



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO  
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

JÊSSICA DOMICIANO DANTAS DE SOUSA

LEGITIMIDADE E LICITUDE DAS OCUPAÇÕES DE TERRAS  
PELO MST

SOUSA - PB  
2004

JÊSSICA DOMICIANO DANTAS DE SOUSA

LEGITIMIDADE E LICITUDE DAS OCUPAÇÕES DE TERRAS  
PELO MST

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Professora Vanda Santos Morais Pordeus.

SOUSA - PB  
2004

JÉSSICA DOMICIANO DANTAS DE SOUSA

LEGITIMIDADE E LICITUDE DAS OCUPAÇÕES DE TERRAS  
PELO MST

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Vanda Santos Morais Pordeus (Orientadora)

---

Prof. Eduardo Jorge de Oliveira

---

Prof.<sup>a</sup> Doneves Fernandes Dantas

Sousa – PB  
dezembro/2004

Aos que, na escuridão, são  
capazes de acender a luz da  
esperança, Dedico.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente, que me deu o dom da vida, fazendo com que meus esforços não fossem em vão nessa caminhada acadêmica. A sua mão sempre esteve ao meu lado.

A toda minha família, em especial aos meus pais, sem os quais eu não poderia obter êxito, pois o seu amor e constante dedicação me fizeram não desanimar nunca.

A Thiago, meu namorado, pelo carinho, apoio, paciência e credibilidade depositados em mim.

A minha Professora Orientadora, Vanda Santos Morais Pordeus, que não mediu esforços em me auxiliar, mostrando-se dedicada sempre.

"Inexiste pior erro que nada  
fazer quando não se pode  
fazer tudo"

Provérbio Popular

## RESUMO

O presente trabalho aborda, em linhas gerais, a problemática das ocupações de terras pelo MST (Movimento dos Sem Terra), com o objetivo preliminar de destacar a legitimidade e licitude de tais ações. Verifica-se que a deficiência na correta aplicação dos preceitos normativos na embrionária questão agrária nacional, aliada ao ranço das políticas públicas, serviu de base para a eclosão desses movimentos de ocupação que buscam, dentre outros objetivos, fornecer dignidade ao homem do campo e possibilitar o acesso a terra. Denota-se que, ao longo da ineficaz história jurídico-agrária nacional, a filosofia do MST surge como instrumento de pressão diante da inércia do Estado brasileiro em direcionar a farta legislação vigente na busca de soluções eficientes e efetivas para o problema de acesso a terra. Dentro dessa dinâmica sócio-jurídica, o estudo da problemática das ocupações pautou-se, necessariamente, sobre os princípios inerentes ao direito Constitucional, ao prever os direitos e garantias fundamentais, principalmente, no que diz respeito a Propriedade atender a sua função social. Em paralelo, o estudo das ocupações de terras se fez de forma interdisciplinar com enfoque no direito agrário, civil, e penal. Foi dada ênfase a Reforma Agrária não como um simples distributivismo de terras, mas como forma de viabilizar melhoria das condições de vida do homem rural. O trabalho traz, ainda, no decorrer do seu corpo, importantes discussões doutrinárias acerca do tema em análise, com a transcrição dos argumentos e as razões nas quais estão embasados os doutrinadores, e, ao final, o posicionamento pessoal sobre a matéria, qual seja da legitimidade e licitude das ocupações do MST.

**Palavras-chave:** ocupações, MST, sociedade, terra, política pública, Estado, constitucional, função social da propriedade, legitimidade, licitude.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
CAPÍTULO 1 – A SECULAR LUTA PELA TERRA NO TERRITÓRIO BRASILEIRO.....	12
1.1 A colonização e suas implicações.....	12
1.2 Lei “Extra Posse”.....	15
1.3 Lei de Terras.....	18
1.4 O Estatuto da Terra.....	21
1.5 As Constituições Federais.....	25
CAPÍTULO 2 – A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	26
2.1 O Estatuto constitucional da propriedade privada.....	26
2.2 A responsabilidade pelo descumprimento dos deveres fundamentais.....	29
CAPÍTULO 3 – A REFORMA AGRÁRIA.....	32
3.1 A problemática agrária e a Reforma.....	32
3.2 As novas diretrizes da Reforma Agrária.....	34
3.3 A Reforma e os movimentos sociais.....	36
CAPÍTULO 4 – O MST: INSTRUMENTO DE PRESSÃO SOCIAL.....	41
4.1 A origem do Movimento.....	41
4.2 Objetivos e desafios do MST.....	42

CAPÍTULO 5 – O MST E A JUSTIÇA.....	46
5.1 A legitimidade das ocupações.....	46
5.2 A licitude das ocupações.....	48
CONCLUSÕES.....	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	55

## INTRODUÇÃO

Um misto de cobiça, poder, riqueza e violência sempre fizeram parte da história da propriedade privada. A proteção jurídica dispensada ao referido instituto terminou por cingir sobre esta um manto sacral cujas repercussões de ordem social, econômica e política, ultrapassaram séculos.

Estudar o instituto da propriedade privada é sempre um desafio e, mais ainda, quando o sistema jurídico adota instrumentos que aos poucos mitigam o individualismo que o circunda, a exemplo do Princípio da Função Social da Propriedade adotado pela CF/88, assim como a ideologia contida no Novo Código Civil que desperta para a nova era.

De posse desses ensinamentos, fez-se necessário pesquisar, sem pretensão de esgotar o assunto, as ocupações de terras e a reprimenda imposta a estas, partindo da hipótese de que a legislação fundiária aplicada ao território nacional sempre serviu, e ainda serve, a interesses econômicos e políticos.

O objetivo da pesquisa é fazer uma análise das leis fundiárias desde a colonização até os dias atuais e demonstrar a legitimidade e licitude das ocupações de terras pelo MST.

Justifica-se o interesse pelo assunto, tendo em vista a profusão de reprimendas às ações do MST que culminam em violência e prisões dos componentes deste movimento, muitas vezes pelo desconhecimento da filosofia do Princípio da Função Social da Propriedade trazido pela atual Carta Constitucional e dos ditames do NCC.

Para estruturação da pesquisa utilizamos o método histórico-jurídico, o comparativo e o bibliográfico. Aquele foi aplicado devido à necessidade basilar de se

conhecer as leis fundiárias desde o princípio da sua aplicação em nosso território e analisar se estas repercutiram frente às mazelas sociais inerentes ao acesso a terra. O método comparativo possibilitou averiguar os vários institutos jurídicos entre si, em determinada época e local, fazendo uma interdisciplinar análise dos seus artigos e a eficácia de suas aplicações ao caso concreto. A utilização da pesquisa bibliográfica pautou-se sobre a opinião de renomados doutrinadores das áreas do direito Civil, Constitucional, Penal e Agrário para que se chegasse a avaliação do contexto em que está inserida a problemática das ocupações de terras no Brasil.

O primeiro capítulo, de suma importância, tratará do contexto histórico em que está inserida a secular luta pela terra, mostrando-a desde sua origem às diversas previsões legais que chegou sobre o tema, até a Constituição Federal de 1988, liame pelo qual seguirá o trabalho.

O segundo capítulo versará sobre o princípio constitucional da função social da propriedade, norte pelo qual se justificará o tema do trabalho, demonstrando as suas repercussões na clássica acepção de propriedade em nosso País, frente às modificações advindas com a Carta Magna atual, e analisando o que este princípio representa na legislação ordinária pátria.

Situada a doutrina da função social da propriedade, no terceiro capítulo se analisará a Reforma Agrária, mostrando as suas diretrizes e as falhas na sua aplicação, bem como a sua relação com os movimentos sociais no Brasil, demonstrando-a como o possível meio de solucionar ou, ao menos, amenizar o problema da terra.

No quarto capítulo, se abordará o Movimento dos Sem Terra em sua essência, mostrando a sua origem e os objetivos a serem alcançados pela luta em que são investidos na busca de dar dignidade ao homem do campo.

Por fim, no quinto capítulo, será abordada a relação entre o MST e a Justiça, calcando a legitimidade e a licitude das ocupações em previsões legais do ordenamento jurídico vigente.

## CAPÍTULO 1 A SECULAR LUTA PELA TERRA NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

### 1.1 A colonização e suas implicações

Com supedâneo nos livros de história, a doutrina *jus agrarista* nos remete ao início da colonização do território brasileiro. Lembra-nos que pelo Tratado de Tordesilhas, Portugal dividiu a imensidão territorial brasileira em 15 Capitanias Hereditárias. Essa divisão feita em limites colossais tinha como objetivo maior despertar a cobiça nos pretensos donatários, tendo em vista que se tratava de uma terra desconhecida e selvagem. Necessariamente, deveria ser repassada uma imagem de riqueza e possibilidade de progresso.

A partir das concessões feitas, desenvolveu-se na Colônia a agricultura predatória. Apesar de ser proibida a concessão de mais de uma sesmaria à mesma pessoa, este item foi ignorado e territórios foram conseguidos sem nenhuma restrição ou penalidade. Inexoravelmente, a concentração de terras restou nas mãos daqueles senhores que tinham maior acesso à Corte.

No Nordeste, o acúmulo de terras gerou núcleos de poder autônomos, cujo efeito nocivo à nação, presente até os dias atuais, iniciou-se com o absenteísmo<sup>1</sup> dos proprietários, prática proibida naquela época.

Visivelmente, ignoraram o óbice imposto pela Coroa portuguesa e, sem maiores conseqüências, passaram a arrendar suas terras e viver dos lucros oriundos

---

<sup>1</sup> Os proprietários se ausentavam das suas terras, deixando-as nas mãos de alguns agricultores, impondo-lhes as condições de produção, e só voltavam para terra para cuidar da parte burocrática, ou seja, dos lucros.

da exploração daqueles que não possuíam cabedais suficientes para conseguir terras junto à Coroa. Com isso, iniciou-se um ciclo de exploração gerando a total dependência por parte do lavrador da terra em relação ao proprietário absenteísta.

O Estado Lusitano, desde o início da colonização, visou o lucro imediato, para tanto, doou territórios e poderes, absteve-se de aplicar quaisquer sanção e se manteve inerte perante a complexa relação agrária que aos poucos delineava seu vértice.

A *posteriori*, apercebendo-se da situação instalada e da concreta possibilidade de perder o poder de império sobre o território brasileiro para os núcleos de poder locais, o governo imperial transplantou para a colônia os preceitos normativos do regime sesmarial, então utilizados em terras lusas.

Tratava-se de leis específicas para uma situação agrária específica, no entanto, foram trasladadas para o território brasileiro sem qualquer adaptação. Segundo Alvarenga (19974, p. 208-209): "(...) Foi o primeiro mandamento fundiário aplicado ao Brasil-Colônia". Todavia, observa Panini (1990, p. 22): "o regime sesmeiro é aqui introduzido sem levar em conta as peculiaridades da nova terra"

A relação jurídica sobre a terra era da seguinte forma: o domínio sobre a terra pertencia a Coroa, o soberano doava apenas benefícios e o usufruto destas. Guimarães (1989, p. 58) observa que:

De acordo com os preceitos que regulavam a concessão de sesmarias, estas eram concedidas sempre a título precário e sob três condições: medição, confirmação e cultura (...) a exigência de cultivar as terras doadas era inerente ao próprio instituto sesmeiro que para tal fora criado, pois, ele representava uma restrição ao direito de propriedade ao considerar reversível ao patrimônio público a terra que não fosse utilizada.

Alguns estudiosos do assunto, a exemplo de Panini (1990, p. 22) enxergam nessa exigência de fazer a terra produzir, sob pena de perdê-la para outrem, os ensaios preliminares da Função Social da Propriedade.

O fato é que as circunstâncias que levaram a Coroa lusitana a doar imensas glebas e, por conseguinte, conceder inúmeros poderes aos donatários, mostrou-se um problema mais tarde. Essas doações, aos poucos, originaram uma situação delicada, o senhor de terras envolveu-se numa áurea de poder ocupando as esferas mais altas da administração colonial, criando núcleos de poder locais, sem levar em consideração o pensamento jurídico da metrópole.

A concentração de terras, acobertada pelas dificuldades de conhecimento das leis, quanto da sua total supressão voluntária, iam, aos poucos, criando uma situação insustentável para o Estado português que, mediante o poder cada vez maior dos senhores de terras, encontrava-se impotente.

As imposições jurídicas da Lei de Sesmarias, interpretadas por muitos, como o ato governamental dirigido a coibir a concentração de terras, não passou de um joguete político. Comenta Silva (1996, p. 74): “o objetivo da metrópole nunca foi combater a grande propriedade (...) mas retomar o controle do processo de apropriação que escapara das suas mãos”.

Portugal não tinha o intento de atender a uma política social, apenas ratificar sua soberania como Estado comprometido com a política do Capitalismo<sup>2</sup> selvagem. Fracassou na intenção, visto que dependia economicamente da existência de um patronato satisfeito, para tanto, engavetou as medidas de cunho repressivo e fez inúmeras concessões de cunho político e jurídicas. Atitudes estas que serviram

---

<sup>2</sup> Sistema econômico e social baseado na propriedade privada dos meios de produção, na organização da produção visando o lucro e o trabalho assalariado, e no funcionamento do sistema de preços.

apenas para ratificar a impossibilidade de intervir na já instaurada força dos proprietários de terras.

Para atender ao patronato rural, são elaboradas diversas leis complementares. Assim, observa Panini (1990, p. 26): “a Lei de sesmarias, subsidiada por cartas, alvarás, disposições, ordens e provisões, torna-se cada vez mais conflitante com a legislação complementar e menos obedecida”. O mapa jurídico idealizado pelo legislador lusitano esgarçava-se na realidade da colônia.

A Lei Sesmarial foi extinta em 1822. O período subsequente ficou conhecido como o período onde a posse imperou magnânima, isto porque ficou a Colônia, durante muito tempo, sem regras específicas que regessem as concessões de terras pelo Estado.

## 1.2 Lei “Extra Posse”

O regime da posse se deu ao inverso do que ocorrera com as sesmarias, o sesmeiro recebia o título para depois trabalhar a terra. Pela posse, o posseiro explora a terra primeiro e, depois de benfeitorizá-la, legaliza sua ação pelo reconhecimento do governo da situação.

Assim, a posse combinada ao cultivo, ao trabalho, consolida um novo sistema fundiário no Brasil e apresenta conseqüências ainda atuais.

Estando o regime sesmarial revogado oficialmente, mas não na prática, a situação da terra continuava a reger-se por seus ditames, observa Guimarães (1989, p. 59):

(...) deu-se a ocupação, em escala cada vez maior, das terras não cultivadas ou devolutas, por grandes contingentes da população rural. Foram esses contingentes de posseiros ou intrusos, como passaram a ser chamados, que apressaram a decadência da instituição das sesmarias, obrigando as autoridades do Brasil Colonial a tomar outro caminho para acautelar e defender os privilégios da propriedade latifundiária.

O período entre 1822 e 1850 ficou conhecido como o período da lei “extra posse”, referido período favoreceu aos posseiros o acesso a terra sem ter que atender as exigências da Coroa portuguesa; a exemplo de registros, pagamentos de foro, medição, demarcação. Essa situação inusitada, entre outras causas, encontrou terreno fértil em razão de estar o país envolvido numa divisão de interesses contrários em relação à fatídica independência nacional. Por essa razão, não havia um clima político propício para tratar da propriedade rural.

Esses posseiros ocuparam de forma desordenada o território nacional, cuja consequência imediata foi a desobediência generalizada da lei. As terras passaram a ser apossadas como se propriedades privadas fossem, ou seja, sem o requisito da confirmação por parte da Coroa portuguesa. Entrementes, a prática da ocupação pura e simples tornou-se comum e serviu tanto ao latifúndio<sup>3</sup> quanto ao minifúndio<sup>4</sup>.

Aos posseiros de maior renda, couberam as melhores glebas. Estas, tomadas pela astúcia e pela violência formaram grandes latifúndios; aos colonos de menor renda, couberam as terras inférteis, tornando-se os responsáveis pela disseminação da pequena propriedade rural, onde desenvolveram a lavoura de subsistência, trabalhando a terra em conjunto com familiares .

---

<sup>3</sup> Latifúndio por dimensão (área, tamanho) é a propriedade com área superior a seiscentas vezes o módulo rural fixado para a região; latifúndio por exploração é a propriedade com área até seiscentas vezes o do módulo rural da região, mas que seja mantida inexplorada.

<sup>4</sup> É toda propriedade com área inferior ao módulo rural.

A falta de títulos que garantisse a propriedade da terra mostrou-se um problema para os sesmeiros, posseiros e para os latifundiários, pois, conforme assevera Lígia Osório Silva (1996, p. 81):

Sem a expedição de títulos de propriedade por parte das autoridades competentes, ficava faltando um elemento importante para a constituição da classe dos proprietários de terra, qual seja a garantia no plano jurídico do monopólio da terra.

Isso porque as invasões de terra era uma realidade; não havia segurança jurídica que garantisse o direito à propriedade, o acesso a glebas se dava pela ocupação pura e simples. Factualmente a violência imperou pelos rincões do Brasil.

Esse tipo de ocupação “fora da lei” consubstanciava-se, para muitos indivíduos de poucas posses, o único meio de acesso a um pedaço de chão onde pudesse produzir para si e familiares, e contavam com a possibilidade de que, em um futuro próximo, essa situação viesse a ser reconhecida pelo Direito e fosse legalizada, o que ocorreu posteriormente com a Lei nº 601-Lei de Terras.

Durante o período da posse, o Estado, visando retomar o comando do país, concentrou poderes outrora delegados às províncias. Como medida imediata, promoveu a reforma do Código de Processo, cujo ato propiciou o controle sobre a autoridade policial, em paralelo, emitiu um ato adicional que colocou o poder Judiciário sob o controle imperial, dessa forma, manteve a seu talante, duas forças importantes visando o controle total do território nacional. Critica Silva (1996, p. 91): “(...) a ordenação jurídica da propriedade da terra era uma necessidade intrínseca ao próprio desenvolvimento do Estado não sendo aceitável que a questão da apropriação territorial passasse ao largo da autoridade estabelecida”. O aniquilamento do poder Judiciário e a concentração de poderes nas mãos do poder

Executivo significaram, para o governo, o fortalecimento da sua hegemonia dentro e fora do país, pois, pôde promulgar leis que propiciavam o desenvolvimento dos latifundiários sem que o poder Judiciário pudesse ir de encontro a esses documentos legislativos.

### 1.3 Lei de Terras

O governo imperial sancionou a Lei nº 601 sob o Decreto nº 1.318 em 30 de janeiro de 1850, originando um marco na legislação brasileira.

A Lei de Terras procurou organizar a estrutura fundiária do país que até aquela ocasião encontrava-se numa desordem jurídica profunda.

Como primeiro ato, adotou a cláusula da compra e venda. Magalhães (1999, p. 699): “a terra deixou de ser privilégio e passou a ser mercadoria”. A cláusula que alude a aquisição da terra pela compra permite duas interpretações; a primeira refere-se à necessidade de haver um encarecimento das terras a serem vendidas, com o fulcro de dificultar o acesso às glebas pelo trabalhador branco, principalmente, o imigrante que vinha ao país servir aos propósitos do senhor de terras como força de trabalho.

A segunda interpretação nos é oferecida por Silva (1996, p. 108):

A venda das terras era um dos meios de o governo imperial obter os fundos necessários à imigração (...) A venda das terras pressupunha, entretanto o fim da posse, assim como as cláusulas de medição e demarcação, legitimação etc.,. Esse era o preço que os proprietários de terra tinham que pagar para, por outro lado, tornarem-se legítimos proprietários dos seus terrenos, reconhecidos e garantidos pelo

Estado, e, por outro, para que se importassem trabalhadores pobres para prevenir uma eventual 'falta de braços' na lavoura.

Dadas as interpretações, o fato é que, de toda forma, a atitude do legislador, ao instituir a compra como meio de aquisição da terra e, por conseguinte, elevando o preço desta, quer para inibir deliberadamente o acesso a estas terras pelos colonos pobres, quer visando acumular dinheiro para financiar a vinda de imigrantes, terminou por atingir ambos os propósitos. Essa atitude foi vista, inicialmente, com reserva pelo patronato, pois temeram pelo fim da posse que lhes permitia aglomerar territórios, no entanto, perceberam que essa cláusula lhes garantia a propriedade de fato e de direito inibindo que posseiros adentrassem em seus domínios.

A exigência da compra de terras, além de coibir as invasões de terras, permitia ao governo ficar a par dos seus domínios, como também foi o marco da transição no Brasil do trabalho escravo para o trabalho livre.

Em síntese, a Lei nº 601 (Lei de Terras) propôs a compra e venda como via legal de acesso a terra e estabeleceu, também, a moradia habitual e o cultivo como meios que garantiam ao posseiro as terras ocupadas, exigiu o título da propriedade, o qual daria ao posseiro direito de transacionar a terra, embora não fosse o proprietário legal, definiu o exato termo para terras devolutas como sendo: as que não se achassem aplicadas a algum uso público, nacional, provincial ou municipal; as que não se achassem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem fossem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; as que não se achassem dadas por sesmarias ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, fossem revalidadas por essa lei; as que não se achassem ocupadas por posses que, apesar de não se

fundarem em título legal, fossem legitimadas por essa lei (SODERO, 1990, p. 53). E, por conseguinte, legitimou as posses havidas antes da sua promulgação, desde que mansas e pacíficas.

A Lei em epígrafe trouxe em seu texto um paradoxo, enquanto o art 1º elegera a compra como único meio de acesso a terra, por outro lado, permitiu "a moradia habitual e cultivo, como formas de garantia da propriedade da terra". Essa lacuna na Lei proporcionou que posseiros dotados de alguma fortuna tornassem-se grandes latifundiários, legitimando desde então a existência da concentração de terras, outros porém, sem subsídios que permitissem a compra de escravos ou aquisição de mão de obra imigrante para incrementar a produção, restringiram-se a ocupar pequenas glebas pouco, ou nada férteis, afastadas dos grandes centros e nelas desenvolveram a agricultura de subsistência.

A lacuna outrora citada consolidou-se em uma garantia jurídica, possibilitando a continuação da posse e dificultando o conhecimento por parte do Estado das terras públicas que viriam a ser vendidas e cujo dinheiro seria revertido para dar impulso a colonização.

Teve início o valor dado a propriedade como bem inviolável, como reserva de capital que seria adotado no Código Civil de 1916, recebendo ao longo da história jurídica brasileira uma gama de proteção muito intensa, inclusive constitucional, transformando-se em elemento de opressão.

A terra, tida como bem de valor, foi um ato fundamentado no contexto capitalista daquele momento para municiar os latifundiários de um instrumento jurídico capaz de salvaguardar os interesses dessa classe que estava intrinsecamente ligada aos interesses econômicos da nação e, em conjunto com a medida de fomento a inacessibilidade da terra pelos menos abastados, serviu para

manter os interesses vigentes, prontamente protegidos pela lei, cujos aplicadores destas, permaneceram indiferentes aos fins sociais, buscando no legalismo jurídico a solução das querelas, distorcendo o sentido da lei.

#### 1.4 O Estatuto da Terra

Lei nº 4.504, sancionada em 30 de novembro de 1964, tem como fundamento a promoção da justiça social da propriedade rural, através da efetividade da Reforma Agrária e da Política Fundiária, como vias de escoamento da concentração territorial.

A referida lei nº 4.504/64, como se observa (FERREIRA, 1998, p. 19) trata substancialmente de:

Reforma agrária, terras públicas e particulares distribuição de terras; financiamento da reforma agrária, sua execução e administração, zoneamento, cadastros, política de desenvolvimento rural, tributação da terra, rendimento da exploração, colonização, assistência e proteção à economia rural, mecanização agrícola, cooperativismo, eletrificação rural e obras de infra-estrutura, seguro agrícola, uso e posse temporária da terra, arrendamento rural, parceria.

É um texto muito bem elaborado, no entanto, traz a falha da então revogada Lei nº 601/50, Lei de Terras, ao assumir o teor conciliador desta, no momento em que o jurídico busca congruar posições com um forte apelo político e social.

As leis possuem o compromisso de regrar os acontecimentos na medida em que forem surgindo e desta forma, são moldadas à vivacidade do momento, a Lei agrária, 4.504/64 não se desvencilhou da sua missão e passou a fazer parte do

ordenamento jurídico brasileiro assentada sobre fortes pressões tanto de natureza externa, ao atender os interesses norte americanos, através dos ditames da Carta de Punta Del Este, como também de natureza interna, conforme coloca Castilho (1998, p. 59):

Onde ao mesmo tempo em que precisava tomar decidida posição com respeito à causa dos excluídos sociais porque o exigia a consciência nacional, o constituinte enfrentava as forças econômicas do país para quem a propriedade sempre representou o valor mais importante da mecânica produtiva, particularmente no campo.

A verdade é que “nenhuma lei positiva surge sem causa. No processo legislativo de sua criação ela é, antes de qualquer conotação jurídica, inquestionavelmente um produto político” (BARROS, 1996, p. 28). Nessa perspectiva, emerge o Estatuto da Terra, paradoxalmente situado em um governo essencialmente militarista, prevê em seu texto a implementação da “democracia” no campo, para isso, o legislador constituinte cria dois órgãos direcionados a dar início a Reforma Agrária, sendo o IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) inscrito no art. 22, subordinado diretamente a Presidência da República e o INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário) art. 74, I ligado ao Ministério da Agricultura tradicionalmente ligado aos interesses do patronato rural.

Quatro anos após o início da atuação dos respectivos órgãos, são publicadas informações de corrupção generalizada em sua administração. No decorrer do ano de 1970, mediante a inoperabilidade do IBRA e do INDA, em dar impulso à Reforma Agrária, o Governo militar lança o Decreto-Lei n° 1.110, criando o INCRA ( Instituto de Colonização e Reforma Agrária ), subordinado ao Ministério da Agricultura. O referido Instituto doravante passa a responder pelas funções dos extintos IBRA e INDA, assumindo a responsabilidade pela promoção da Reforma

Agrária e pela Colonização. Essa mudança representou o fortalecimento dos grandes grupos econômicos que controlavam os projetos de colonização.

A extinção do IBRA e do INDA representou “uma fachada moral”, com essa estratégia o governo criou o GERA (Grupo Interministerial de Trabalho sobre a Reforma Agrária) com a finalidade de investigar os motivos que inviabilizavam o desenvolvimento de medidas de reformulação fundiária, essa ação representou o direcionamento da política agrária do Estado, que procurava fortalecer o setor patronal da agricultura, por meio de políticas de incentivos fiscais. Nessa época, o governo militar beneficiou vários grandes grupos empresariais que “adquiriram”, nas regiões Centro- Oeste e Norte, imensas áreas de terra para projetos de colonização e projetos agropecuários.

Nessa ordem, o Estatuto da Terra com sua mensagem democrática acabou por servir de entrave apenas aos projetos da massa campesina cerceados pela política do governo que se voltou para a colonização amazônica, bem como a implementação de um bem estruturado parque industrial, permitindo a concentração de terras e a devastação ambiental, tudo em nome do progresso econômico, relegando a segundo plano a reforma agrária, princípio basilar do Estatuto da Terra.

Com muita sobriedade Panini (1990, p. 74-75) emite seu parecer a respeito do Estatuto da Terra e que merece ser lido na íntegra:

O Estatuto da Terra, (...) resulta em lei impeditiva da transformação da estrutura fundiária. Ocorre que os mentores da lei não estão compromissados com a elaboração de uma lei que viabilize a transformação da estrutura agrária segundo os princípios da função social da propriedade. Interessa-lhes dotar a classe dominante – a quem representam e defendem – de uma lei que dê franca abertura ao desenvolvimento rural, segundo os moldes capitalistas. Dedicam-se portanto, à elaboração de uma lei rural que ofereça o suporte legal para o rápido processamento do sistema capitalista de produção agrícola.

Mas, para que a manutenção do *status quo* na zona rural seja pacificamente garantida, cabe-lhes criar uma lei que, aos olhos dos camponeses, crie a expectativa da realização de uma reforma agrária radical. Nesse intuito, apresentam o Estatuto da Terra como sendo a medida capaz de impulsionar programas de reforma agrárias integrais, encaminhadas à efetiva transformação das estruturas dos injustos sistemas de posse e uso da terra, a fim de substituir o regime de latifúndios e minifúndios por um justo sistema de propriedade para o homem que trabalha, fundamentando sua estabilidade econômica e garantindo sua liberdade e dignidade.

Repete-se na contemporaneidade o ocorrido na colonização, o progresso econômico da nação sempre esteve em pauta para o Estado, embora não se possa condenar querer o Estado progredir, tendo em vista que “sem produção abundante não há bem estar social, mesmo porque todos os planos que interessam mais diretamente à qualidade de vida do cidadão dependem de grandes somas de dinheiro para implementação” (BASTOS, 2001, p. 220), o que deve sofrer críticas é a forma antidemocrática de conduzir esse progresso, no momento em que as leis na maioria das vezes apostam em medidas que acabam por sufocar a grande massa de pequeno poder aquisitivo.

A linha de pensamento seguida pelos mentores das leis agrárias divulga abertamente que o sucesso da reforma agrária depende efetivamente do país equilibrado financeiramente, para que a mesma não se resuma a simples distribuição de terras. Isso pode constatar no momento em que condicionaram a desapropriação da propriedade rural ao cumprimento da sua função social, significando com isso que, o latifúndio produtivo cumpridor da sua função social, em nome do avanço econômico do país, não pode ser desapropriado para a Reforma Agrária. O distributivismo de terras, convenhamos, é inadmissível, mas a população deve estar atenta para que esse jargão não se consubstancie em mais um

empecilho justificador da inércia do governo federal em impulsionar o plano da reforma agrária .

### 1.5 As Constituições Federais

Uma visão doutrinária da função social da propriedade foi surgir com a Constituição de 1934 (art. 111, n. 17), desaparecendo na de 1937 para ressurgir novamente na de 1946 (art. 147), que adotou a expressão “bem-estar social”. Mas essas disposições apenas limitaram-se aos textos constitucionais sem que houvesse uma reformulação dos princípios e a mudança do regime de posse e uso da terra, o que realmente só foi acontecer após a participação do Brasil em Punta Del Leste, que resultou na nossa lei agro-brasileira.

A carta Magna de 1988, vigente até os dias atuais, veio dar uma garantia constitucional a já prevista função social da propriedade, abalizada no Estatuto da Terra de 1964, caindo-se por terra a concepção privatista da propriedade.

Desde a fundação do constitucionalismo moderno, com a afirmação de que há direitos anteriores e superiores às leis positivas, a propriedade foi concebida como um instrumento de garantia da liberdade individual, contra a intrusão dos Poderes Públicos. As transformações do Estado contemporâneo deram à propriedade, porém, além dessa função, também a de servir como instrumento de realização da igualdade social e da solidariedade coletiva perante os menos favorecidos.

As diretrizes e limites dessa proteção constitucional serão posteriormente avaliados.

## CAPÍTULO 2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

### 2.1 O Estatuto constitucional da propriedade privada

O reconhecimento constitucional da propriedade como direito social liga-se, pois, essencialmente, a sua função de proteção pessoal. Daí decorre que nem toda propriedade privada há de ser considerada direito fundamental e como tal protegida.

Algumas vezes, o direito positivo designa claramente determinada espécie de propriedade como direito fundamental, atribuindo-lhe especial proteção, como é o caso da pequena e da média propriedade rural, em que a Constituição em seu art. 185 as declara insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária e determina que as leis lhe garantam tratamento especial.

Mas, a proteção constitucional não se limita à propriedade já existente. Garante-se, ainda, o acesso à propriedade a todos que dela dependam como meio de subsistência, por meio do usucapião arts. 183 e 191.

Tirante essas hipóteses, claramente definidas na Constituição, é preciso verificar, *in concreto*, se se está ou não diante de uma situação de propriedade considerada como direito humano, ou seja, que atenda a função social, para que se possa destinar proteção constitucional.

É justamente à luz dessa consideração da propriedade como fonte de direitos fundamentais que se deve entender a determinação constitucional de que ela atenderá "a sua função social" (art. 5º, XXIII).

Como bem afirma Comparato (2000, p. 141), não se está diante de uma diretriz para o legislador na determinação do conteúdo e dos limites da propriedade, é uma vinculação imediata dos direitos humanos inerentes à propriedade. O que se assevera com a previsão do art. 5º, §1º da Constituição Federal que declara que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

Importa pois, que a existência de direitos fundamentais está implicitamente relacionada a existência de deveres fundamentais, não carecendo de mediação do legislador para que seja aplicada, posto que já vige no nosso ordenamento.

O dever fundamental ligado à função social da propriedade está tratado na Constituição Federal de 1988 quando o explicita como sendo a adequada utilização dos bens em proveito da coletividade, assim expresso no art. 186 que reza:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo os critérios e graus de existência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I- aproveitamento racional e adequado; II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III- observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV- exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O imóvel deve ser aproveitado racional e adequadamente. A racionalidade do aproveitamento da terra está relacionada com a utilização do método e da técnica apropriados para auferir-se o que de melhor ela pode produzir. O aproveitamento adequado, por sua vez, relaciona-se ao tipo de cultura que melhor se adapta ao potencial que a terra oferece. Destarte, o que se deve pretender é evitar uma utilização em desacordo com a aptidão da terra, para que não se chegue a final com um aproveitamento insatisfatório. Na busca do melhor resultado no utilizar a terra, a adequação tem sentido relevante.

É importante ressaltar, também, o aludido no art. 185, II, da Carta Magna que protege a propriedade quando esta atende a sua função social, sendo produtiva, excluindo-a da possibilidade de ser desapropriada para fins de reforma agrária. Este é o pensar, também, de Luchési (1999, p. 183):

A propriedade rural produtiva cumpre a sua fundamental função social e já só por isso é inexpropriável para fins de reforma agrária em qualquer circunstância. Poderá, contudo, não está a sua função social sendo integralmente cumprida tal como prevê a disposição do art. 186. Nessa hipótese, continua inexpropriável; perde apenas os favores legais de que fala o referido parágrafo único do art. 185. Nada, além disso!

Já Varella (1997, p. 250-251), estudioso de Direito Agrário, entende diferentemente: "(...) é perfeitamente possível a existência de uma propriedade produtiva que não cumpra sua função social".

Explicando que (ob. cit, p. 252):

Ao permitir que a propriedade produtiva que não cumpra sua função social não seja passível de reforma agrária, haveria desconsideração do inciso XXIII do art. 5º, cláusula pétrea, que limita a garantia da própria propriedade somente quando cumprida a função social da propriedade produtiva ou não.

Se, nessa hipótese, a Constituição brasileira é explícita ao ligar ao direito de propriedade um dever fundamental de atendimento às necessidades sociais, tal não significa que em caso das demais situações de propriedade não se devam atender a função social do instituto, como bem assevera o autor Comparato, (2000, p.143), "o que ocorre é que esse dever decorre, por assim dizer, da própria natureza do bem, de sua destinação normal".

## 2.2 A responsabilidade pelo descumprimento dos deveres fundamentais

Inicialmente, observe-se, que o respeito aos direitos fundamentais ligados à propriedade privada não resulta apenas da iniciativa do particular ofendido – o titular de direito fundamental de acesso à propriedade, por exemplo –, mas constitui objeto de uma política pública constitucionalmente obrigatória.

Com efeito, quando a Constituição declara como objetivos fundamentais do Estado brasileiro, de um lado, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e, de outro lado, a promoção do desenvolvimento nacional, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º), é óbvio que ela está determinando, implicitamente, a realização pelo Estado, em todos os níveis – Federal, Estadual e Municipal –, de uma política de distribuição eqüitativa das propriedades, sobretudo de imóveis urbanos adequados à construção de moradias e rurais para o sustento dos que dela necessitam. A não realização dessa política pública representa, indubitavelmente, uma inconstitucionalidade por omissão.

Instrumento clássico para a realização da política de redistribuição de propriedades é a desapropriação por interesse social. Essa espécie de expropriação não representa um sacrifício de um direito individual às exigências de necessidade ou utilidade pública patrimonial. Ela constitui, na verdade, a imposição administrativa para uma sanção, pelo descumprimento do dever, que incumbe a todo proprietário, de dar a certos e determinados bens uma destinação social.

A função social da propriedade não se trata de simples restrição à ação do proprietário, não é limite negativo ao direito de proprietário, mas, sim, poder-dever do

posicionamento do Código Civil de 1916, hoje já não mais em vigor, que afrontava o princípio constitucional da função social da propriedade.

proprietário, ou seja, dever positivo do proprietário, que é de dar à propriedade destino determinado, dar-lhe uma função determinada.

O adjetivo *social* demonstra que esse objetivo, que essa função, deve corresponder ao interesse *coletivo* e não ao interesse próprio do *dominus*, o que não significa que não possa haver uma harmonização entre o poder do proprietário e o interesse social, mas que, de qualquer maneira, se está diante de um interesse coletivo, e sua proteção jurídica somente se justifica com esse propósito.

A propriedade, assim, se justifica desde que se cumpra a sua função social; ela não é uma função social, mas tem uma função social, no que se pode definir função social da propriedade como os deveres positivos que devem ser exercidos pelo proprietário no exercício do direito de propriedade, ou seja, a observância de determinadas condições – o interesse coletivo – no exercício do direito de propriedade.

Com relação aos demais sujeitos privados, o descumprimento do dever social de proprietário significa uma lesão ao direito fundamental de acesso à propriedade, reconhecido doravante pelo sistema constitucional. Nessa hipótese, as garantias ligadas normalmente à propriedade, notadamente a de exclusão das pretensões possessórias de outrem, devem ser afastadas. Quem não cumpre a função social da propriedade perde as garantias, judiciais e extrajudiciais, de proteção da posse, inerentes à propriedade, como o desforço privado imediato (art. 1.228, do CC) e as ações possessórias.

Ressalte-se, que este entendimento encontra-se atualmente abalizado no Código Civil de 2003 em seu §1º, que trata do exercício do direito de propriedade em consonância com as finalidades econômicas e sociais, colocando por terra o arcaico

## CAPÍTULO 3 A REFORMA AGRÁRIA

### 3.1 A problemática agrária e a Reforma

A Reforma Agrária não é uma necessidade específica da sociedade moderna brasileira. Seus preceitos são discutidos desde a época de 1930. No entanto, esse exemplo de democracia no campo teve seu reconhecimento por parte dos legisladores nacionais em 1964, com a criação da Lei nº 4.504/64 - Estatuto da Terra .

Os liames da Reforma Agrária, conforme a conhecemos, não nasceu espontaneamente da vontade política nacional, que vivia em época de Ditadura Militar. Esta é fruto da pressão dos Estados Unidos da América, que no ano de 1962 impôs às Repúblicas Americanas o incondicional apoio aos ditames da Carta de Punta Del Leste, que trouxe no art. 6º os passos a serem cumpridos para a implementação da Reforma Agrária, que visava suprir as necessidades agrícolas americanas, quais sejam: o escoamento de bens de produção, como maquinários e suplementos agrotóxicos, e se abastecerem da produção de produtos (alimentos) que lhe eram convenientes. Assim, o Estatuto da Terra trás em seu bojo a lição imposta por aquela Carta.

Propõe a Lei nº- 4.504/64 corrigir as distorções da estrutura fundiária brasileira, atendendo aos ditames da justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural, em consonância com o princípio da produtividade, operando a

desmaterialização gradual do Latifúndio improdutivo e do minifúndio (art. 16) , entes caracterizadores da desigualdade no meio rural, incompatíveis com o Estado Democrático de Direito, postulado máximo da vigente Constituição Federal, em cujo texto reservou os arts. 184, 185 e 186 para a desapropriação com fins de Reforma Agrária.

O parágrafo 1º, do art. 1º da referida Lei, diz o que o governo brasileiro entende por Reforma Agrária, assim reza:

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 da produtividade.

A Reforma Agrária, seguida por uma política agrícola que é conceituada no Estatuto da Terra como “o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país”, é via democrática de acesso a terra.

Logo, a atual situação fundiária sugere uma significativa mudança para se adequar às previsões legais, pois embora haja atualmente todo um aparato legislativo que possibilita a implementação da Reforma Agrária a exemplo da Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra – Constituição Federal – Artigos 184 a 191 – Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, Lei nº 76, de 6 de julho de 1993, Lei complementar nº 88/96, Lei nº 9.415/96 (determina a presença do Ministério Público nos litígios coletivos pela posse da terra); esta ainda sofre um

entreve colossal da cultura individualista que reveste a propriedade com um manto sacro, intocável.

### 3.2 As novas diretrizes de Reforma Agrária

A Constituição não mais faz referência à distribuição de terra como meio de alcançar a justiça social.

Pela Constituição de 1988, o que prepondera não é mais o *distributivismo* da terra para alcançar a justiça social, e sim a função social da terra, para atender o interesse social, o interesse de todos. Não se procura mais repartir o latifúndio para distribuí-lo e, assim, fazer-se a reforma agrária.

Há milhões de brasileiros que dependem da terra para sua subsistência, e todos dependem de sua boa utilização para sobreviver, pois se não são rurícolas, mesmo assim necessitam dos seus frutos para alimentação. Nesse diapasão, como ressalta Tourinho Neto (2000, p. 135): "(...) o problema agrário não é só um problema do homem do campo, mas de todo brasileiro, quiçá do mundo".

É preciso, outrossim, que se conscientize que a reforma agrária não pode ser resumida tão só na distribuição de terras, mas na melhoria das condições de vida da população rural, em dar-lhes condições para produzir, assistência médica, odontológica e escolar.

A parte mais problemática da reforma agrária é proceder ao assentamento do colono, pois requer seleção do rurícola que vai recebê-la, pois conforme fartamente divulgado pelas redes televisivas há pessoas que não são agricultores que querem

as terras apenas para especular, para negociá-las. Mesmo depois do assentamento deve haver fiscalização para impedir que o parceleiro transfira o lote. Muito embora, a inalienabilidade é decenal, mas isso não impede que o parceleiro burle a proibição.

Em nada adianta, é bem verdade, a desapropriação de terras localizadas em lugares inóspitos, inabitados, em terras desérticas ou improdutivas, pois assim se aniquilaria a sua destinação, tendo em vista que os assentados, sem muitos recursos financeiros e assistência, não poderiam aproveitar economicamente tais solos a fim de retirar-lhes o sustento.

As implicações quanto a desapropriação da terra para fins de reforma agrária são inúmeras. Além do problema econômico, há o político, o da dominação. Andrade (1986, p. 18-19), enxergou bem o problema ao afirmar:

Uma sociedade rural em que um pequeno grupo detinha o controle da terra e explorava a grande maioria da população, exercendo sobre a mesma um forte controle, não poderia ser uma sociedade calma, pacífica e tranqüila. O proprietário, para garantir seu poder, controlava os cargos públicos locais e mantinha estreitas relações com as autoridades em nível de província, posteriormente de estado, a fim de utilizar o poder público contra os seus dominados.

Daí, a divisão das terras ser temida e energicamente esmagada pelos poderosos, que em muito se revelam a favor da reforma agrária como forma de *marketing* popular, mas em nada agem para não enfrentarem a classe burguesa dominante da qual fazem parte.

A reforma agrária, além da finalidade que lhe é natural, tem uma outra grande função: fixar o homem rural no campo. Para que a marginalização que vem ocorrendo com o trabalhador expulso da zona rural que vai para a cidade diminua ou deixe de existir.

### 3.3 A Reforma e os movimentos sociais

A concentração da propriedade da terra é a base material de um sistema econômico, social e político que responde, em parte, pela situação de pobreza da população rural, pobreza esta consequência direta das políticas públicas que privilegiam determinados setores específicos, a exemplo dos grandes produtores rurais.

Desde 1994 até hoje, conforme dados apresentados por Costa (2000, p. 06) mais de 450.000 famílias de produtores rurais tiveram que abandonar a terra e migrarem para as cidades sem que nestas obtivessem, necessariamente, condições dignas de trabalho e de cidadania. Essa situação dos migrantes do campo para a cidade é agravada pelo crescente desemprego urbano, tanto no setor industrial como no de serviços.

Sem implementar a política agrícola não há como diminuir a pobreza rural, e sem desconcentrar a propriedade da terra, concentração esta que permite aos grandes proprietários da terra o acesso privilegiado e perverso ao dinheiro público, não há como modificar esse sistema injusto, e por que não dizer perverso?

Quando essa situação de injustiça, que causa pobreza no meio rural, é apercebida pela sociedade, esta passa a exigir do Estado uma efetiva mudança, o que vem se mostrando com a formação de vários movimentos sociais, na busca de realizar um processo de desconcentração da propriedade da terra.

Por essa razão é que o artigo 184 da Constituição Federal determina ao Estado brasileiro a realização de uma reforma agrária, ou seja, que o Estado intervenha e promova a desconcentração da propriedade rural, mediante a desapropriação daquelas que não cumprem sua função social.

Este comando institucional significa o reconhecimento de que o mercado capitalista, por si só, não conduz a uma repartição mais eqüitativa da terra e que os demais instrumentos de que o Estado dispõe para desconcentrar a terra, como o imposto territorial rural progressivo, o banco hipotecário, o crédito subsidiado ao pequeno agricultor, a exclusão das grandes propriedades dos programas governamentais de assistência técnica e comercialização, são insuficientes para desestimularem a concentração de terras.

Reconhecendo a necessidade da intervenção do Estado pela via da desapropriação, a Constituição reconheceu também que precisava dar-lhe meios efetivos para poder desapropriar as grandes propriedades que não cumprem a função social da terra.

Por isso, o texto constitucional abriu uma exceção no princípio de que toda desapropriação de bens particulares pelo Estado deve ser indenizada a vista e permitiu que, dado o interesse social da desconcentração da propriedade da terra, o pagamento das benfeitorias seja feito à vista e que o da indenização da terra seja feita a prazo, através das TDAs (Títulos da Dívida Agrária).

É essa possibilidade que viabiliza a Reforma Agrária, pois, só pagando a terra a prazo, o Estado tem condições financeiras de desapropriar uma quantidade

suficientemente grande de terras e, desse modo, renovar a base material do sistema econômico, político e social que é a causa última da pobreza rural.

Existe hoje no Brasil uma demanda de terra para a produção familiar por cerca de 4 milhões de famílias de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra, e de filhos de trabalhadores rurais que foram obrigados a trabalhar na cidade mas que desejam voltar a cultivar a terra.

Esta é a essência da Reforma Agrária e foi isto que a Constituição brasileira consagrou, em 1988, no seu artigo 184.

A partir dessa noção pode-se deduzir os requisitos de uma Reforma Agrária brasileira:

- a) a existência de uma alta concentração da propriedade da terra;
- b) a desapropriação de uma grande quantidade de terras, em um tempo razoavelmente curto, para incidir decisivamente sobre a concentração da propriedade privada da terra utilizada apenas para especulação. Na atualidade, existe um estoque de 80 milhões de hectares de terras ociosas no Brasil em propriedades privadas que não cumprem com a função social da terra;
- c) pagamento da indenização da terra a prazo para possibilitar a desapropriação massiva de terras e garantir a oferta de recursos financeiros para apoiar os assentamentos com crédito, assistência técnica e capacitação;
- d) absoluto respeito pelos movimentos de trabalhadores rurais sem terra, sem os quais é impossível mobilizar a população rural para que ela se integre no processo

de reforma agrária de modo autônomo sem temer ameaças nem se sujeitar a manipulações de qualquer ordem.

A questão da Reforma Agrária não está artificialmente amplificada pelos sem terra. É exatamente o contrário: ela está brutalmente subdimensionada na pauta do governo. Reconhecendo a legitimidade do clamor pela terra, o governo, no entanto, recuou para o argumento de que os sem terra agem por vias diretas, ferindo permanentemente o estado de direito.

Os sem terra respondem à lógica de criminalização de suas ações pelo governo com o argumento de que o artigo 184 da Constituição prevê que "compete à União desapropriar por interesse de Reforma Agrária, o imóvel que não esteja cumprindo sua função social". O governo retruca que os sem terra violam o artigo 5º da Constituição, em seu inciso XXII, que garante o direito de propriedade. Ocorre que as zonas fundamentais dos conflitos de terra, como o Pará e o Pontal do Paranapanema, situam-se em regiões marcadas exatamente pela ausência de uma legalidade assentada das propriedades, já que marcadas pelas ações de grileiros e por toda espécie de apropriação indevida do solo.

Os sem terra agem, é certo, extra-institucionalmente, isto, no entanto, não configura uma quebra das regras do jogo democrático, mas uma outra lógica de democracia. Em uma tradição republicana, que desconfia desde sempre dos movimentos de cidadania que vêm de baixo, o discurso de criminalização dos sem terra soa sensato.

O certo, no entanto, é que nem o governo, nem o Parlamento com sua dinâmica básica por este definida, nem o Judiciário que é extremamente rápido para

dar cobertura legal à desocupação de propriedades ocupadas pelos sem terra, mas insuportavelmente lento para punir os crimes da terra, acolhem os sem terra.

E, se o grito por terra ecoa rouco, desafinado, inconveniente diante das sensibilidades que antepõem sempre o critério estrito de uma legalidade instrumental à legitimidade, mesmo que fundamentada nas exigências mais incontornáveis de Justiça, o problema não está na voz.

## CAPÍTULO 4 O MST: INSTRUMENTO DE PRESSÃO SOCIAL

### 4.1 A origem do Movimento

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), nasceu das lutas pela conquista da terra que os trabalhadores rurais foram desenvolvendo de forma isolada, na região Sul do Brasil, no final da década de 1970.

Naquela época, o Brasil vivia a abertura política, pós-regime militar. O capitalismo nacional enfrentava dificuldades com as contradições existentes no campo, pois na medida em que se investiam recursos para o seu desenvolvimento, ocasionava a concentração de terras, tendo em vista que os grandes proprietários rurais acabaram por ser os únicos beneficiários, propulsores, então, da modernização da agricultura, o que causou a expulsão dos rurícolas de baixa renda da área rural, culminando no êxodo rural.

Nesse contexto sócio-político, cresce no campo a demanda de lutas pela posse da terra. As ações desordenadas dos rurícolas provocaram a articulação de 80 representantes de organizações camponesas que reunidos no galpão de uma igreja em Cascavél- PR, no ano de 1984, fundaram um movimento nacional de luta pela terra: a união do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, cuja matriz encontra-se localizada no acampamento da Encruzilhada Natalino em Ronda Alta-RS, e o Movimento dos Agricultores Sem Terra do Oeste do Paraná (Mastro).

O MST está organizado, conforme dados extraídos do seu endereço eletrônico oficial (<http://www.mst.org.br/histórico/estados/estado1.html>), em 23 Estados da Federação. Em 20 anos de existência, mais de 350 mil famílias já conquistaram terra. Grande parte dos assentados se organiza em torno de cooperativas de produção, que já somam 55 associadas às centrais ligadas à Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil –CONCRAB.

O que diferencia o MST de outros movimentos sociais que lutam pela terra, é que o MST não se destina a ocupar uma determinada área em si, como ocorre com a maioria dos movimentos, ele atua em busca da terra para todos os trabalhadores rurais que dela necessitam, não cessando a sua atuação enquanto houver um sem-terra que não tenha terra para trabalhar, isso também explica a sua organização em quase todo o território nacional.

#### 4.2 Objetivos e desafios do MST

O MST visa três grandes objetivos: a terra, a reforma agrária e uma sociedade mais justa. Almeja a expropriação das grandes áreas nas mãos de multinacionais; o fim dos latifúndios improdutivos, com a definição de uma área

máxima de hectares para a propriedade rural. É contra os projetos de colonização<sup>5</sup>, que resultaram em fracasso nos últimos trinta anos e quer uma política agrícola voltada para o pequeno produtor.

O MST defende, ainda, a autonomia para as áreas indígenas e é contra a revisão da terra desses povos ameaçados pelos latifundiários. Visa a democratização da água nas áreas de irrigação no Nordeste, assegurando a manutenção dos agricultores na própria região. Entre outras propostas, o MST luta pela punição de assassinos de trabalhadores rurais e defende a cobrança do pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR), com a destinação dos tributos à reforma agrária.

O MST possui vários outros desafios, os quais estão destacados no site oficial do movimento (<http://www.mst.org.br/histórico/congresso20.html>), quais sejam: a elaboração de um programa para o campo, a busca de unidade entre as organizações do campo e da cidade, fazer lutas massivas, intensificar a organização dos pobres, desenvolver a solidariedade e os novos valores de humanidade e impulsionar a revolução cultural.

A elevação da renda das famílias assentadas é realidade em muitos dos assentamentos, principalmente, onde as agroindústrias são desenvolvidas. Além da preocupação com o aumento do poder aquisitivo, o MST investe na formação técnica e política dos assentados. O setor de educação é um dos mais atuantes, propondo ampliar o conceito de educação, para não ser sinônimo apenas de escolaridade. São mais de 38 mil estudantes e cerca de 1.500 professores diretamente envolvidos nesse projeto de uma nova educação, pela Unicef (Fundac

---

<sup>5</sup> No sentido de simples distribuição de terra sem fornecer subsídios, ou seja, dar a terra sem subsidiar economicamente para que se possa produzir.

das Nações Unidas para a Infância). Além dos cursos regulares, o MST promove cursos e atividades de capacitação beneficiando cerca de três mil pessoas todo ano. Entre eles estão os cursos de magistério e o técnico em administração de cooperativas, em nível de segundo grau (<http://www.mst.org.br/histórico/estados/estado1.html>).

O MST não só sobreviveu como está crescendo e, a cada ano, expandindo suas lutas e conquistas. Dando continuidade a um processo histórico de lutas populares e criando uma organização social sustentada na ligação direta com a realidade e norteada pela prática política dos seus princípios organizativos (como a direção coletiva, a disciplina, a vinculação com a base e o estudo).

Assim, durante sua trajetória, o Movimento que começou com uma luta dos trabalhadores rurais pela terra, percebeu que não bastava democratizar a terra, é preciso resgatar a dignidade do camponês. Democratizar o capital, organizando as agroindústrias de forma cooperativada nas mãos dos agricultores. É preciso democratizar a educação como uma forma de levar a cidadania para a população do campo. Estas são as lutas e as conquistas do MST.

A luta do MST pelas transformações sociais recebe apoio de inúmeros setores. Mais de 200 prêmios foram dedicados ao Movimento desde a década de 1980 até os dias atuais e a reforma agrária se tornou um tema conhecido e de grande importância na pauta da sociedade.

O MST sempre soube que a Reforma Agrária só avançaria com a luta de massas. Assim, as ocupações aumentam a cada ano. Esta estratégia de luta se

consolidou como uma forma legítima, concreta e contundente de enfrentamento que exige solução e gera unidade entre os sem terra.

## CAPÍTULO 5 O MST E A JUSTIÇA

### 5.1 A legitimidade das ocupações

A Constituição prescreve que a propriedade que não cumpre sua função social – e, nessa hipótese estão os latifúndios improdutivos – deve ser desapropriada para fins de reforma agrária. É direito fundamental, insculpido em norma pétrea, como já mencionado anteriormente.

Logo, diante da realidade social brasileira, onde existem milhões de pessoas a espera de terras para trabalhar e delas tirar seu sustento e de suas famílias, enquanto alguns poucos concentram terras, sem nelas produzir, apenas como meio de acumular riquezas, não há de se questionar a legitimidade dos que nela ocupam com o fim social de produzir para sobreviver.

Observe-se, que a propriedade não é garantida tão-só por ser propriedade, e sim para proteger a vida, o trabalho, a sobrevivência, direitos fundamentais do homem. Se a propriedade não protege a vida do cidadão, se não é condição da dignidade do homem, ela deixa de ser um direito individual fundamental sucumbindo diante do direito de toda a sociedade.

Ademais, não podemos esquecer que o direito é instrumento de transformação social. Se assim não for, não temos direito. Logo, o proprietário de um latifúndio improdutivo, na verdade, não é seu possuidor, pois está infringindo a Carta Magna.

Preciso é Dallari (1980, p. 17) quando afirma:

Todas as atividades sociais ou individuais devem ser ajustadas às regras ajustadas na Constituição, que se consagrou como um instrumento de garantia da liberdade e da segurança jurídica dos indivíduos e dos grupos sociais.

Não podemos deixar de ressaltar o que disse, em sua ementa, a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar, em 8 de abril de 1997, o *habeas corpus* 5.574/SP: "movimento popular visando a implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante da Constituição da República".

O MST é, sem dúvida, um movimento legítimo em luta para que haja uma efetivação das políticas públicas e pelos preceitos abalizados na Constituição Federal, como a reforma agrária, e a sua bandeira é uma luta de todos para que se consiga buscar dignidade para o homem do campo, e fazem isso através das ocupações.

Os trabalhadores rurais estão em busca de novas alternativas políticas, não estão lutando só por novas condições de trabalho, mas sim para negociar o direito de propriedade, e é por isso que estão ocupando terras, para continuar o seu processo histórico como lavradores, agricultores, camponeses etc., e não como trabalhadores assalariados. A luta pela terra, pela propriedade da terra, a luta por um direito de propriedade diverso, não a propriedade capitalista, é característica fundamental das experiências de resistência.

A ocupação é uma ação que inaugura uma dimensão do espaço de socialização política: o espaço de luta e resistência. Esse espaço construído pelos

trabalhadores é o lugar da experiência e da formação do movimento. Nela fazem-se novos sujeitos.

A cada realização de uma nova ocupação de terra, cria-se uma fonte geradora de experiências, que suscitará novos sujeitos, que não existiriam sem essa ação, como assevera Fernandes (2000, p. 41).

A ocupação é a condição de existência desses sujeitos. Ao conceber a ocupação como fato, esses sujeitos recriam continuamente a sua história. Não concebê-la é não ser concebido. Com a ocupação, cria-se a condição nova para o enfrentamento. Na realização da ocupação, os sem-terras, sem, ainda, conquistarem a terra, conquistam o fato: a possibilidade de negociação.

Assim, pode-se dizer que a ocupação é a construção de uma política, que, por meio da pressão efetivada na luta pela terra, leva à conquista das condições básicas de cidadania.

## 5.2. A licitude das ocupações

As ocupações de terras improdutivas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terras (MST) vêm recebendo tratamento diferenciado pelos operadores jurídicos, segundo as convicções político-ideológicas de quem se disponha a refletir sobre o tema.

A que se observar, todavia, uma nítida transformação do conteúdo e da qualidade das manifestações apresentadas por diferentes juristas. Se, a princípio, reproduziam-se mecanicamente conceitos constantes de manuais jurídicos e de

textos legislativos antigos e bastante ultrapassados, ao depois se passou a introduzir na discussão perspectivas mais avançadas, incorporadas á legislação recente, notadamente em sede constitucional, que vem se enraizando em diferentes ramos jurídicos.

Sobre a superação do conceito de propriedade agasalhada pelo obsoleto Código Civil de 1916 não há como privilegiá-lo e a partir de seu conteúdo, concluir pela ilicitude das ocultações, tendo em vista que o Código Civil de 2002, atualmente em vigor, abarcou a função social da propriedade como norte ao exercício do direito de propriedade. Soçobram, então, os fundamentos jurídicos esgrimidos por todos quantos condenam as ocupações, ainda excessivamente vinculadas a concepções do Estado e da propriedade já obsoletas.

Resta alinhar, portanto, os argumentos expendidos em favor da tese da licitude, segundo os diferentes autores e órgãos judiciais e administrativos chamados a se pronunciar sobre a questão.

Talvez a mais significativa decisão emanada pelo Poder Judiciário seja a seguinte, proferida pelo Superior Tribunal de Justiça ao conceder a liberdade a lideranças do MST do Pontal do Paranapanema:

No esbulho possessório, o agente dolosamente investe contra a propriedade alheia, a fim de usufruir um de seus atributos (uso). Ou alterar limites do domínio parta enriquecimento sem justa causa. No caso dos autos, ao contrário, diviso pressão social para concretização de um direito (pelo menos interesse).

O Instituto de Advogados Brasileiros, em sessão plenária realizada 1997, aprovou parecer de Heriberto de Miranda Jordão Filho, no sentido de que:

Não constitui crime a invasão de propriedade rural alheia que não atende aos requisitos do art. 186 da Constituição Federal. Com isso, como se pretende garantir a todos os que desejam trabalhar a terra improdutiva o direito à sua invasão e à posse com finalidade de transformá-la em terra produtiva, evitando-se a permanência dos atuais conflitos e cooperando para a melhoria de vida tanto nas cidades como nos campos.

Pode-se dizer, então, que não se tratando de terras da União, dos Estados ou dos Municípios de que trata a Lei 4.947, de 6 de abril de 1966, a invasão e ocupação de determinada área de uma fazenda particular, e não de sua sede, sem causar danos, sem violência contra a pessoa e com a exclusiva finalidade de pressionar o Governo para que apresse a reforma agrária, não constitui crime.

Na especulação de se tentar enquadrar as ações do MST como condutas criminosas, muito tem se tentado dizer, mas, quando o Código Penal traz em seu art. 161, *caput*, o crime de alteração de limites, exige para a sua configuração, o dolo, isto é, a vontade livre e consciente de suprimir e deslocar tapume, marco ou qualquer outro sinal de linha divisória, acrescido do seguinte elemento subjetivo expressamente exigido pelo tipo: "para apropriar-se no todo ou em parte da coisa imóvel alheia".

Assim, considerando-se que membros do MST suprimem ou deslocam tapumes, marcos ou qualquer outro sinal indicativo de linha divisória de uma fazenda, eles de forma alguma pretendem tomá-la para si - isto é patente -, mas, sim, forçar o Governo a desapropriá-la, pagando a devida indenização de acordo com o preconizado nos arts. 184 a 191 da Constituição Federal, não há que se falar em ilícito penal contra a propriedade.

Já em relação ao § 1º, II, do referido art. 161 do CP, que trata do esbulho possessório, traz em seu tipo subjetivo, além da vontade livre e consciente de

invadir, o fim de tomar a propriedade para si, o que não se configura com já mencionado anteriormente.

Não obstante estas observações é de se lembrar ainda, que os crimes de alteração de limites e esbulho possessório são infrações penais de menor potencial ofensivo, em que se quer cabe prisão em flagrante a teor do art.69, parágrafo único da Lei 9.099/95.

Logo, se quer a instauração de inquérito policial é legalmente admitida, salvo a hipótese de sua necessidade pelas circunstâncias do fato ou complexidade, como referido no § 2º do art.77 dessa Lei.

Fala-se, também, no crime de dano tipificado no art.163 do CP, mas para que as invasões de fazendas promovidas por sem terras configurassem o tipo legal seria necessário que as fazendas, suas cercas, animais ou pastos, ou outras benfeitorias, efetivamente fossem destruídos (eliminados) inutilizado ou deteriorados, causando prejuízos econômico relevante para o proprietário das terras, o que dificilmente ocorrerá diante da vantajada situação financeira dos latifundiários que têm suas terras invadidas, fundando-se na chamada causa supra legal de exclusão da tipicidade: "o princípio da insignificância".

Interessante notar, enfim, que, apesar desses posicionamentos refletirem importantes setores do pensamento jurídico nacional, prevalece na mídia, de modo esmagador e quase unívoco, a idéia oposta, como se fosse unânime a opinião dos juristas em favor da tese da ilegalidade das ocupações.

## CONCLUSÃO

A luta pelo acesso a terra sempre esteve presente na história da ocupação do território brasileiro e, ao longo da sua existência, a legislação fundiária nacional buscou regradar os interesses opostos, por muitas vezes desvirtuando a pureza legislativa ao desrespeitar abertamente os instrumentos legais na consolidação de interesses políticos e econômicos agregados ao fato.

O esgarçar da legislação fundiária permitiu que no território brasileiro, fosse desenhado um mapa de desigualdade social e violência, que chegaram aos dias atuais com toda força do preconceito social e protecionismo dos proprietários de terras, embora a sacralidade desta venha sendo combatida, conforme constatado pelos princípios inseridos no Estatuto da Terra e abraçados pela vigente Constituição Federal. Constatamos também na pesquisa, que o protecionismo à propriedade existente no Código Civil de 1916 sofreu um duro golpe com a promulgação do atual Código civilista.

Denota-se que, além dos institutos acima citados, a proteção à propriedade privada vem sofrendo mitigações também na esfera administrativa, militar, eleitoral dentre outras. Muito embora, conforme constatado, não haja necessariamente uma mudança substancial, visível, deveras compreensível, pois a história nos dá apenas 500 anos e, desta feita, a sociedade, embora disponha de instrumentos coercitivos às ações de desrespeito aos liames legais, não está familiarizada com a democracia.

Conforme pesquisado, o problema da exclusão do homem do campo teve suas origens na forma de colonização implantada no Brasil, e se alastrou com a falta de uma política social que atentasse para a importância deste como participante do

desenvolvimento do País. Notando-se que a sua exortação e insignificância acabaram por criar maiores problemas, como o aumento das desigualdades sociais, gerando mais pobreza.

A análise feita do preceito constitucional da função social da propriedade nos mostrou que a proteção desta está intrinsecamente ligada a sua destinação social.

Dessume-se, portanto, que carece de proteção jurídica, a propriedade que não está de acordo com o art. 186 da Constituição Federal e respectivos incisos. Constatou-se ainda dentro dos preceitos constitucionais a proibição da existência de latifúndios, no entanto, a norma jurídica permite uma brecha e legaliza a existência destes desde que sejam produtivos. Devendo frisar que não é a produtividade que justifica a propriedade do latifúndio, mas sim, o respeito à função social deste, tendo em vista que o acúmulo de terras muitas vezes como reserva de poder e, por conseguinte, de riquezas, afasta milhares de famílias que dela dependem para sobreviver.

Durante a pesquisa, ficou patente que é na observância desse princípio, e no intuito de democratizar a terra e dar dignidade ao homem do campo que emerge do seio social, como instrumento de pressão, o Movimento dos Sem Terra, e uma vez organizados em um movimento social, empreenderam uma emblemática luta de massas para alertar o Estado da sua existência e fazer com que este saia da inércia e realize políticas públicas que atentem para uma solução mais eficaz para o problema em análise.

E, partindo da atuação concreta do MST, procurou-se demonstrar que a aversão do discurso oficial a ele e a suas formas de atuação não encontra respaldo em uma teoria aberta da democracia e da ordem constitucional, dizendo respeito

mais a uma maneira específica de enfrentamento político e à reconstrução de uma prática tecnocrática e autoritária de exercício do poder do que propriamente a um discurso racionalmente fundado de defesa das instituições democráticas.

A ação do MST, a partir desses pontos de vista, somente pode ser tida como constitucionalmente legitimada em termos gerais, conformando-se aos critérios utilizados por inúmeros juristas contemporâneos pra caracterizar a desobediência civil como exercício de direitos fundamentais.

Não se pretende generalizar, fazendo-se apologia ao desrespeito à propriedade no geral, legitimando toda e qualquer ocupação como lícita, mas apenas no que tange as improdutivas. Busca-se, desse modo, o respeito ao homem do campo, assegurando o seu acesso a terra, que lhe é negado pelas vias legais já abalizadas constitucionalmente. Tendo em vista que muitas são as propriedades improdutivas que permanecem intocadas, devendo estas, conforme preceito constitucional, serem desapropriadas para fins de Reforma Agrária.

Nesse diapasão, a sociedade deve atentar para a importância da luta pela terra, através da ocupação, como um meio de se alcançar à dignidade e sobrevivência de um povo que há muito vem sendo mitigado e rechaçado, pela simples inobservância de preceitos legais já existentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARENGA, Octavio de Melo. *Direito agrário*. Rio Janeiro: Instituto dos Advogados Brasileiros, 1974.

ANDRADE, Manoel Correia. *Lutas camponesas no nordeste*. São Paulo: Atlas, 1996.

BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de direito agrário e legislação complementar*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso do direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. *Código penal Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. *Constituição 1988*. 17. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenações 2001.

COSTA, João de. *Vida no acampamento*. *Revista Caros Amigos - Especial MST*, São Paulo: Editora Casa Amarela, n. 6. out/2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O renascer do direito*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1980.

DINIZ, Maria Helena. *Código civil anotado*. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERNADES, Marcos de Oliveira. *Nossos desafios*. Disponível em <http://www.mst.org.br/historico/congresso20.html>. Acesso em 25. ago. 2004.

FERREIRA, Pinto. *Curso de direito agrário*. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

GUIMARÃES, Alberto Passos. *Quatro séculos de latifúndio*. 6. ed. rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

JORDÃO FILHO, Heriberto de Miranda. Decisão em sessão plenária. *Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Instituto dos Advogados Brasileiros, ano XXX, n. 86, jan/jun/1997.

LARANJEIRA, Raymundo. *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: LTR, 1999.

PANINI, Carmela. *Reforma Agrária dentro e fora da lei: 500 anos de historia inacabada*. São Paulo: Paulinas, 1990.

PEREIRA, Joaquim Barbosa. *Quem somos: estados onde o MST está organizado*. Disponível em <http://www.mst.org.br/historico/estados/etados1.html>. Acesso em 25. ago. 2004.

SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. São Paulo: Editora da Unicamp, 1996.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch; XAVIER, Flávio Sant'Anna. *Direito agrário em debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SODERO, Fernando Pereira. *Esboço histórico da formação do direito agrário no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Jurídico de Apoio Popular – Fase, 1990.

STROZAKE, Juvelino José. *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: RT, 2000.

VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao direito à reforma agrária*. São Paulo: Led, 1997.