

1

Introdução

O Brasil apresenta uma estrutura fundiária altamente concentrada. O Censo Agropecuário de 1995 informa que os imóveis classificados como grandes (acima de 15 módulos fiscais) ocupam 52,04% da área total ocupada pelos imóveis rurais.¹

Além disso, de acordo com os dados cadastrais do Instituto Nacional de Colonização e reforma agrária – INCRA, em 2003, os imóveis acima de 1.000 hectares correspondiam a 1,7% do número de imóveis rurais existentes no Brasil e, todavia, ocupavam 43,7 % da área total.²

Essa elevada concentração da propriedade fundiária deve-se ao modo como, historicamente, se deu a ocupação do território nacional. O latifúndio nos foi deixado como herança do modelo de colonização aqui instalado pelos portugueses e tem sido uma presença marcante na realidade brasileira por toda a sua história.

Com a consagração do princípio da função social na Constituição de 1946, a necessidade de uma reforma agrária, como forma de modificar o perfil da nossa estrutura fundiária e de propiciar o desenvolvimento econômico nacional tornou-se uma questão fundamental no cenário político brasileiro.

O questionamento acerca da adequação da estrutura fundiária brasileira e a necessidade de uma reforma agrária, portanto, ensejaram uma luta política que marcou toda a história brasileira no século passado, sem que tenha sido resolvida até os dias atuais.

A presente dissertação procura situar a atual Constituição Federal, que apresenta um capítulo específico para tratar da “Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, dentro deste contexto fortemente influenciado por conflitos políticos que marcaram e ainda marcam a nossa sociedade.

Para tanto, inicialmente, é fundamental esclarecer qual o sentido que se dará ao termo “reforma agrária”, pois as conveniências e necessidades de cada período

¹ DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Estatísticas do meio rural, 2006, pág. 33.

² *Ibid*, pág. 30.

histórico específico, bem como dos atores políticos envolvidos na luta ideológica, fizeram com que vários fossem os significados atribuídos à expressão.

Muitos sustentaram e ainda sustentam que reforma agrária não significa necessariamente distribuição de terras, mas sim a implantação de políticas voltadas ao setor agrícola, tais como crédito rural, assistência técnica, garantia de preços etc.

Relativamente comum foi a prática de sucessivos governos designarem por “reforma agrária” políticas públicas voltadas à colonização das regiões menos habitadas do território brasileiro ou à regularização fundiária de posseiros.

Desta forma, deve ser esclarecido que, para a presente pesquisa, o termo “reforma agrária” terá o sentido de um processo que tem na sua essência o objetivo de redistribuir a propriedade dos imóveis rurais e modificar a estrutura fundiária do país, utilizando-se das desapropriações como principal instrumento.

Tal idéia de reforma agrária foi consagrada no parágrafo primeiro do artigo primeiro do Estatuto da Terra e foi exposta por José Gomes da Silva como um *“processo amplo, imediato e drástico de redistribuição de direitos sobre a propriedade privada da terra agrícola, promovido pelo Governo, com a ativa participação dos próprios camponeses e objetivando a sua promoção humana, social, econômica e política”*.³

A adoção deste conceito de reforma agrária se deve, como ressaltado por Ana Paula Gularte Liberato, ao fato deste ainda ser o conceito de reforma agrária legalmente adotado.⁴

Vale ressaltar que, como esta noção refere-se a um processo, remete a uma limitação no tempo e no espaço, razão pela qual qualquer reforma pretendida deve apresentar um marco inicial e um fim.⁵

Assim, apesar de o Brasil possuir uma estrutura burocrática encarregada de realizar a reforma agrária datada de mais de quatro décadas, como as políticas fundiárias até então empregadas não promoveram uma modificação substancial na

³ Silva, José Gomes da. *A reforma agrária no Brasil: Frustração Camponesa ou Instrumento de Desenvolvimento?*, 1971, pág. 37.

⁴ Tanto a Constituição de 1988 quanto a lei nº 8.629/93 não fixam um conceito de reforma agrária, reconhecendo a definição legal dada pela lei nº 4.504/64. V. Liberato, Ana Paula Gularte. *Reforma agrária: direito humano fundamental*, 2006, pág. 77.

⁵ Neste sentido, é interessante observar que a redação original do Estatuto da Terra (lei nº 4.504/64), no art. 28, § 3º, estabeleceu um prazo de 20 anos para os tributos e recursos vinculados à execução dos programas de reforma agrária e a fixação deste limite temporal se deu em razão da pretensão de concluir o processo de reforma agrária em 20 anos.

estrutura fundiária, a constatação primeira e fundamental da qual parte o presente estudo é a de que ainda não se viu no Brasil uma política pública que atingisse os resultados típicos de uma reforma agrária.

A partir de tal constatação, os objetivos da pesquisa foram definidos. Tais objetivos, em grande medida, foram fixados em razão da percepção do autor, adquirida pela experiência prática cotidiana como Procurador Federal atuante no Instituto Nacional de Colonização e reforma agrária – INCRA, de que a Constituição de 1988 e as normas que a regulamentaram impuseram algumas modificações na forma e no alcance da atuação do Estado ao desapropriar os imóveis rurais.

Assim, o presente estudo apresenta como objetivos: a) desnudar a relação existente entre o conteúdo das normas reguladoras da desapropriação para fins de reforma agrária e os conflitos políticos subjacentes aos respectivos processos legislativos; b) investigar se o marco regulatório das desapropriações estabelecido pela Constituição de 1988, em comparação com o marco normativo anterior, significou um avanço ou um retrocesso para a implantação de um efetivo programa de reforma agrária no Brasil; c) analisar a eficácia deste modelo normativo e as consequências das políticas fundiárias adotadas a partir dessa regulamentação.

Os objetivos acima expostos são justificados na medida em que podem contribuir para uma exata compreensão das dificuldades atualmente existentes para a realização de uma reforma agrária no Brasil e para um aperfeiçoamento da legislação referente às desapropriações para fins de reforma agrária.

Para a investigação pretendida, a principal referência teórica no campo da Teoria do Direito será a obra do dinamarquês Alf Ross, sendo necessário tecer alguns comentários iniciais sobre aspectos desta importante obra que se mostram mais úteis ao alcance das metas pretendidas.

O ordenamento jurídico, para o filósofo dinamarquês, seria o “*conjunto de regras para o estabelecimento e o funcionamento do aparato de força do Estado*”.⁶

⁶ Ross, Alf. *Direito e Justiça*, 2003, pág. 58.

“Política jurídica” é o nome dado por Ross à atividade criadora do direito e à discussão racional desta atividade, frisando-se que, para o autor, a política jurídica é exercida tanto pelo legislador quanto pelo juiz.

Ao se questionar sobre a possibilidade de haver um conhecimento científico dessa atividade criadora, capaz de definir quais valores devem estar consagrados na legislação, na mesma linha de Max Weber, Alf Ross irá responder negativamente.⁷

Para ele, o direito positivo é uma técnica social para o alcance de objetivos sociais de qualquer tipo⁸ e toda questão referente à legislação apresenta um aspecto político estrito, concernente à definição dos objetivos sociais, e outro aspecto “político jurídico”, atinente à relação sócio-jurídica entre a função normativa do direito e a efetiva conduta social.⁹

A idéia da sociedade como uma entidade única e independente é refutada por Ross e a noção de bem-estar social é qualificada por ele como uma falácia construída para contornar a incomensurabilidade das necessidades e a desarmonia dos interesses que marcam as sociedades contemporâneas.¹⁰

Assim, embora o legislador não seja impotente¹¹, a criação legislativa se defronta com as forças sociais – a ideologia política, os fatores econômicos e a consciência jurídica –, que não podem ser exorcizadas com meras palavras e atuam em uma interação mútua com a lei, podendo ser até mesmo produto da evolução do Direito.¹²

Uma importante distinção feita por Alf Ross é aquela entre os conceitos de “direito” e “direito vigente”, sendo o primeiro definido como o conjunto de todas

⁷ *Ibid.*, pág. 49.

⁸ *Ibid.*, pág. 375.

⁹ *Ibid.*, pág. 377.

¹⁰ Para ele, a idéia de bem-estar social é ilusória, consequência da necessidade dos homens de possuírem um princípio de ação absoluto que “*possa libertar a humanidade da angústia da decisão*”. *Ibid.*, págs. 341 e 342.

¹¹ Ele critica tanto a escola histórica quanto o marxismo por considerarem o legislador impotente. *Ibid.*, pág. 394.

¹² *Ibid.*, pág. 406.

as normas diretivas¹³ formalmente existentes e o segundo, como as normas efetivamente aplicadas pelos juízes ao decidirem as controvérsias¹⁴.

Portanto, direito vigente seria *“o conjunto abstrato de idéias normativas que serve como um esquema interpretativo para os fenômenos do direito em ação, o que por sua vez significa que essas normas são efetivamente acatadas e que o são porque são experimentadas e sentidas como socialmente obrigatórias”*.¹⁵

Tal definição, como se percebe, não apresenta um corte entre a validade e a eficácia das normas. Ao revés, associa ambas ao considerar como vigentes apenas aquelas normas *“efetivamente acatadas”* e *“experimentadas e sentidas como socialmente obrigatórias”*.

Para Ross, normas jurídicas são aquelas diretivas dirigidas ao conjunto dos juízes de determinado país, atingindo indiretamente os particulares. A afirmação de que determinada norma é adotada pelos tribunais não significa que tal norma determine *“in totum”* o sentido de suas decisões, mas apenas que seja um de seus fatores determinantes, que faça parte da fundamentação da sentença.¹⁶

Determinada norma será direito vigente em um grau que variará de acordo com a probabilidade de se predizer a sua aplicação, havendo uma escala enorme de variações quanto ao grau de vigência. Assim, terá baixo grau de vigência quando estiver baseada em princípios ou em um precedente único ou dubio, apresentando alto grau de vigência quando sua interpretação for estabelecida em uma prática judicial extensa e coerente.

Para Alf Ross, portanto, a ciência do direito deve ser reconhecida como uma ciência social empírica e qualquer proposição acerca do direito vigente referir-se-á a fatos sociais, nunca a uma validade internormativa que pressupõe uma *“força obrigatória do direito”* derivada de postulados *“a priori”*.

¹³As normas diretivas, aquelas cujos enunciados destinam-se à conformação da conduta social, podem ser normas de conduta ou de competência. As normas de conduta prescrevem determinadas linhas de ação, enquanto as de competência estabelecem um procedimento a ser observado na criação das normas de conduta.

¹⁴Ao contrário do *“direito vigente”*, o primeiro seria o *“direito sem adjetivações”*, formado apenas pelas normas compreendidas como diretivas. V. Sgarbi, Adrian. *Clássicos da Teoria do Direito*, 2006, pág. 67.

¹⁵*Ibid*, pág. 41

¹⁶*“... ‘norma aplicada pelos tribunais’ não significa ‘demanda acolhida’ em determinado sentido, mas sim uso de norma que influi na decisão, ou melhor, significa que a norma em questão corresponde a um dos fatores decisivos determinantes da decisão alcançada pelo tribunal”*. *Ibid*, pág. 92.

Desta forma, a partir deste marco teórico referencial, desdobrar-se-á a presente dissertação em três capítulos e uma conclusão. No primeiro capítulo, será abordada a história da formação das leis que regulamentaram a desapropriação para fins de reforma agrária durante o século XX no Brasil, bem como a aplicação prática de tais leis.

Tal exame se mostra fundamental não só para a compreensão exata do modo como a luta política sempre condicionou o conteúdo de tais normas, mas, outrossim, para um exato delineamento das forças políticas que vieram a se digladiar posteriormente, por ocasião da votação do capítulo específico que trata da reforma agrária na Assembléia Nacional Constituinte (ANC) de 1987.

O capítulo termina justamente narrando esta luta política ocorrida na ANC relativa às normas reguladoras da desapropriação para fins de reforma agrária, não se limitando aos trabalhos propriamente legiferantes, procurando alcançar de forma mais ampla o ambiente político da época através da abordagem de seus principais personagens e suas estratégias de atuação.

O segundo capítulo se inicia com a análise do texto constitucional, resultado da peleja narrada no capítulo anterior, para, posteriormente, abordar o processo de elaboração das leis que regulamentaram a Constituição de 1988. No exame da feitura das leis que regulamentaram a Constituição, buscou-se, do mesmo modo, associar os trabalhos legislativos ao teatro político que o cercou.

A partir daí, é feita uma análise minuciosa da lei nº 8.629/93 e da lei complementar nº 76/93, tratando detalhadamente dos seus pontos mais importantes¹⁷, inclusive, trazendo à baila a sua interpretação doutrinária e jurisprudencial.

Deve ser ressaltado que, apesar de terem ocorrido diversas modificações posteriores nas leis por razões políticas apontadas no capítulo três, optou-se por se tratar no capítulo dois da redação atual das leis, fazendo-se menção às diferenças existentes entre a redação atual e a original quando estas tenham se mostrado relevantes para os objetivos da pesquisa.¹⁸

¹⁷ A lei nº 8.629/93 apresenta dispositivos referentes à desapropriação para fins de reforma agrária e outros relativos à instalação dos projetos de assentamento. Na presente dissertação foram abordados somente os dispositivos que tratam das desapropriações.

¹⁸ Como auxílio à compreensão das modificações inseridas especificamente na lei nº 8.629/93, foi elaborado um quadro comparativo entre o texto do Projeto de lei nº 11/91 aprovado pelo Congresso Nacional e encaminhado à Presidência da República para sanção, o texto original da lei nº 8.629/93, após os vetos do Presidente Itamar Franco e o texto atual da lei nº 8.629/93, como

A análise do conteúdo da lei agrária e da lei do rito sumário mostrou-se um antecedente necessário para a comparação, feita ao final do capítulo dois, com o marco regulatório das desapropriações anteriormente existente.

O capítulo três, ao tratar da atuação do Estado na implementação das políticas de reforma agrária após a Constituição de 1988, serve ao objetivo mencionado de analisar a eficácia do atual modelo normativo e as consequências das políticas fundiárias adotadas a partir dessa regulamentação. Assim, são apontados os resultados das políticas fundiárias das diferentes administrações federais no período 1993-2006¹⁹.

Frise-se que a abordagem não se limitou aos números de famílias assentadas e imóveis desapropriados, alcançando da mesma forma as consequências e interações políticas decorrentes dessas políticas.

Portanto, no capítulo são analisados a atuação dos movimentos sociais de luta pela terra e a influência desta nas políticas governamentais, a pressão contrária à execução da reforma agrária feita pelos setores ligados ao agronegócio, o papel desempenhado pelo Poder Judiciário e as principais dificuldades encontradas pelo governo na efetivação das desapropriações.

A presente investigação lastreou-se em pesquisa bibliográfica e documental referente aos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e do processo legislativo da lei complementar nº 76/93 e da lei nº 8.629/93.

Além disso, foi consultada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de outros tribunais acerca de pontos fundamentais da legislação analisada, bem como foram pesquisadas obras doutrinárias específicas de Direito Agrário, estudos sociológicos relativos à questão agrária, além da consulta a dados estatísticos do governo federal relativos aos assentamentos já instalados e ao meio rural em geral.

Um ponto que deve ser esclarecido relaciona-se aos dados obtidos junto ao INCRA e utilizados no capítulo três da dissertação. No que diz respeito aos impedimentos judiciais ao prosseguimento dos procedimentos administrativos do INCRA, apesar da intenção inicial ter sido a de trabalhar com dados nacionais, o

todas as modificações inseridas pelas leis e medidas provisórias editadas no período do Governo Fernando Henrique Cardoso.

¹⁹ Deve ser ressaltado que não foi objetivo do estudo comparar os resultados das políticas fundiárias dos sucessivos governos, mas sim ressaltar as principais dificuldades decorrentes das normas reguladoras da desapropriação para fins de reforma agrária.

fato de o INCRA não dispor destas informações organizadas e sistematizadas em nível nacional restringiu a pesquisa unicamente à Superintendência Regional do INCRA no estado do Rio de Janeiro.

Assim, foram analisados os procedimentos administrativos de desapropriação de todos os imóveis rurais classificados como grandes e improdutivos nos anos de 2003, 2004 e 2005²⁰, restando especificado em um quadro elaborado pelo autor e anexado à dissertação a fase alcançada por cada procedimento administrativo, bem como a existência de questionamento judicial, os argumentos jurídicos utilizados em cada um e os efeitos das respectivas ações judiciais em cada procedimento de desapropriação.

Relativamente ao prazo médio decorrido entre o ajuizamento das desapropriações e as decisões que deferem a imissão provisória do INCRA na posse, pelo fato de as informações da autarquia, em nível nacional, terem se mostrado incompletas, optou-se por restringir a pesquisa às desapropriações ajuizadas no Estado do Rio de Janeiro e, da mesma forma, foi elaborado pelo autor um quadro com tais dados, anexados à dissertação.

Já os dados referentes aos projetos de reforma agrária instalados e a forma de obtenção dos imóveis rurais, foram fornecidos pelo INCRA a partir do sistema de implantação de projetos de reforma agrária (SIPRA), consistindo em informações oficiais que informam a autarquia na elaboração dos seus relatórios de gestão.

Por fim, deve ser ressaltado que, apesar da doutrina indicar que o sentido puro do termo “expropriação” é o de “*retirada do bem sem indenização*”²¹, em razão da própria legislação utilizar o termo como sinônimo de desapropriação, ou seja, retirada do bem com pagamento de indenização, este será o sentido conferido ao termo na presente dissertação.

²⁰ Os imóveis classificados como improdutivos no ano de 2006 não foram utilizados tendo em vista que, muitos deles, encontravam-se em sua fase inicial no momento do levantamento, razão pela qual não apresentaram-se úteis na averiguação dos óbices judiciais à atuação administrativa do INCRA. Em relação aos imóveis considerados improdutivos nos anos anteriores, dado a considerável quantidade de imóveis levantadas nos anos de 2003, 2004 e 2005 e os prazos regulamentares para a entrega da presente dissertação, foi feita a opção por não utilizá-los como forma de garantir uma maior profundidade na análise dos dados.

²¹ Maniglia, Elisabete. O atendimento da função social pelo imóvel rural, *in* O Direito Agrário na Constituição, 2005, pág. 30.