76.htm> Acesso em: 12 mar. 2012.

³⁵⁸ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 209-10.

requisitos enumerados no art. 186 da Constituição federal vigente e que também não se enquadre em seu artigo 185, que veremos adiante³⁵⁹.

O art. 185 da Carta Magna afasta da possibilidade de desapropriação, reforçado pela Lei 8.629/93, a pequena e média propriedade rural, desde que o proprietário não possua outro imóvel, bem como a propriedade produtiva. Assim como o art. 19, §3º, afasta da desapropriação a empresa rural que esteja explorando economicamente e racionalmente o imóvel rural, dentro dos parâmetros de cumprimento da função social da propriedade³⁶⁰.

Todo o processo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é tratado pela Lei Complementar nº76/93. Segundo esta lei, o foro competente será o da sede do Juízo Federal onde o imóvel estiver localizado. A ação será proposta pelo INCRA (art. 2º, §1º), devendo seguir o rito sumário.

O procedimento, dentro do modelo legal de Reforma Agrária, funciona da seguinte forma: 1) Temos uma seleção das propriedades feita pelo INCRA; 2) Selecionada a terra, o INCRA fará a devida vistoria; 2.1) Para isso, ele deverá notificar o proprietário que esta será realizada, que em regra costuma ser negada, e por conta de o INCRA não ter poder de polícia, solicita força policial mediante decisão judicial; 2.2) Vencida esta etapa, é feita a vistoria preliminar, por dois agrônomos; 2.3) O produto desta vistoria será o laudo de avaliação da GUT (Grau de Utilização da Terra) e o respectivo GEE (Grau de Eficiência na Exploração), que em regra serão contestados judicialmente; 3) Confirmada a improdutividade, se analisa a aptidão para fins de assentamento (15 dias para o proprietário contestar); 4) Em caso de recurso negado, serão preparados os aspectos jurídicos para o decreto presidencial de desapropriação do imóvel para fins de reforma agrária, que será remetido para Brasília, sendo reavaliado pelo Procurador do INCRA e depois pela Casa Civil da Presidência da República; 5) Confirmada a improdutividade, e declarado o interesse sobre o imóvel para fins de reforma agrária, será feita a vistoria para avaliação financeira da área, cujo valor atribuído, também é geralmente questionado³⁶¹.

³⁵⁹ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 210.

³⁶⁰ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 210-1.

³⁶¹ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 64-67

Decretada a desapropriação, inicia-se, no Judiciário Federal (Art. 2º, §1º da Lei Complementar n.º 76/93), o procedimento de transferência da propriedade ao INCRA, através de uma ação de imissão de posse (prévio depósito dos TDA e dinheiro relativo às benfeitorias). Aqui, como veremos mais à frente, ao tratar da competência da Justiça Federal, apenas haverá um juízo de liquidação, onde se discutirá somente o valor a ser pago pelo imóvel rural³⁶².

Após a imissão na posse, cria-se o assentamento, formula-se o Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), necessário à instalação dos beneficiados e distribuição de recursos imprescindíveis à produção e atendimento de necessidades básicas estruturais da localidade³⁶³.

Esse é o segundo momento na ordem cronológica dos fatos de maior conflitualidade, que não é mais entre movimentos e proprietários, mas sim entre aqueles e o governo, em decorrência da demora, primeiro no âmbito do processo, depois na liberação dos recursos necessários à garantia de uma infraestrutura mínima para o exercício de direitos básicos como saúde, educação e segurança, bem como condições para a produção, visto que o assentamento deve ter assistência técnica, crédito para o plantio, compra de instrumento de trabalho e montagem de sistemas de comercialização, dentre outros direitos assegurados em lei³⁶⁴.

Exemplifique-se o caso do assentamento Geraldo Garcia, em Sidrolândia, no Mato Grosso do Sul, que demorou quatro anos, desde a ocupação até a formação do assentamento.

Em 1997, cerca de 500 famílias formaram um acampamento próximo à terra, vindo a ocupá-la pela primeira vez em janeiro de 1998, tendo sido retirados da propriedade em fevereiro do mesmo ano. De março de 1998 a junho de 1999, houve um processo de negociação no intuito de assentar as famílias na terra. Em agosto, ocorreu a vistoria do imóvel, em setembro saiu o relatório confirmando a improdutividade do imóvel. Em outubro o proprietário foi comunicado, tendo vistas

³⁶² BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 67.

³⁶³ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 69-70.

³⁶⁴ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 69-70.

do processo. Em novembro o proprietário impugnou o laudo, e, no mesmo mês, foi dado o parecer da comissão revisora, e em dezembro foi encaminhado à Brasília para a desapropriação³⁶⁵.

Em janeiro de 2000 começou o litígio judicial e o processo de desapropriação na Justiça federal, entre janeiro e julho, devido a concessão de um mandado de segurança em favor do proprietário, o processo retornou ao INCRA regional, para depois voltar ao INCRA-DF, para que fosse concedido o Decreto de Desapropriação. Apenas em Setembro saiu o Laudo de avaliação do imóvel e a solicitação do lançamento dos Títulos da Dívida Ativa, que ocorreu em outubro, e só em dezembro foi publicada a sentença que decretou a imissão de posse do imóvel em favor do INCRA³⁶⁶.

Nesse mesmo mês iniciou-se a criação do assentamento e demarcação, que só terminou em novembro do ano seguinte (2001). Em abril do mesmo ano houve a seleção dos beneficiários por sorteio, e entre maio e agosto o pagamento de crédito de instalação referente a alimentação, fomento e aquisição de material de construção.

Contudo, ainda em 2003, havia pendências, tanto processuais, quanto por parte do governo federal: 1) solicitação de perícia judicial pelo proprietário quanto aos valores de avaliação do imóvel pelo INCRA, não havia sido julgado ainda o “mérito”; 2) A área encontrava-se *sub judice*, não estando ainda transcrita em nome do INCRA; 3) Não estava pronto o Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA); 4) Licitação para a construção de estradas em andamento; 5) Eletrificação rural prevista apenas para 2003/2004; 6) apoio à comercialização da produção de 2003, por intermédio da Agência Regional de comercialização de Sidrolândia; 7) não havia saneamento básico, abastecimento de água para consumo humano³⁶⁷.

Ressaltando que todas essas exigências se encontram como direitos expressos no art. 73 do Estatuto da Terra, no capítulo que trata da assistência e da economia rural, transcrito abaixo.

³⁶⁵ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 70-1.

³⁶⁶ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 64-71.

³⁶⁷ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008. p. 71.

Art. 73. Dentro das diretrizes fixadas para a política de desenvolvimento rural, com o fim de prestar assistência social, técnica e fomentista e de estimular a produção agropecuária, de forma a que ela atenda não só ao consumo nacional, mas também à possibilidade de obtenção de excedentes exportáveis, serão mobilizados, entre outros, os seguintes meios: I - assistência técnica; II - produção e distribuição de sementes e mudas; III - criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial; IV - mecanização agrícola; V - cooperativismo; VI - assistência financeira e creditícia; VII - assistência à comercialização; VIII - industrialização e beneficiamento dos produtos; IX - eletrificação rural e obras de infraestrutura; X - seguro agrícola; XI - educação, através de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional; XII - garantia de preços mínimos à produção agrícola.[...]

§ 2º No que tange aos campos de ação dos órgãos incumbidos de orientar, normalizar ou executar a política de desenvolvimento rural, através dos meios enumerados neste artigo, observar-se-á o seguinte:

a) nas áreas abrangidas pelas regiões prioritárias e incluídas nos planos nacional e regionais de Reforma Agrária, a atuação competirá sempre ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária;

§ 3º **Os projetos de Reforma Agrária receberão assistência integral, assim compreendido o emprego de todos os meios enumerados neste artigo**, ficando a cargo dos organismos criados pela presente Lei e daqueles já existentes, **sob coordenação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária**³⁶⁸ (grifo nosso).

Dentre as ações primordiais, vê-se uma nítida mudança de planejamento com o atual governo. Se com o governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva a prioridade era adquirir terras, com a presidenta Dilma Rouseff a prioridade é desenvolver os assentamentos, visto que nos anos de 2009 e 2010 foram assentados, respectivamente, 55.498 e 39.479 famílias, e nos anos de 2011 e 2012, apenas 22.021 e 23.075 famílias³⁶⁹.

Contudo, o processo de desapropriação por interesse público para fins de Reforma Agrária só se concretiza com a sentença na Justiça Federal, que imite o INCRA na posse do imóvel para que sejam formados os assentamentos, sendo discutido apenas o mérito referente à liquidação desta desapropriação.

3.1.4. A competência da Justiça Federal

A Justiça Federal detêm a competência pelas atribuições em tratar das desapropriações por interesse social para fins de Reforma Agrária, conforme os

³⁶⁸ BRASIL. **Lei 4.504 (Estatuto da Terra)**: promulgada em 30 de novembro de 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/c_03/leis/l4504.htm > Acesso em: 12 mar. 2012.

³⁶⁹ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). *Números da Reforma Agrária - Assentamentos de trabalhadores(as) rurais – números oficiais*. [online]. Disponível em: <<http://www.INCRA.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

parâmetros estabelecidos pela Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária na Constituição Federal, entre os artigos 184 a 191.

Ocorre que tal modalidade decorre de um procedimento administrativo compulsório, de forma unilateral, que destitui o bem de determinada pessoa, mediante justa e prévia indenização, no qual o mérito administrativo não é judicializável, pois fica a cargo do INCRA a análise técnica do cumprimento ou não da função social da propriedade, restando ao judiciário apenas a discussão referente ao *quantum debeat* da indenização³⁷⁰.

O INCRA tem fundamental importância nesse procedimento administrativo de efetivação da Política Pública de Reforma Agrária, até por ser o seu órgão executor, que segue mandamentos constitucionais programáticos e de otimização do acesso a terra, além de ampla legislação infraconstitucional, como, por exemplo, o Estatuto da Terra de 1964, Lei 8.629/93, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária, Lei Complementar 76/93, que dispõe o rito sumário, bem como diversas medidas provisórias, decretos, resoluções e portarias para tratar desses direitos³⁷¹.

O processo de desapropriação, segundo o art. 5º da referida lei, dando sequência a procedimentos já efetuados no INCRA, funciona da seguinte maneira: na petição inicial, obedecendo também às regras do art. 282, do CPC, deve o expropriante oferecer o preço e juntar a seguinte documentação:

I – texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União; II – certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel; III – documento cadastral do imóvel; IV – laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterá necessariamente: a) a descrição do imóvel, por meio de suas plantas, geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação; b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes; c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis.³⁷²

Recebida a inicial, segundo o art. 6º, pode o juiz despachar de plano ou no prazo máximo de 48 horas, autorizando o depósito judicial e mandando citar o

³⁷⁰ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012, p. 138-139.

³⁷¹ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 62.

³⁷² OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 214.

expropriando para contestar a ação e indicar assistente técnico, expedindo mandado ordenando a averbação e ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriado. Feito o depósito do preço ofertado, dentro de 48 horas, o juiz mandará imitar o expropriante na posse do imóvel³⁷³.

O art. 9º declara que o expropriado terá 15 (quinze) dias para contestar a ação, alegando matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação do mérito da função social. “O que equivale dizer que não se pode discutir o mérito da desapropriação. **Ao poder judiciário é vedado, no processo desapropriatório, decidir se se verificam ou não os casos de interesse social**”³⁷⁴ [grifo nosso].

Recebida a contestação pelo juiz, poderá determinar prova pericial, que ficará adstrita a pontos impugnados no laudo da vistoria administrativa feita pelo INCRA. Havendo discussão quanto ao valor a ser pago, este será corrigido monetariamente até a data de seu pagamento. Havendo acordo sobre o preço, este será homologado por sentença, segundo o art. 10, homologação que será dada também caso não haja contestação, funcionando como uma concordância tácita³⁷⁵. No caso de contestação, será marcada audiência de instrução e julgamento para até quinze dias após a realização da perícia.

Referenda o art. 13 que, caso o juiz profira sentença fixando o preço da indenização, caberá apelação, tendo efeito meramente devolutivo, caso o apelante seja o expropriado, e tendo ambos os efeitos quando interposta pelo expropriante. Caso o expropriante seja condenado ao pagamento de valor superior a 50% (cinquenta por cento) ao inicialmente oferecido, a sentença ficará sujeita ao duplo grau de jurisdição³⁷⁶.

Cabe ressaltar que as ações de desapropriação para fins de reforma agrária terão caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao mesmo imóvel, ficando dispensadas, inclusive, do pagamento de preparo e emolumentos, e qualquer ação que tenha por objeto o mesmo imóvel será

³⁷³ BRASIL. **Lei Complementar n.º 76**: promulgada em 6 de julho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/c_03/leis/lcp/Lcp76.htm> Acesso em: 12 mar. 2012.

³⁷⁴ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 214.

³⁷⁵ BRASIL. **Lei Complementar n.º 76**: promulgada em 6 de julho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/c_03/leis/lcp/Lcp76.htm> Acesso em: 12 mar. 2012.

³⁷⁶ BRASIL. **Lei Complementar n.º 76**: promulgada em 6 de julho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/c_03/leis/lcp/Lcp76.htm> Acesso em: 12 mar. 2012.

distribuída por dependência ao mesmo juízo federal. O representante do Ministério Público tem intervenção obrigatória nessas ações³⁷⁷.

Há também a Instrução Normativa nº 05, de 11 de julho de 2002, que estabelece critérios para a realização de acordos judiciais ou extrajudiciais para imissão de posse e registro do imóvel em nome do INCRA, visando a extinção do processo judicial de desapropriação, desde que esses acordos minimizem os custos da aquisição de terras, agilizem a transferência do domínio e atendam aos critérios de oportunidade e conveniência da Administração, antes ou após a sentença de primeiro grau³⁷⁸.

Assim, nota-se claramente que o mérito sobre o cumprimento ou não da função social, principal fundamentação das ações dos movimentos sem terra, torna-se de difícil judicialização, seja no âmbito estadual, onde se dirimem conflitos agrários, seja no âmbito federal, onde se discutem valores indenizatórios, visto que os mesmos não são litigantes, mas sim o INCRA, que é o exequente.

Os movimentos sem terra não são legitimados para oferecer Ação Civil Pública – até porque, no caso do MST, sequer existe personalidade jurídica, visto que este não possui CNPJ –, bem como Ações de Controle de Constitucionalidade. No âmbito individual, por sua vez, somente podem figurar como sujeitos passivos, na Justiça Estadual, a fim de exigirem uma desapropriação que depende de órgão administrativo e confirmação da Justiça Federal. Confirmando, de forma nítida, que somente ações de âmbito genérico, como de controle abstrato, surtiriam efeito diante da omissão ou ineficácia do Estado.

3.2. A tutela da propriedade como decorrente de políticas públicas

A dificuldade de judicialização da demanda de efetivação da Reforma Agrária pelos movimentos sem terra, por expressamente se tratar de uma Política Pública, gera uma grande dificuldade em cobrar do Estado o acesso a diversos direitos individuais e sociais, pelos camponeses sem a posse da terra, visto não possuírem legitimidade ativa individual ou mesmo coletiva, funcionando apenas como destinatários de possíveis ações abstratas. Acresça-se a isso a grande dificuldade

³⁷⁷ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 215.

³⁷⁸ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 216.

de atingir o parâmetro universalizador, exigido para efetivação de direitos sociais, pois, como ressalta Claudio Pereira de Souza Neto, medidas que não são passíveis de serem concedidas universalmente ao grupo específico, ao serem concedidas, violam o princípio da igualdade³⁷⁹.

Faz-se necessário, inicialmente, conceituar o que são políticas públicas. Maria Paula Dallari Bucci³⁸⁰ busca uma formulação conceitual que permeia a confluência entre política e direito, onde da primeira se vislumbra um modelo que visa contemplar interesses sociais, devendo atuar como mandamentos de otimização, através do direito, que reduz essas intenções formalmente, de forma vinculativa, conformando um conjunto institucional por meio do qual a política opera seu plano de ação. Sendo assim, a realização das políticas públicas deve se dar dentro dos parâmetros da legalidade, que são seus limites de ação.

Ou seja, políticas públicas são sempre empreendidas pelo Estado, visto ser quem detém os atributos de legitimidade social, e organização jurídico-administrativa para a sua criação e implementação. Ressalta Alcindo Gonçalves que “[...] grupos de interesse tem papel importante no processo de definição das políticas públicas [...]”³⁸¹, porém, a palavra final recai sobre o Estado. É óbvio que o modelo político adotado influenciará a opção em efetivar ou não direitos sociais, em maior ou menor grau, não carecendo tal opção de ilegitimidade.

Desta feita, aos movimentos, ficou a opção pelo caminho da pressão política, a fim de forçar o Estado a cumprir suas políticas públicas, no caso da propriedade rural, a Política de Reforma Agrária, para promover o acesso à terra por meio da desapropriação das terras improdutivas. Trata-se de ações de pressão pública, que contam com uma plausibilidade já ressaltada de âmbito de inviabilidade processual, mas com forte fundamentação jurídica.

Os movimentos de luta pela terra se inspiram em movimentos históricos, desde exemplos como os camponeses de Canudos, até as Ligas Camponesas, que demonstram, dentro da história e sociologia, diversos argumentos que comprovam a

³⁷⁹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: SOUZA NETO, Cláudio P. de; SARMENTO, Daniel (coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Lumen Juris, 2008, p. 540.

³⁸⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 01-49, p. 37.

³⁸¹ GONÇALVES, Alcindo. **Políticas públicas e a ciência política**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 75-102, p. 88.

exploração do pequeno trabalhador até a sua própria exclusão da propriedade de terra, porém, não se tratando do nosso objeto de estudo³⁸².

Os movimentos sem terra tem como fundamento principal a efetivação da Reforma Agrária e a busca por uma sociedade mais justa, e para tal, diante da conjuntura processual citada, usam a estratégia da desobediência civil, como ocupações de terra, fechamento de rodovias e invasão de prédios públicos.

Ocorre que as ações por intermédio da desobediência civil, para que funcionem como causa suprallegal de exclusão de culpabilidade, devem fundar-se na busca por alterações no ordenamento que visam comprovar a injustiça da lei, sua não ou má aplicação, ou mesmo a inexistência da tutela de um direito fundamental. Exemplifica e aponta seus requisitos o criminalista René Ariel Dotti³⁸³:

Configuram atos de desobediência civil os bloqueios de estrada, as ocupações de prédios públicos, por exemplo, em defesa de reivindicações de interesse coletivo como ocorre com as manifestações do MST, grevistas e de presidiários que se rebelam contra a falta de atendimento de seus direitos humanos. A exculpação somente é admissível quando fundada na proteção de direitos fundamentais e o dano for juridicamente irrelevante³⁸⁴.

A desobediência civil tem sido uma estratégia historicamente utilizada na busca por melhorias e efetivação de direitos, induzindo a mudanças, seja no sistema político, nas leis ou autoridades, e tem justificção moral assentada numa legitimidade real, em harmonia com os princípios da justiça, sendo uma forma democrática de protesto³⁸⁵.

Em artigo específico sobre o tema, José Carlos Buzanello³⁸⁶ cita como características importantes quanto à forma de resistência, sendo: a) ativa, na capacidade coletiva em fazer algo de forma diferente do que é exigido; b) positiva, na capacidade de ação do grupo contra a obrigação jurídica, visando à transformação social; c) parcial, quando ataca apenas uma parte da ordem jurídica ou ato de autoridade pública, no caso em tela o Executivo e a tutela da propriedade agrária; d) pacífica, quando não utiliza de meios não violentos de manifestação; e)

³⁸² LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 72.

³⁸³ DOTTI, René Ariel. **Curso de Direito Penal**: parte geral. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

³⁸⁴ DOTTI, René Ariel. **Curso de Direito Penal**: parte geral. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 514-515.

³⁸⁵ BUZANELLO, José Carlos. **Os sem-terra e a questão da desobediência civil**. Revista da OAB/RJ. V. 26, N. 2, jan. a dez 2010, p. 178.

³⁸⁶ BUZANELLO, José Carlos. **Os sem-terra e a questão da desobediência civil**. Revista da OAB/RJ. V. 26, N. 2, jan. a dez 2010, p. 178.

pública, é anunciada com antecedência, e; f) legítima, pois é qualificada pela demanda e pelo modo de seu exercício, podendo requerer valores constitucionais como os direitos humanos e a ordem democrática³⁸⁷.

A amplitude da busca pelo direito a propriedade acaba ultrapassando a mera discussão de um direito que não mais é encarado como absoluto ou subjetivo, em decorrência da assimilação e aplicação do princípio da função social da propriedade. Ou seja, quando os movimentos camponeses buscam o acesso a terra não é exclusivamente pelo direito individual, mas pelos direitos sociais que dela decorrem, pois, dentre os direitos sociais determinados no art. 6º da Constituição, essa propriedade servirá de moradia e trabalho, que, conseqüentemente, geram alimentação, saúde e segurança, dentre outros direitos decorrentes.

3.2.1. Controle coletivo

O primeiro grande obstáculo para os movimentos sociais, ou talvez, parte de sua própria tática ou razão de ser, é não ser pessoa jurídica, apta a ser parte em processos judiciais, visto não possuir CNPJ. O único movimento que possui é a Comissão Pastoral da Terra (CPT), que, em sua essência, tem uma atuação diferenciada, vinculada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), já brevemente ressaltada, de cunho assistencial.

À primeira vista, parece ser incongruente, pois inviabilizaria também financiamentos por parte do Governo Federal, o que, na prática, não ocorre. O financiamento existe, contudo não para os movimentos, e sim para as associações e cooperativas formadas dentro dos assentamentos, inclusive com programas governamentais como o “Programa Terra Forte”, que:

[...] contará com recursos de R\$ 300 milhões, sendo R\$ 150 milhões do fundo social do BNDES, R\$ 20 milhões da Fundação Banco do Brasil e R\$ 130 milhões dos demais parceiros (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social, INCRA e CONAB). Além disso, o Banco do Brasil disponibilizará R\$ 300 milhões em crédito para as cooperativas investirem em agroindústrias, totalizando R\$ 600 milhões em recursos. Os beneficiários são famílias de trabalhadores rurais em projetos de assentamento criados ou reconhecidos pelo INCRA. A expectativa é

³⁸⁷ BUZANELLO, José Carlos. **Os sem-terra e a questão da desobediência civil**. Revista da OAB/RJ. V. 26, N. 2, jan. a dez 2010, p. 181-182.

atender até 200 cooperativas e associações, beneficiando aproximadamente 70 mil famílias assentadas nos próximos cinco anos³⁸⁸.

Ocorre que, não ser pessoa jurídica, afasta dos movimentos sem terra a possibilidade de cobrar do Estado, no polo ativo a efetividade de políticas públicas por meio de ações coletivas, pelo menos como ente associativo, como os previstos no art. 5º da Lei nº 7.347/85, na proteção dos bens inseridos no art. 1º.

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007). [...]

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei ; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico³⁸⁹.

Não sendo legitimado ativo para requerer a tutela de direitos de ordem coletiva, que seria a melhor forma de tutelar tais interesses, posto que o acesso a propriedade ultrapassa o caráter de direito individual, possibilitando o acesso a outros direitos de cunho social, é apenas mero destinatário.

Cláudio Pereira de Souza Neto³⁹⁰ entende que deve ser dada prioridade às ações coletivas no âmbito dos direitos sociais, e enumera suas razões: a) garantem a universalização da prestação; b) resultam em decisões que desorganizam menos a Administração Pública em comparação a ações individuais; c) é possível discutir com maior cuidado os aspectos técnicos envolvidos, por meio de ação civil pública; d) estimula a mobilização social para atuação política conjunta; e) evita que apenas cidadãos com capacidade de acesso qualificado à justiça obtenham êxito sobre esses direitos; e f) é possível analisar melhor o impacto orçamentário dessas decisões.

Raciocínio este que se coaduna com a ideia do governo de tratar a questão como política pública. Porém, gera um problema de ordem prática ao não ser

³⁸⁸ SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Governo Federal incentiva a industrialização dos assentamentos rurais [online]. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/02/01-02-2013-governo-federal-incentiva-a-industrializacao-dos-assentamentos-rurais>. Acesso em: 29 ago. 2013.

³⁸⁹ BRASIL, **Lei n.º 7.347 de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/c_03/leis/l7347orig.htm> Acesso em: 05 ago. 2013.

³⁹⁰ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: SOUZA NETO, Cláudio P. de; SARMENTO, Daniel (coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Lumen Juris, 2008, p. 543-544.

judicializável a tutela jurisdicional do acesso à propriedade aos movimentos sem terra.

Dessa forma, os movimentos perdem um meio de ação, no sentido de cobrar do Estado a efetividade dessas políticas no âmbito judicial, que poderia ser feito por diversos meios como referenda Ana Paula de Barcellos³⁹¹, semelhante ao posicionamento de Claudio Pereira de Souza Neto³⁹².

A autora³⁹³ ressalta que o judiciário pode ser acionado por controles individual, coletivo e em abstrato. Em relação aos objetos acima citados, Barcellos demonstra que as decisões proferidas em ações coletivas e de controle abstrato são preferenciais por produzirem efeitos mais abrangentes, permitirem maior discussão sobre os temas, evitando decisões conflitivas ou díspares de decisões individuais³⁹⁴.

A cada espécie possível de controle ressalta que o resultado esperado sempre poderá ocorrer por ações individuais, sendo inclusive o meio mais usual. Cita exemplos de ausência de vaga no ensino fundamental e prestações de saúde juridicamente exigíveis, mas referenda que o controle coletivo traria uma solução mais ampla, da mesma forma que o controle abstrato por ocorrência de uma omissão estatal. Quanto ao controle de fixação de metas e quantidade de recursos a ser investido, a legitimidade ativa para ações individuais se torna prejudicada, sendo cabíveis ações coletivas e de controle abstrato. Já o controle de atingimento de metas terá espaço próprio para as ações coletivas, sendo de difícil aplicação para as demais³⁹⁵.

³⁹¹ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo W.; TIMM, Luciano B. (orgs.). **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 143.

³⁹² SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: SOUZA NETO, Cláudio P. de; SARMENTO, Daniel (coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Lumen Juris, 2008, p. 543-544.

³⁹³ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo W.; TIMM, Luciano B. (orgs.). **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 143.

³⁹⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo W.; TIMM, Luciano B. (orgs.). **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 143.

³⁹⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo W.; TIMM, Luciano B. (orgs.). **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 144-145.

3.2.2. Controle abstrato

No âmbito do controle de constitucionalidade, a problemática é a mesma, a questão da legitimidade. Não sendo parte ativa para ações de cunho individual ou coletivo, fica afastada, inclusive, a possibilidade de controle de constitucionalidade difuso.

No tocante ao controle concentrado ou abstrato, a legitimidade dos movimentos sociais também fica afastada, como pudemos verificar. Nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) e Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC), determina o art. 103 da Carta Magna, são legitimados para proposição: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. O mesmo se aplica a qualquer Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que é regida pela Lei nº 9.882/99, mas remete ao mesmo artigo da Constituição Federal.

As ações de controle de constitucionalidade por omissão seguem raciocínio semelhante. A legitimidade ativa para a proposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão é a mesma da ADI e ADC, como referenda o art. 12-A da Lei 9.868/99 c/c o art. 103 da Carta Magna.

Já o mandado de injunção pode ser impetrado por qualquer pessoa física ou jurídica, que tenha um direito constitucionalmente assegurado, porém de exercício inviabilizado por ausência de norma regulamentadora³⁹⁶.

O art. 5º, LXXI, da Constituição previu, expressamente, a concessão do mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora tornar inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania³⁹⁷.

Assim, torna-se inviável a utilização desse instituto pelos movimentos pelos seguintes motivos: a) não atuam como pessoa física; b) não tem constituição de pessoa jurídica; c) no tocante a direitos difusos e coletivos, a legitimidade recai

³⁹⁶ NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 326.

³⁹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1257.

sobre o Ministério Público, conforme o art. 129, incisos II e III da Constituição; e d) o problema, como se vê acima, não é de inexistência de norma, mas de ineficácia na sua aplicação.

Diante de toda a problemática versada, vimos diversos problemas na implementação da propriedade funcionalizada, na aplicação cotidiana da atual estrutura, desde o âmbito da Vara Agrária, passando pelos problemas de execução detectados no INCRA, até a verificação da não legitimidade ativa dos movimentos sociais de acesso a terra em judicializar sua demanda, o que acaba por justificar as ações de pressão política, por intermédio da desobediência civil, e faz necessário trazer propostas de enfrentamento a estes problemas.

4 PROPOSTA DE ENFRENTAMENTO AOS PROBLEMAS DA QUESTÃO AGRÁRIA

O entendimento, que não é novo, sobre a funcionalização da propriedade, implica em uma reestruturação da forma como lidar com essa demanda. Assim, vimos o papel de um Poder Judiciário que viabiliza constitucionalmente a possibilidade de implementação de Varas Agrárias, setores específicos da Defensoria Pública, do Ministério Público, Polícias Civil e Militar, ao lado da Ouvidoria Agrária, no intuito de dar suporte ao INCRA.

O Estado de Alagoas, assim como em vários outros estados do país, dispõe de uma estrutura, de certa forma, vinculada ao atendimento dessas necessidades, ou seja, com especialização de varas agrárias, da mesma forma em relação aos demais órgãos como o Ministério Público, Defensoria Pública e policiais civil e militar. Porém, ressaltamos que não é apenas necessária a instituição de uma estrutura física, mas principalmente de uma mudança na mentalidade em lidar com a questão agrária, que não se trata de criar, por exemplo, uma vara possessória nos moldes civilísticos tradicionais, mas que atenda a toda uma finalidade institucional maior, onde essa tutela possessória, com base em uma função social da propriedade, deve ser vista não como fim, mas como meio de concretização da função social dentro de toda estrutura.

Progressivamente, acrescenta-se que o exercício privado da titularidade da propriedade deve estar submetido ao interesse social. O artigo 186 da Constituição Federal estatui um conjunto de benefícios básicos à luz do que se chama função social da propriedade, nomeadamente, da propriedade imobiliária rural. O exercício dessa titularidade privada está hoje submetido à observância desse conjunto de requisitos. E a inobservância deles submete o titular a uma espécie de sanção³⁹⁸.

Porém, diante da análise de casos concretos, e das necessidades que surgem dessas avaliações, é de se questionar se a criação das varas especializadas é o caminho mais adequado à solução desses litígios, seja pelo aspecto econômico processual, seja pelo interesse proprietário, ou mesmo extraproprietário.

Em relação ao primeiro aspecto, nota-se que talvez criar uma estrutura especializada não se justifique diante da pequena demanda, e mais, talvez a melhor análise seja do juízo que conhece a realidade social da localidade onde há o conflito,

³⁹⁸ FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 75-76.

o que já adentra no interesse das partes, visto que se pode questionar que levar o juízo para outra localidade, que não a da localização da propriedade, pode levar a dificuldades relativas à ampla defesa e contraditório, assim como a dificuldade de deslocamento pode inviabilizar a análise *in loco*, recomendada pelo art. 126 da Constituição, uma vez que nada no CPC obsta uma possível concessão de liminar reintegrando a posse, ferindo o interesse dos movimentos sem terra.

4.1. Problemas no âmbito do Judiciário

A problemática do acesso a terra não decorre de lacunas no nosso ordenamento jurídico, muito pelo contrário, a legislação é vasta e detalhada para tratar dessa demanda, nos âmbitos material e formal. É claro que sempre é possível vislumbrar melhorias que deem maior segurança jurídica, porém.

Como já relatado anteriormente, a propriedade funcionalizada é tratada como direito fundamental no art. 5º, da CF/88, assim como é elencada entre os princípios da ordem econômica. Bem como:

O art. 6º - com a redação da recente Emenda Constitucional nº 26 – coloca entre os direitos sociais a moradia. [...] Os artigos 170 a 181 tratam dos princípios gerais da atividade econômica, [...] Os artigos 182 e 183 disciplinam a política urbana, com menção a função social da propriedade e usucapião especial. Os artigos 184 a 191 tratam da política fundiária e da reforma agrária, em capítulo todo voltado a relação jurídica de propriedade à sua função social e ao novo usucapião especial. [...] O artigo 225 trata do meio ambiente [...] ³⁹⁹.

Passado todo suporte constitucional, temos ainda diversos diplomas legais que visam à promoção e execução da Política Nacional de Reforma Agrária, como: Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra); Lei 8.629/93 (dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária, previstos no Cap. III, Título VII, da CF/88); Lei Complementar 76/93 (dispõe sobre o Rito Sumário); Lei 10.267/01 e Decreto 4.449/02 (Altera e regulamenta a Lei de Registros Públicos e institui Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR); Decreto 2.250/97 (dispõe sobre vistorias de imóveis rurais); Decreto 2.614/98 (dispões sobre aquisição de imóveis rurais para fins de reforma agrária por meio de compra e venda); Resolução CONAMA 289 (Licenciamento ambiental), e: Instruções Normativas do INCRA IN 05

³⁹⁹ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 95.

(acordo judicial), IN 06 (crédito-instalação), IN 08 (atualização cadastral), IN 10 (fixa o módulo fiscal, e estabelece procedimentos para cálculo do Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência da Exploração (GEE)⁴⁰⁰.

Nota-se que o problema não é de falta de legislação sobre a demanda do acesso a terra, mas sim de buscar a melhor aplicação dessa legislação no sentido de melhor trabalhar os interesses contrapostos entre proprietários e os interesses extraproprietários, que são tão legítimos quanto aqueles.

Essa dualidade de interesses, que acompanha toda a formação histórica da sociedade, principalmente com o florescimento de ideias humanitárias da igreja, reforçada por ideias socialistas, se deve a uma literatura trabalhada sob a ótica da conflitualidade.

Bernardo Mançano Fernandes⁴⁰¹ compreende que não apenas a questão agrária se desenvolve sob essa ótica, mas todo o desenvolvimento territorial, e consequentemente político e econômico.

A conflitualidade é o processo de enfrentamento perene que explicita o paradoxo das contradições e as desigualdades do sistema capitalista, evidenciando a necessidade do debate permanente – nos planos teórico e prático – a respeito do controle político e de modelos de desenvolvimento. [...] A agricultura camponesa estabelecida ou que se estabelece por meio de ocupações de terra e implantação de assentamentos rurais, resultantes de políticas de reforma agrária, promove conflitos e desenvolvimento. A agricultura capitalista, na nova denominação de agronegócio, territorializa-se, expropriando o campesinato, promovendo conflito e desenvolvimento⁴⁰².

No âmbito filosófico, Axel Honneth⁴⁰³, adepto da Teoria Crítica alemã, dá um bom suporte a essa visão, ao vislumbrar a luta social em sua teoria do reconhecimento dissociada da ideia clássica de auto-conservação ou aumento do poder.

Tendo como base o modelo conceitual hegeliano de “luta por reconhecimento”, e fundamentos da psicologia social de George H. Mead, Axel

⁴⁰⁰ BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 62.

⁴⁰¹ FERNANDES, Bernardo Mançano. Conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 173-230.

⁴⁰² FERNANDES, Bernardo Mançano. Conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 173-230.

⁴⁰³ HONNET, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Tradução de Luiz Repa. Apresentação de Marcos Nobre. São Paulo: Editora 34, 2003, p. 18.

Honneth⁴⁰⁴ chega à conclusão sobre a essência legítima dos conflitos sociais, ao diferenciá-los quando advindos de meros interesses coletivos, modelo utilitarista, de quando surgem de sentimentos coletivos de injustiça. Complementando:

Os modelos de conflito que começam pelos interesses coletivos são aqueles que atribuem o surgimento e o curso das lutas sociais à tentativa de grupos sociais de conservar ou aumentar o seu poder de dispor de determinadas possibilidades de reprodução [...] Pelo contrário, um modelo de conflito que começa pelos sentimentos coletivos de injustiça é aquele que atribui o surgimento e o curso das lutas sociais às experiências morais que os grupos sociais fazem perante a denegação de reconhecimento jurídico ou social⁴⁰⁵.

Axel Honnet⁴⁰⁶ vai além, e usa um argumento extremamente valoroso a fomentar a ação dos movimentos sem terra em sua “luta coletiva por reconhecimento”.

Diferentemente de todos os modelos explicativos utilitaristas, ele sugere a concepção segundo a qual os motivos da resistência social e da rebelião se formam no quadro de experiências morais que procedem da infração de expectativas de reconhecimento profundamente arraigadas [...] se essas expectativas normativas são desapontadas pela sociedade, isso desencadeia exatamente o tipo de experiência moral que se expressa no sentimento de desrespeito. Sentimentos da lesão dessa espécie só podem tornar-se a base motivacional de resistência coletiva [...] o surgimento de movimentos sociais depende da existência de uma semântica coletiva que permite interpretar as experiências de desapontamento pessoal como algo que afeta não só o eu individual mas também um círculo de muitos outros sujeitos⁴⁰⁷.

Sob essa ótica de Honnet, somada a uma legislação que visa cumprir uma política pública firmada pelo Estado, o judiciário não pode vislumbrar os movimentos que buscam a efetiva aplicação de um direito posto, seja como direito fundamental e/ou social, expressos na carta constitucional, partindo de uma presunção de ofensivos ao direito de propriedade, devendo o judiciário ao tratar dessas lides específicas, afastando-se de uma visão eminentemente privatista, a partir de uma visão mais publicista sobre esse direito.

Contudo, a utilização da desobediência civil deve seguir os moldes já tratados conceitualmente, ou seja, vinculados a uma essência não violenta, sob pena de

⁴⁰⁴ HONNET, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Tradução de Luiz Repa. Apresentação de Marcos Nobre. São Paulo: Editora 34, 2003, p. 260-261.

⁴⁰⁵ HONNET, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Tradução de Luiz Repa. Apresentação de Marcos Nobre. São Paulo: Editora 34, 2003, p. 260-261.

⁴⁰⁶ HONNET, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Tradução de Luiz Repa. Apresentação de Marcos Nobre. São Paulo: Editora 34, 2003, p. 258.

⁴⁰⁷ HONNET, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Tradução de Luiz Repa. Apresentação de Marcos Nobre. São Paulo: Editora 34, 2003, p. 258.

perder sua legitimidade, e mais, ultrapassar a seara de atuação para efetivar direitos e adentrar no aspecto revolucionário, ou mesmo criminoso, que deve ser observado pelo judiciário nos casos concretos.

Foram citados como problemas no âmbito estadual, da Vara Agrária: 1) extinção sem julgamento de mérito após a desocupação do imóvel (grande maioria); 2) interditos proibitórios em situações onde já ocorreram invasões e desocupações no mesmo terreno; 3) concessão de liminares sem a devida análise *in loco* do cumprimento da função social; 4) concessão de liminar favorável ao MST na vara agrária, após análise do imóvel, porém derrubada pelo TJ-AL, após análise meramente documental de titularidade. Mas, ressalta-se duas decisões recentes com mudança de comportamento dos desembargadores, no sentido de equiparar a proteção a propriedade à proteção de direitos fundamentais sociais.

É com essa missão que o art. 126 da Constituição abre a possibilidade de criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias, instituindo a presença do juiz no local do litígio para que ocorra eficiente prestação jurisdicional. Porém, o termo “sempre que necessário” não deveria ser encarado sob a ótica de faculdade, principalmente por se tratar de uma tutela possessória que só pode ser confirmada ao ser detectado o pleno exercício de um poder de domínio, ou poder de fato sobre a coisa. Entretanto, vê-se que, na prática, tal execução se torna difícil, o que gera outros problemas já citados⁴⁰⁸.

Com isso, no tocante ao primeiro problema, a estrutura, seja ela especializada agrária ou não, não se vê uma solução jurídica, posto que a motivação das invasões é, primeiramente, fazer pressão política, a fim de que os órgãos estatais analisem o cumprimento dos requisitos da função social daquela propriedade, e já determinem para aqueles invasores uma expectativa de conversão em assentamento.

Para o segundo problema, nota-se que existe uma descrença nos poderes constituídos para a resolução de litígios, do qual faz parte a própria vara agrária, e vê-se, como já demonstrado, a imposição de multa diária para coação de invasões abusivas e que desrespeitam decisões anteriores.

No terceiro caso, o juiz só deve conceder liminar de manutenção ou reintegração de posse quando fique comprovado o real exercício desta, somado ao cumprimento da função social da propriedade, que fomentou a criação de varas

⁴⁰⁸ PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 471.

específicas para cuidar de conflitos agrários, visto que, na prática, a visita *in loco* costuma comprovar a não utilização ou utilização inadequada da propriedade rural, fato que seria muito mais simples de ser resolvido se ficasse ao encargo do judiciário da localidade do imóvel.

Já no que tange à possibilidade de reforma do indeferimento de liminar de reintegração de posse, tem-se um problema de graves consequências, que é fazer com que uma vara especializada se torne inócua diante de um tribunal que não tem a mesma especialização, ou a mesma sensibilidade para cumprir o que determina o art. 126 da Constituição.

Há quem entenda, principalmente dentre os agraristas, para evitar decisões conflituosas desse tipo, que deveria ser criada uma estrutura totalmente especializada, nos moldes do que ocorre com o Direito do Trabalho e Direito Eleitoral⁴⁰⁹, com primeiras instâncias, tribunais estaduais e regionais de Direito Agrário. Contudo, certamente não há demanda que justifique tal atitude por parte do judiciário.

Porém, entende-se não ser necessária tal medida, seja por questões econômicas, ou por questões de mera aplicação do direito. Nesse caso, o mais adequado é a mudança de postura dos desembargadores para passar a assimilar a necessidade de aplicação da legislação agrária com base nos moldes da legislação específica e seus princípios, inclusive de âmbito constitucional, a fim de promover a justiça social e o aumento da produtividade, como emblematicamente fez o Tribunal de Justiça do Rio Grande de Sul na ementa transcrita abaixo, em voto do desembargador Guinter Spode.

AGRAVO DE INSTRUMENTO, DECISÃO ATACADA: LIMINAR QUE CONCEDEU A REINTEGRAÇÃO DE POSSE DA EMPRESA ARRENDATÁRIA EM DETRIMENTO DOS SEM-TERRA.

Liminar deferida em primeiro grau suspensa através de despacho proferido nos autos de agravo, pelo desembargador de plantão. Competência da Justiça Estadual.

Recurso conhecido, mesmo que descumprindo o disposto no Art. 526 CPC, face dissídio jurisprudencial a respeito e porque a demanda versa direitos fundamentais.

Garantia a bens fundamentais como mínimo social.

Prevalência dos direitos fundamentais das 600 famílias acampadas em detrimento do direito puramente patrimonial de uma empresa. Propriedade: garantia de agasalho, casa e refúgio do cidadão.

⁴⁰⁹ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012, p. 148.

Inobstante ser produtiva a área, não cumpre ela sua função social, circunstância esta demonstrada pelos débitos fiscais que a empresa proprietária tem perante a União. Imóvel penhorado ao INSS.

Considerações sobre os conflitos sociais e o Judiciário. Doutrina local e estrangeira.

Conhecido, por maioria; rejeitada a preliminar de incompetência, à unanimidade; proveram o agravo, por maioria⁴¹⁰.

Segue entendimento semelhante, do desembargador Carlos Rafael dos Santos Júnior do mesmo Tribunal:

No caso dos autos, se está diante desse dilema. A aplicação da norma jurídica que disciplina a posse e a propriedade em sua acepção e valoração mais costumeiramente encontrada na jurisprudência e doutrina tradicionais, se concluirá por denegar o agravo. Todavia, já se nota, não é assim que penso se deva agir no caso dos autos, em que se está a tratar de direitos fundamentais do cidadão, como bem posto pelo eminente desembargador Guinter em seu voto lúcido.

[...]

Aqui, vislumbro a possibilidade de que se adote, no caso em exame, uma solução voltada para esta função oblíqua da propriedade, não apenas de garantia da produção, mas de agasalho, casa e refúgio do cidadão.

Gize-se que, ainda que a área seja produtiva, se não obstante tal produção, seus proprietários não vem atendendo aos impostos, incidentes, ou não, sobre a área discutida, a função social da propriedade não está sendo atendida⁴¹¹.

Assim, vê-se que, sem precisar de uma estrutura totalmente voltada ao direito agrário, de forma especializada, podem ser efetivadas as ambições do que determina a Carta Constitucional para implantação da política de Reforma Agrária, sob pena de ver o judiciário, criado para a resolução de conflitos, como um fomentador destes, ao proporcionar decisões inadequadas na instância especializada, ou mesmo em âmbito de tribunal que não dispõe do mesmo aparato, ao carregar a mesma essência social enquanto decide tais lides.

4.2. Problemas no âmbito da efetivação das Políticas Públicas

Ao centralizar a execução da efetivação do acesso a terra por intermédio da política pública da reforma agrária surgem alguns problemas para o governo, mas,

⁴¹⁰ SPODE, Guinter. Agravo de instrumento n.º 598.360.402, 19ª Câmara Cível do TJRS. *Revista de Jurisprudência do TJRS*, Porto Alegre, TJRS, n.º 191, 1998, p. 291 e ss. In: CHEMERIS, Ivan Ramon. **A função social da propriedade**: o papel do Judiciário diante das invasões de terras. São Leopoldo: Unisinos, 2002, p. 108-109.

⁴¹¹ SANTOS JÚNIOR, Carlos Rafael dos. Agravo de instrumento n.º 598.360.402, 19ª Câmara Cível do TJRS. *Revista de Jurisprudência do TJRS*, Porto Alegre, TJRS, n.º 191, 1998, p. 291 e ss. In: CHEMERIS, Ivan Ramon. **A função social da propriedade**: o papel do Judiciário diante das invasões de terras. São Leopoldo: Unisinos, 2002, p. 114.

principalmente para os movimentos de luta pela terra, como: 1) não atender a demanda crescente de trabalhadores sem terra; e 2) não deixar espaço para judicialização dessa demanda pelos movimentos sociais, em virtude da opção em não serem pessoa jurídica, inviabilizando-a como parte legítima em ações individuais e coletivas, e sendo meros destinatários destas.

O não acesso a terra é um dos mais graves problemas históricos em um país de graves desigualdades sociais. Em pesquisa realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em conjunto com INCRA, denominada “Pesquisa Sobre a Qualidade de Vida, Produção e Renda dos Assentamentos da Reforma Agrária”⁴¹², visando “captar informações sobre quem são, como vivem, o que produzem e como produzem, e o que pensam as famílias assentadas da reforma agrária de todo o País”, que abrangeu 804.867 famílias assentadas entre os anos de 1985 e 2008, totalizando 1.164 acampamentos por todo o território brasileiro.

Viu-se, dentre vários outros aspectos, tratar-se de uma população realmente carente de diversos direitos, dentre os quais, aqueles que poderiam proporcionar aptidão para uma vida melhor, a educação e a saúde.

84% é o nível de alfabetização dos assentados da reforma agrária. A pesquisa revelou que o principal problema está no ensino médio e superior, com acesso inferior a 10%.

56% das famílias estão descontentes com o acesso a hospitais e postos de saúde, confirmando o desafio da universalização da saúde, especialmente no meio rural e nas regiões norte e nordeste⁴¹³.

Diante de várias políticas de cunho social, firmadas pelo governo, a política de reforma agrária aponta como uma das mais atrativas, justamente por visar atender uma gama de direitos fundamentais, como moradia, trabalho, alimentação, e, conseqüentemente, segurança, educação e saúde, que só por isso já se torna de maior abrangência frente a diversos outros programas.

Contudo, no estado de Alagoas vê-se um problema ainda mais grave, que somado ao supracitado, gera grandes preocupações no tocante à dificuldade em atender a crescente demanda, que é o crescente desemprego no campo,

⁴¹² INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Pesquisa inédita aponta que qualidade de vida em assentamentos melhorou.** [online]. Disponível em: <<http://www.INCRA.gov.br/index.php/noticias-sala-de-imprensa/noticias/466-pesquisa-inedita-aponta-que-qualidade-de-vida-em-assentamentos-melhorou>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

⁴¹³ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Pesquisa inédita aponta que qualidade de vida em assentamentos melhorou.** [online]. Disponível em: <<http://www.INCRA.gov.br/index.php/noticias-sala-de-imprensa/noticias/466-pesquisa-inedita-aponta-que-qualidade-de-vida-em-assentamentos-melhorou>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

principalmente na Zona da Mata, região de grande parte do nosso maior produto econômico, a cana de açúcar, primeiro pela crescente mecanização, segundo pela crítica situação financeira de várias de nossas usinas, o que tem gerado demissões em massa, levando boa parte dessa população a adentrar nos movimentos sociais.

O planejamento do governo Dilma, como já relatado, tem dado privilégio ao desenvolvimento dos assentamentos, fato que demonstra uma latente diminuição no número de desapropriações e aquisições de terra por parte do INCRA nos três últimos anos, com o objetivo de proporcionar autossuficiência na agricultura familiar, segundo o próprio presidente do INCRA, Carlos Guedes⁴¹⁴.

Com isso, foram retiradas do INCRA algumas ações do instituto, e diminuído o orçamento para passar a trabalhar com parcerias, outras estão sendo repassadas a iniciativas dos governos e municipalidades, que, em regra, têm resistido a ações desse tipo, visto que, geralmente essas pessoas se encontram no polo oposto da discussão do acesso a terra. No âmbito das parcerias está, por exemplo, o “Programa Minha Casa, Minha Vida”⁴¹⁵, dentre diversas outras situações para viabilizar a infraestrutura em torno dos assentamentos, que dependiam exclusivamente de ações do INCRA.

Assim, se torna importante que todos os poderes compreendam a importância da política de reforma agrária sob o aspecto amplo de acesso a direitos fundamentais, sob a ótica da democratização do direito a terra, da finalidade econômica de aumento da produtividade quando expresso como princípio da ordem econômica. Ou seja, é um investimento que efetivará a dignidade dessa parcela da população, visando dar retorno econômico a toda a comunidade.

Por fim, diante da conjuntura já relatada, de não judicialização dos movimentos como parte ativa a questionar judicialmente o acesso a terra, não resta alternativa ao ser mero destinatário, senão a cobrança por meio de ações de pressão, seja pela desobediência civil ou pelo direito de resistência.

⁴¹⁴ SALGADO, Aline. *Reforma agrária está lenta ou criteriosa?* **Brasil Econômico**. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21567&Itemid=75. Acesso em: 02 mar. 2014.

⁴¹⁵ MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Minha Casa Minha Vida vai beneficiar assentados da Reforma Agrária**. [online]. Disponível em: http://www.mda.gov.br/portal/tvmda/videos-view?video_id=11868494. Acesso em: 10 mai. 2013.

Contudo, cabe ressaltar que essa busca por uma sociedade mais justa por parte do MST não pode ser desmedida, como o próprio instituto da desobediência civil em suas bases fundamenta.

Isso não significa, necessariamente, que o MST esteja legitimado para quebrar a lei para assegurar seus objetivos? Devemos entre duas ações que o MST, agindo na legalidade pode ter. Poderia apelar a consciência da comunidade como um todo, persuadindo outros a ver e a sentir a injustiça. Ou poderia pressionar a comunidade, força-la a aceitar suas demandas por medo ou conveniência, e não por um fortalecido senso de justiça. Essa é uma suposição plausível no caso dos sem-terra? Isso depende das respostas disponíveis sobre os motivos por que a reforma agrária não progrediu no Brasil até agora⁴¹⁶.

Sendo assim, diante de não acesso pela via judicial, e diante da ineficácia do Estado em implantar políticas públicas, pode-se verificar a ocorrência de ações que atingem direitos alheios, e mesmo assim podem ser caracterizadas como legítimas.

Uma das características de um Estado de Direito, que por vezes é utilizada para afastar o direito de resistência, é o “judicialismo”, expresso na Constituição Federal como direito fundamental, ao dizer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito”, no art. 5º, inciso XXXV. Porém, no caso em tela, os movimentos sociais não são parte ativa de tal atuação, apenas polo passivo nos conflitos agrários.

Entretanto, mesmo que essa possibilidade existisse, o direito de resistência não estaria afastado em nosso ordenamento, se analisarmos que ele se encontra na Declaração Universal dos Direitos Humanos como último recurso do homem contra a tirania e opressão.

Somente em casos em que seja impossível o recurso ao Poder Judiciário, ou em casos em que até mesmo o Poder Judiciário se apresente como omissor ou opressor, é que o direito de resistência se encaixará com perfeição⁴¹⁷.

Assim, as ações dos movimentos sem terra se reputam legítimas quando se caracterizam dentro dos moldes pacíficos da desobediência civil. Mas também quando ferem normas de direito, a fim de atingirem direitos de maior amplitude, no caso, direitos fundamentais.

⁴¹⁶ BUZANELLO, José Carlos. **Os sem-terra e a questão da desobediência civil**. Revista da OAB/RJ. V. 26, N. 2, jan. a dez 2010, p. 174.

⁴¹⁷ MONTEIRO, Maurício Gentil. **O direito de resistência na ordem jurídica constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 185.

Nesse último caso, o direito de resistência pode partir da ótica de uma certa ilegitimidade, até ilicitude, tendo apenas o seu reconhecimento quando da análise do caso concreto, ou seja, no momento que necessitar de uma ponderação de valores por parte do magistrado, com base no que Jorge Miranda denomina de causa especial de justificação⁴¹⁸.

Conforme o entendimento de John Rawls, “Os tribunais deveriam levar em conta a natureza do ato de protesto de quem recorre à desobediência civil, e o fato de que ele se justifica (ou assim pode parecer) à luz dos princípios políticos que fundamentam a constituição, e com base nesses argumentos eles deveriam reduzir e, em certos casos, suspender a sanção legal” [...] admitindo a resistência política em caso de descumprimento das finalidades para as quais foi firmado o pacto, finalidades essas expostas nas normas constitucionais⁴¹⁹.

Ressalta-se que, se comprovada a ação de outros órgãos, no intuito de viabilizar a efetivação da Reforma Agrária, haveria uma situação distinta, em que o direito de resistência teria diminuída sua justificação, o que é o caso da atuação das varas agrárias em parceria com outros órgãos, como Defensoria Pública, Ministério Público, polícias civil e militar, com destaque em Alagoas para o Centro de Gerenciamento de Crises, e a Ouvidoria Agrária, que fomenta toda essa estrutura e mentalidade especializada, e vê-se uma atuação conciliatória, que, em números, comprova a redução no índice de conflitos e mortes no campo, em paralelo com a redução de ocupações de terra entre os anos de 2001 (ano em que foi iniciado o monitoramento pela Ouvidoria Agrária Nacional) e 2011⁴²⁰. Onde se, entre os anos 1995 e 2000 (6 anos) houveram 2.181 ocupações de terra, a partir de 2001 até o ano de 2010 (10 anos) foram registradas 2.229 ocupações de terra⁴²¹.

Tal potencialização da política de reforma agrária a partir da análise do cumprimento da função social poderia ocorrer através de ações civis por parte do Ministério Público, frente à ampla discussão que teria o tema, como já ressaltado por

⁴¹⁸ MONTEIRO, Maurício Gentil. **O direito de resistência na ordem jurídica constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 188.

⁴¹⁹ MONTEIRO, Maurício Gentil. **O direito de resistência na ordem jurídica constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 188-189.

⁴²⁰ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Órgãos Agrários no Brasil** [online]. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/ouvidoria/institucional/orgaosAgrariosnoBrasil>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

⁴²¹ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Órgãos Agrários no Brasil** [online]. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/ouvidoria/institucional/RelatoriosdaOuvidoriaAgrariaNacional>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

Claudio Pereira de Souza Neto e Ana Paula de Barcellos, e possível universalização de suas demandas.

Inclusive, tribunais já acolheram a possibilidade de compelir a municipalidade a agir (JTJ 178/13; 193/227; RT 742/256), sob pena de desapropriação para fins de reforma agrária⁴²².

Vê-se, portanto, a possibilidade da utilização da ação civil pública para compelir o mau proprietário e o Poder Público a cumprirem a cláusula geral da função social da propriedade, tanto por condutas comissivas como omissivas⁴²³.

Assim, essa atuação buscará reduzir a demanda de trabalhadores rurais ao acesso a terra, para que as gerações subsequentes tenham condições diferentes e não reforcem ainda mais esse contingente. Ações essas que ao mesmo tempo afastam a justificação dos movimentos em utilizar de meios reivindicatórios que possam provocar lesão a direitos de parte da população, com base na não judicialização de suas demandas, e não efetivação de políticas públicas.

⁴²² LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 161-162.

⁴²³ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 161-162.

CONCLUSÃO

O presente trabalho traz à tona uma discussão antiga, circundada de divergências ideológicas, mas, principalmente, sob a ótica que nos interessa, o tratamento da propriedade e sua respectiva função social no âmbito jurídico.

Viu-se que a propriedade se incorpora, se reinventa de acordo com o momento histórico no qual está inserida, assimilando valores e características próprias desse sistema socioeconômico e jurídico, diante da importância da compreensão do ponto de vista histórico, demonstrando que a análise da propriedade deve se afastar da ótica de proteção de um bem entendido como absoluto, mas sem se afastar do entendimento clássico de que a propriedade é também direito fundamental, inclusive para o exercício de outros direitos fundamentais, como a liberdade e a igualdade, e mesmo a fraternidade.

Ocorre que essa propriedade deve ser entendida como, também, de interesse público, passando a ser vista como uma potencialidade para se satisfazer direitos de outros sujeitos que não tiveram acesso aos mesmos bens jurídicos, ou seja, é incorporado ao conceito de propriedade um dever, de cumprir os requisitos da função social, sob pena de perder a qualidade de proprietário, em prol de um interesse público, que visa democratizar a propriedade, seja sob o ponto de vista sociológico, econômico, ou jurídico ao buscar efetivar outros direitos sociais decorrentes da propriedade.

Essa proteção ao direito de acesso a terra não pode ficar às margens do discurso da efetivação de direitos fundamentais, sob a ótica da eficácia horizontal, ou seja, os mesmos elementos que dão sustentação aos movimentos buscarem caracterizar proprietários como descumpridores da função social, sejam eles, de produtividade, relações de trabalho ou ambientais, devem ser observados em relação às ações desses movimentos. Assim, o mesmo caminho que pode levar a desapropriação de terras em seu benefício, pode descaracterizar seu direito de acesso a terra, caso descumpra tais requisitos.

No tocante à tática de ação, dois elementos são fundamentais à análise proposta, a não utilização de um CNPJ para buscar não ser responsabilizado civilmente por suas ações, e a utilização da desobediência civil com o mesmo propósito, além de afastar a culpabilidade penal através de uma cláusula supralegal excludente de culpabilidade.

Primeiro mostrou-se que não há nenhum óbice à responsabilização do MST, por não dispor de CNPJ, demonstrando que por ser ente não personalizado não carece de legitimidade processual para atuar como polo passivo, bastando identificar um ou vários responsáveis pelo movimento, e se for o caso, verificar a constituição das associações e cooperativas vinculadas a atividades do MST, para verificar se não se trata de uma mera manobra em não vincular patrimônio ao movimento, protegendo-os de ações de responsabilização civil.

Segundo, para se caracterizar a desobediência civil como causa excludente de culpabilidade, a atuação deve se dar sob os parâmetros da não violência, da busca por efetivação de direitos fundamentais diante da inércia do Estado, e que essa ação não gere danos relevantes. Porém, esta última, por ser conceitualmente aberta, depende da análise do caso concreto, da ponderação dos interesses almejados e do dano ocasionado.

Partiu-se de uma hipótese que não se confirmou por completo, ao analisar casos concretos, que foi a necessidade de criação de uma vara especializada como caminho mais adequado a lidar com os conflitos agrários. Viu-se que, na prática, a análise genérica do art. 95 do CPC, em que a competência deve recair sobre o foro da localidade do imóvel, pode sim ser a mais apta a analisar a causa, posto que conheçam mais a realidade local, e disponham de mais facilidade em cumprir o que predetermina o parágrafo único do art. 126 da CF, segundo o qual, sempre que necessário, o magistrado deve se dirigir ao local do imóvel. E de acordo com o que se viu em decisões recentes do próprio TJ-AL, a análise da matéria pode atingir o que predispõe a tutela proprietária em favor dos direitos sociais, mesmo não tendo uma estrutura especializada, como nos moldes propostos por alguns agraristas.

Por fim, analisou-se a possibilidade de controle de políticas públicas, inclusive como possível fomentadora da atuação dos movimentos por ações de desobediência civil, diante da sua impossibilidade de atuar como polo ativo, visto que o titular das ações de desapropriações é o INCRA.

A opção política do Estado em efetivar a democratização do acesso a terra por intermédio da política de reforma agrária traz algumas dificuldades aos movimentos, posto que estes não são legitimados para propor Ação Civil Pública, porém, nada impede que o MP atue em interesses correlatos aos seus. Da mesma forma, quanto ao controle abstrato, restando apenas a opção de serem terceiros interessados nessas lides, inclusive no âmbito da atuação do INCRA, onde são

meros destinatários, visto que o mérito decidido no âmbito administrativo não é discutido na justiça federal, onde apenas existe uma discussão sobre o *quantum debeat* da causa.

Senso assim, o direito de resistência, que pode surgir como ato ilegítimo ou mesmo ilícito, só pode, ou deve ter esse reconhecimento caso a análise do caso concreto, ao ponderar os valores almejados e atingidos, confirmem sua proporcionalidade em sentido amplo, admitindo, como em alguns casos trazidos no trabalho, que ações, a princípio, ofensivas a interesses de terceiros, nada mais são do que os meios encontrados para pressionar o Estado e concretizar direitos não implementados pela sua própria inação ou ineficácia.

Com isso, vê-se que há legitimidade nas ações dos movimentos sem terra, seja pela dificuldade em judicializar sua demanda, seja pela ineficácia do Estado em efetivar políticas de acesso a terra, políticas já amplamente inseridas e especificadas no ordenamento. Porém, tal atuação não pode se dar de forma abusiva, contrária ao direito, ou mesmo contrária ao Estado, sob pena de deslegitimar a causa do movimento, ou mesmo de inseri-lo na ilegalidade, onde daí surge a importância do operador do direito em não apenas subsumir, mas principalmente interpretar e ponderar os princípios contrapostos diante do caso concreto, a fim de vislumbrar o atendimento a esses parâmetros abertos.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. 29ª Vara Cível da Capital – Conflitos Agrários. Processo: 0500930-29.2008.8.02.0040. Juiz Ayrton de Luna Tenório. Maceió, 08 ago. 2012.

_____. 29ª Vara Cível da Capital – Conflitos Agrários. Processo: 0500091-96.2009.8.02.0095. Juiz Carlos Cavalcanti de Albuquerque Filho. Maceió, 07 jul. 2009.

_____. 29ª Vara Cível da Capital – Conflitos Agrários. Processo: 0700005-68.2014.8.02.0095. Juiz Claudemiro Avelino de Souza. Maceió, 03 abr. 2014.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. Processo: 0800802-96.2013.8.02.0900. Desembargador Tutmés Airan. Maceió, 04 set. 2013.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. Processo: 0801091-29.2013.8.02.0900. Desembargador Washington Luiz. Maceió, 08 ago. 2013.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

ALMEIDA, Guilherme do Couto de. **Invasão ou ocupação? Ensaio sobre a função social da propriedade**. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/26812/public/26812-26814-1-PB.pdf>>. Acesso em 20 set. 2009.

ALBUQUERQUE FILHO, Carlos Cavalcanti. **O Fórum Agrário do Estado de Alagoas**. Maceió, V ed., 2008. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/praticas/o-forun-agrario-do-estado-de-alagoas-479/>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

ALMEIDA, Lacerda de. In: LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Posse**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ARONNE, Ricardo. **Por uma nova hermenêutica dos direitos reais limitados: (das raízes aos fundamentos contemporâneos)**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **Propriedade e domínio**: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ASSIS, Araken de. **Manual de Execução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

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

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo W.; TIMM, Luciano B. (orgs.). **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BEVILÁQUA, Clóvis. In: LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. **ADPF 45 MC/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em: 29 arb. 2004. Publicado em: 04 mai. 2004. Acessado em: 20 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/c_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 28 mar. 2010.

_____. **Decreto Lei n.º 55.891**: promulgada em 31 de março de 1965. Artigo 1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/c_03/decreto/1950-1969/D55891.htm>. Acesso em: 15 jan. 2013.

_____. **Lei Complementar n.º 76**: promulgada em 6 de julho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/c_03/leis/lcp/Lcp76.htm> Acesso em: 12 mar. 2012.

_____. **Lei n.º 4.504 (Estatuto da Terra)**: promulgada em 30 de novembro de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/c_03/leis/l4504.htm> Acesso em: 12 mar. 2012.

_____. **Lei n.º 7.347 de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/c_03/leis/l7347orig.htm> Acesso em: 05 ago. 2013.

_____. **Lei n.º 8.629 de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/c_03/leis/l8629.htm>. Acesso em: 05 jul. 2013.

BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma agrária por conflitos. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008. p. 17-128.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O Conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 01-49.

BUZANELLO, José Carlos. **Os sem-terra e a questão da desobediência civil**. Revista da OAB/RJ. V. 26, N. 2, jan. a dez 2010.

CABRAL, Rodolfo de Carvalho. Paradigmas do direito à terra: para além da função social da propriedade. In: FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena; XAVIER, Madson; BASTOS, Ronaldo. **Direitos humanos e justiça social**. João Pessoa: EdUFPB, 2011. p. 331-362.

CALDART, Roseli Salete. **O MST e a formação dos sem terra: o movimento social como princípio educativo**. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300016>. Acesso em: 15 mar. 2013.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012

CANOTILHO, J. J. Gomes. O direito constitucional como ciência de direcção – o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”) In: CANOTILHO, J. J. Gomes [coord. et. al.]. **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CASTRO JÚNIOR, Torquato. Constitucionalização do direito privado e mitologias da legislação: código versus constituição. In: SILVA, Artur Stamford (Org.). **O judiciário e o discurso dos direitos humanos**. Recife: Universitária da UFPE, 2011. p. 59-66.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). *Quem somos* [online]. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/quem-somos/missao>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000. P. 145-6, Apud LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

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

DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada**: do caráter absoluto à função social e ambiental: sistemas jurídicos italiano e brasileiro. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

DOTTI, René Ariel. **Curso de Direito Penal: parte geral**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. 3ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2009.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. GONÇALVES, Marcos Alberto Rocha. Aspectos da funcionalização da propriedade no modelo brasileiro. In: ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de (Org.). **Direitos fundamentais na Constituição de 1988: estudos comemorativos aos seus vinte anos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2008. p. 124-147.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: parte geral e lindb**. 10 ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

_____. ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006.

FATTORELLI, Maíra Miranda. **Direito de resistência como potencial emancipatório dos direitos humanos**. In: XXI Seminário de iniciação científica da PUC-RIO. Rio de Janeiro: Departamento de Direito, 2013.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, Antônio Marcio (coord.) et. al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008. P. 173-230.

FERREIRA, Marielise. Sem-terras são réus em crimes de Segurança Nacional. **Zero Hora**. Porto Alegre, 18 Abr. 2008. Questão agrária. Nº 15575. Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default2.jsp?uf=1&local=1&source=a1832575.xml&template=3898.dwt&edition=9689§ion=67>>. Acesso em: 15 Out. 2009.

FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. In: SILVA, Regina Beatriz Tavares da (coord.). **Código Civil Comentado**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FONTES, André R. C. Limitações constitucionais ao direito de propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). **Problemas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 435-456.

FRANÇA, José Nascimento de. **Projeto Democrático Socialista do MST**: alguns elementos linguístico-ideológicos. Maceió: Edufal, 2009.

FREITAS, Lorena; FEITOSA, Enoque. Para uma expropriação dos expropriadores: uma análise crítico-jurídica do regime agrário brasileiro. In: FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena; XAVIER, Madson; BASTOS, Ronaldo. **Direitos humanos e justiça social**. João Pessoa: EdUEPB, 2011. p. 303-330.

GANDHI, Mahatma. **Distribuição equitativa através da não violência**. Universidade de São Paulo-USP / Biblioteca virtual de Direitos Humanos da USP. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-n%C3%A3o-Inseridos-nas-Delibera%C3%A7%C3%B5es-da-ONU/mahatma-gandhi-distribuicao-equitativa-atraves-da-nao-violencia.html>>. Acesso em 18 jan. 2014.

GARGARELLA, Roberto. In: FATTORELLI, Maíra Miranda. **Direito de resistência como potencial emancipatório dos direitos humanos**. In: XXI Seminário de iniciação científica da PUC-RIO. Rio de Janeiro: Departamento de Direito, 2013.

GOHN, Maria da Glória; Breno M. Bringel. **Movimentos sociais na era global**. Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. **Sociologia dos Movimentos Sociais**: indignados, Occupy Wall Street, Primavera Árabe e mobilizações no Brasil. São Paulo: Cortez, 2013.

GOMES, Orlando. **Direito Reais**. Atualizada por Luiz Edson Fachin. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GONÇALVES, Alcindo. **Políticas públicas e a ciência política**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 75-102.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. 11. Ed. Niterói: Impetus, 2009.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução de: Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GUILHERMINO, Everilda Brandão. **Propriedade privada funcionalizada**. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2012.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

HONNET, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Tradução de Luiz Repa. Apresentação de Marcos Nobre. São Paulo: Editora 34, 2003

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRARIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. [online] Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Encontro discute revitalização das Salas da Cidadania do INCRA**. [online]. Disponível em: < <http://www.INCRA.gov.br/index.php/noticias-sala-de-imprensa/noticias/4423-encontro-discute-revitalizaaao-das-salas-da-cidadania-do-INCRA> >. Acesso em: 10 mai. 2013.

_____. **Números da Reforma Agrária - Assentamentos de trabalhadores(as) rurais - números oficiais**. [online]. Disponível em: <<http://www.INCRA.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

_____. **Pesquisa inédita aponta que qualidade de vida em assentamentos melhorou**. [online]. Disponível em: < <http://www.INCRA.gov.br/index.php/noticias-sala-de-imprensa/noticias/466-pesquisa-inedita-aponta-que-qualidade-de-vida-em-assentamentos-melhorou>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

_____. **PNRA**. [online]. Disponível em: < <http://www.INCRA.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/pnra-plano-nacional-de-reforma-agraria>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

_____. **Reforma Agrária**. [online]. Disponível em: <<http://www.INCRA.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/reforma-agraria>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

KATAOKA, Eduardo Takemi. Declínio do Individualismo e Propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). **Problemas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 457-466.

KING JR. Marthir Luther. **Discurso de Marthir Luther King Kr. na Marcha para Washington** (*I have a dream*). DHNET. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/desejos/sonhos/dream.htm>>. Acesso em 18 jan. 2014.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002.

LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LEÃO XIII. **Rerum Novarum**: Encíclica sobre a Condição dos Operários. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 1967.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil**: parte geral. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Novas perspectivas da constitucionalização do direito civil. In: **Revista do Mestrado em Direito**, Maceió, v. 2, n. 3, p. 115-146, dez. 2006.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: Martin Claret, 2011.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARQUESI, Roberto Wagner. **A propriedade-função na perspectiva civil-constitucional**: desapropriação de imóveis produtivos não funcionais. Curitiba: Juruá, 2012.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

_____. **Sobre a questão judaica**. Tradução de Daniel Bensaid e Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Minha Casa Minha Vida vai beneficiar assentados da Reforma Agrária**. [online]. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/tvmda/videos-view?video_id=11868494>. Acesso em: 10 mai. 2013.

_____. **Órgãos Agrários no Brasil** [online]. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/ouvidoria/institucional/orgaosAgrariosnoBrasil>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. **Órgãos Agrários no Brasil** [online]. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/ouvidoria/institucional/RelatoriosdaOuvidoriaAgrariaNacional>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. In: MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). **Nossos objetivos** [online]. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/taxonomy/term/324>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

MONTEIRO, Maurício Gentil. **O direito de resistência na ordem jurídica constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MONTONI, Karla Bianca Maranhão Calazans; AMARAL, Cláudia Muniz do. As Decisões Judiciais nas Ações de Reintegração de Posse no Estado de Alagoas: Algumas Reflexões. **Olhares Plurais**, Maceió-AL, v. 1, n. 2, p. 68 à 87, oct. 2010. ISSN 2176-9249. Disponível em: <<http://revista.seune.edu.br/index.php/op/article/view/16>>. Acesso em: 22 Sep. 2013.

NERY JUNIOR, Nelson; Rosa NERY, Maria de Andrade. **Código Civil Comentado**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

OPITZ, Silvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PAULA, Francisco Julião Arruda de. In: LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

PEGORARO JÚNIOR, Paulo Roberto. **Personalidade Jurídica do MST**: caminhos para sua responsabilização civil. Jusnavigandi. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/11759/personalidade-juridica-do-mst-caminhos-para-sua-responsabilizacao-civil>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: direitos reais. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**. Tradução de: Maria Cristina de Cicco. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2012.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**: Lei 10.406/2002. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ROSENFELD, Denis Lerrer. **A democracia ameaçada**: o MST, o teológico-político e a liberdade. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

SALGADO, Aline. *Reforma agrária está lenta ou criteriosa?* **Brasil Econômico**. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21567&Itemid=75>. Acesso em: 02 mar. 2014.

SANTOS JÚNIOR, Carlos Rafael dos. Agravo de instrumento n.º 598.360.402, 19ª Câmara Cível do TJRS. *Revista de Jurisprudência do TJRS*, Porto Alegre, TJRS, n.º 191, 1998, p. 291 e ss. In: CHEMERIS, Ivan Ramon. **A função social da propriedade**: o papel do Judiciário diante das invasões de terras. São Leopoldo: Unisinos, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil**: riscos e possibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, jan. 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. 4ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

SCOLESE, Eduardo. **A reforma agrária**. São Paulo: Publifolha, 2005.

_____. **Pioneiros do MST**: caminhos e descaminhos de homens e mulheres que criaram o movimento. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Governo Federal incentiva a industrialização dos assentamentos rurais [online]. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/02/01-02-2013-governo-federal-incentiva-a-industrializacao-dos-assentamentos-rurais>. Acesso em: 29 ago. 2013.

SEQUEIRA, Claudio Dantas. MST diz que não precisa de CNPJ para fazer reforma agrária, **Folha de São Paulo**. 18 jan. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2009/01/491380-mst-diz-que-nao-precisa-de-cnpj-para-fazer-reforma-agraria.shtml>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

SILVA, Beclate Oliveira. **Estado Liberal (Ocidental) e direitos fundamentais**: acaso ou relação necessária?. *Revista do Ministério Público de Alagoas. Coleção Direitos e Deveres*. N.º 16. Maceió, jan./jun., 2006.

SILVA, Émerson Neves da. **Formação e ideário do MST**. São Leopoldo: UNISINOS, 2004.

SILVA, Ovídio A. Baptista. **Comentários ao código de processo civil**: do processo de conhecimento, arts. 1º a 100. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000.

SODERO, Fernando Pereira. **Direito Agrário e Reforma Agrária**. 2 ed. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: SOUZA NETO, Cláudio P. de; SARMENTO, Daniel (coords.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Lumen Juris, 2008.

SPODE, Guinter. Agravo de instrumento n.º 598.360.402, 19ª Câmara Cível do TJRS. *Revista de Jurisprudência do TJRS*, Porto Alegre, TJRS, n.º 191, 1998, p. 291 e ss. In: CHEMERIS, Ivan Ramon. **A função social da propriedade**: o papel do Judiciário diante das invasões de terras. São Leopoldo: Unisinos, 2002.

STÉDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava gente**: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular / Fundação Perseu Abramo, 2012.

_____. In: LAUREANO, Delze dos Santos. **O MST e a Constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SZTOMPKA, Piotr. **A sociologia da mudança social**. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. **Código Civil interpretado conforme a Constituição da República**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

_____. **Temas de direito civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Código de Processo Civil anotado**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

THOREAU, Henry David. **A desobediência civil**. Tradução de José Geraldo Couto. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2012.

VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna**: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

WALD, Arnold. In: ARONNE, Ricardo. **Propriedade e domínio**: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

WIEACKER, Franz. **História do Direito Privado Moderno**. 4 ed. Trad. De A. M. Botelho Hespanha. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2010.