



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

EMANUEL PORDEUS SILVA

DESAPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA RURAL PARA
FINS DE REFORMA AGRÁRIA: UM ESTUDO DE CASO DE
ASSENTAMENTO RURAL NO MUNICÍPIO DE MARIZÓPOLIS-PB

SOUSA - PB
2010

EMANUEL PORDEUS SILVA

DESAPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA RURAL PARA
FINS DE REFORMA AGRÁRIA: UM ESTUDO DE CASO DE
ASSENTAMENTO RURAL NO MUNICÍPIO DE MARIZÓPOLIS-PB

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 Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Dr. Cleanto Beltrão de Farias.

SOUSA - PB
2010

EMANUEL PORDEUS SILVA

DESAPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA RURAL PARA FINS DE
REFORMA AGRÁRIA: UM ESTUDO DE CASO DE ASSENTAMENTO RURAL NO
MUNICÍPIO DE MARIZÓPOLIS – PB

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Ms. Cleanto Beltrão de Farias

Banca Examinadora:

Data de aprovação: _____

Orientador: Prof. Ms. Cleanto Beltrão de Farias

Examinador UFCG

Examinador UFCG

À minha família.
À meus filhos Mateus e Artur.

AGRADECIMENTOS

A todas as pessoas que contribuíram, direta ou indiretamente, neste trabalho de pesquisa, minhas homenagens e meu respeito.

"O socialismo não é uma sociedade beneficente, não é um regime utópico, baseado na bondade de homem como homem. O socialismo é um regime a que se chega historicamente e que tem por base a socialização dos bens fundamentais de produção e a distribuição eqüitativa de todas as riquezas da sociedade, numa situação de produção social."

Che Guevara

RESUMO

A presente Monografia tem como objeto a Função social da Propriedade e desapropriação para fins de reforma agrária. O trabalho aborda inicialmente a evolução do instituto da propriedade nos seus aspectos históricos e filosóficos, assim é feita uma análise nos velhos tempos das sociedades gregas e romanas, demonstrando a consolidação da ideia de propriedade. No período feudal, a propriedade adquire significado de poder, que persiste até o advento da Revolução Francesa, quando adquire uma concepção individualista, porém, com efeito erga omnes, causando modificações substanciais no contexto social, jurídico e político. No Brasil, a história da Propriedade pode ter como marco inicial o Tratado de Tordesilhas, tendo a colonização se iniciado a partir da separação das capitanias hereditárias. Diante desse contexto e, pelo fato de o território brasileiro ser extremamente vasto, o Reino Português doou as terras a quem nelas quisessem produzi-la, passando esse ato a ser chamado de donatariamento, iniciando-se a formação da Propriedade privada no Brasil. Todavia, os problemas de colonização persistiram, o donatariamento não surtiu o efeito que o Reino Português objetivou. Assim, procurando solucionar os problemas de colonização, o Reino Português, através da "carta de sesmaria", transferia o título aquisitivo da Propriedade ao particular, sendo requisito básico a produtividade da terra, sob pena de revogação do título. Porém, é somente com a Lei nº 601 de 1850 e posteriormente com a Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, já em regime republicano, é que se buscou uma melhor distribuição e redistribuição de terras, com alicerce no interesse social em sobreposição ao interesse individual. A partir da definição e concepções acerca do aspecto da função social dos imóveis rurais, surge a necessidade de introduzir políticas agrárias no Brasil através do mecanismo da desapropriação, conforme reza o texto constitucional vigente, onde o Poder Público, tendo em vista o interesse social, promove a reforma agrária através da desapropriação de terras rurais consideradas improdutivas, exemplificando factualmente a implantação eficiente do Assentamento de Juazeiro, no município de Marizópolis-PB. O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a desapropriação de Imóvel Rural por interesse social para fins de reforma agrária.

Palavras-chave: Propriedade. Função Social. Desapropriação. Reforma Agrária. Assentamento.

RESUMEN

Esta monografía se centra la función social de la propiedad y la expropiación para fines de reforma agraria. En el documento se aborda la evolución del Instituto de la propiedad en sus aspectos históricos y filosóficos, por lo que se hace un análisis en los viejos tiempos de sociedades griegas y romanas, lo que demuestra a consolidar la idea de propiedad. En la época feudal, la propiedad tiene el significado del poder, que persiste hasta el advenimiento de la Revolución Francesa, al adquirir una concepción individualista, sin embargo, con efecto erga omnes, provocando cambios sustanciales en los ámbitos social, jurídico y político. En Brasil, la historia de la propiedad puede ser un hito en el Tratado de Tordesillas, y la colonización se inició desde la separación de la capitania hereditaria. En este contexto y, debido a que el territorio brasileño es muy amplia, el Reino portugués donó el terreno para que quería para su producción, a través de este acto que se donatarialismo llamada, iniciando la formación de la propiedad privada en Brasil. Sin embargo, los problemas de la colonización persiste, el donatarialismo no tuvo como efecto que los portugueses objetivado. Al tratar de resolver los problemas de la colonización, el Reino de Portugal, a través de la "carta de sesmaria" transfirió el título a la compra de la propiedad individual, siendo un requisito fundamental de la productividad de la tierra, bajo pena de revocación del título. Sin embargo, es sólo con la Ley N ° 601 de 1850 y posteriormente con la Ley 4504 del 30 de noviembre de 1964, citada en el régimen republicano, se ha buscado una mejor distribución y redistribución de la tierra, con una base en el interés social superpuesto a los intereses individuales. De la definición y los conceptos relativos al aspecto de la función social de la propiedad rural, se plantea la necesidad de introducir políticas agraria en Brasil a través del mecanismo de expropiación, tal como se indica en el texto constitucional actual, donde el Gobierno, en vista del interés social, promueve la reforma agraria mediante la expropiación de tierras rurales consideradas no productivas, de hecho ejemplificar el despliegue eficaz de Asentamiento Juazeiro, en el municipio de Marizópolis-PB. Este informe de investigación concluye con las observaciones finales, donde los puntos se presentan concluyentes publicados, seguida por el estímulo a la continuidad de los estudios y reflexiones sobre la expropiación de la Propiedad Rural de interés social para fines de reforma agraria.

Palabras claves: Propiedad. Función Social. Expropiación. Reforma Agraria. Asentamiento.

LISTA DE ABREVIATURAS

ONU – Organização das Nações Unidas

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ITR – Imposto Territorial Rural

STF – Supremo Tribunal Federal

INCRA – Instituto Nacional da Reforma Agrária

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DA PROPRIEDADE.....	13
2.1 A propriedade na Grécia e na Roma Antigas	13
2.2 A propriedade no período feudal	18
2.3 A propriedade no pensamento iluminista	20
2.4 O sentido de propriedade para Hobbes.....	20
2.5 O significado de propriedade para Rousseau	21
2.6 A propriedade na Revolução Francesa	21
3 EVOLUÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA RURAL NO BRASIL.....	24
3.1 A Fase de Escambo	24
3.2 O sistema de Capitâneas Hereditárias	25
3.3 O regime sesmarial	26
3.4 Constitucionalização da propriedade imobiliária rural.....	28
4 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA RURAL E A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA.....	30
4.1 A função social da propriedade imobiliária rural	32
4.2 A desapropriação da propriedade territorial rural.....	35
4.2.1 Objeto da desapropriação	37
4.2.2 Sujeitos da desapropriação	38
4.2.3 Pressupostos da desapropriação	38
4.2.4 Limites do poder desapropriatório.....	39
4.3 O procedimento desapropriatório na reforma agrária.....	41
4.4 A reforma agrária.....	43
4.4.1 Conceituação	44
4.4.2 O problema da reforma agrária na CF/88 e na Lei 8.629/93	45
4.5 A instituição dos assentados.....	46
4.5.1 O regime jurídico dos assentados	48
5 ESTUDO DE CASO: O ASSENTAMENTO JUAZEIRO	51
5.1 Apresentação	51
5.2 O processo de reforma agrária no assentamento Juazeiro.....	51
5.3 Perfil socioeconômico dos assentados.....	52

5.4 Atividades financiadas.....	53
5.5 Principais problemas verificados.....	54
6 CONCLUSÃO.....	55
REFERÊNCIAS	57

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 trata lucidamente no seu Art. 184, que o Estado tendo em vista o interesse social, no uso de suas atribuições, poderá desapropriar imóveis rurais para fins de Reforma Agrária, desde que não estejam cumprindo a sua função social enquanto propriedade. Diante desta acepção, o objetivo deste trabalho de pesquisa, orienta-se pela necessidade do Poder Público promover a desapropriação dos imóveis rurais, para atender as finalidades das políticas agrárias.

No intuito de viabilizar um suporte teórico que proporcione bases consistentes de análise, adotou-se o método dedutivo, empregando-se a técnica de pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo, com o propósito de enriquecer a pesquisa

A partir de uma análise histórica do Instituto da Propriedade na Grécia Antiga, evidencia-se que a propriedade rural se baseava inicialmente no uso coletivo da terra – administração do genos – somente no período do apogeu de Atenas surge então a organização da propriedade privada e a sua instrumentalização. Em seguida, o trabalho de pesquisa demonstra os aspectos da propriedade no período romano e feudal, além de ressaltar a importância do pensamento Iluminista acerca da propriedade, destacando-se as definições filosóficas de Hobbes e Rousseau, que influenciaram a instituição da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789 e, por decorrência, os princípios da propriedade no Brasil.

Analisando a evolução da propriedade especialmente no Brasil verifica-se que o processo se iniciou através do escambo, no período da colonização, que se caracterizava pelo extrativismo. Nessa época, o pau-brasil era o principal produto extraído pelos nativos, que era trocado por objetos de baixo valor monetário. Assim, quando Portugal resolveu colonizar de fato o Brasil, adotou a política de Capitânicas Hereditárias, doze ao total, que dava ao donatário consideráveis glebas para o cultivo da cana-de-açúcar. Durante o período de Martim de Afonso de Sousa, promoveu-se a concessão de terras aos que desejassem produzir, ficando obrigado o concessionário a repassar ao governo determinada quantia à Coroa.

Dando continuidade ao aspecto da propriedade nesta monografia, tornou-se necessário se fazer uma avaliação histórica constitucional no Brasil, observando preceitos na Constituição Imperial, na Constituição de 1934 e de 1946, sendo esta última mais objetiva quanto à distribuição da propriedade, avaliando que a Constituição de 1967 assinalou a introdução da terminologia referente à função social da propriedade.

A Constituição Federal de 1988 garante o direito da propriedade como algo inviolável do cidadão, contudo, sabiamente a Carta Magna, em seu artigo 5º, inciso XXIII, salienta que a propriedade em si deverá atender a sua função social.

Como sendo pressuposto básico da desapropriação, por meio do Poder Público, será necessária uma abordagem criteriosa do que venha a ser a função social da propriedade. Logo, relata-se o mecanismo e dos procedimentos constitutivos da Desapropriação, tendo como objeto a reforma agrária, em seguida tratar-se-á das finalidades da Lei 8.629/93.

Por ultimo, a pesquisa apresentará o regime jurídico dos assentamentos e o perfil sócio-econômico dos assentados, abordando ainda a situação do Assentamento Juazeiro, localizado no município de Marizópolis, estado da Paraíba, revelando que através da política de desapropriação, além de ser justa, é de responsabilidade do Poder Público oferecer condições necessárias para assentados, com a finalidade de promover os princípios da reforma agrária.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DA PROPRIEDADE

O conceito de Propriedade sofreu profundas alterações em sua evolução histórica, o que pode ser observado pelo entendimento do instituto nas ordens jurídicas do Direito Grego e Romano, do Direito Medieval, do Direito Moderno, este último marcado pelas modificações decorrentes da Revolução Burguesa na França, bem como do Direito Contemporâneo, caracterizado por um sistema constitucional voltado para a realização da Justiça Social.

“Os direitos do homem são direitos históricos que nascem e se modificam de acordo com as condições históricas e com o contexto social, político e jurídico em que se inserem”. (BOBBIO, 1992 *apud* BACARO, 2006, p. 1). A Propriedade, como direito humano, modificou-se e evoluiu junto à evolução do próprio homem e da organização social por ele criada, podendo ser considerada como o núcleo de muitas destas etapas de evolução.

Segundo Bobbio (1992, CAVEDON, 2003, p. 7), a teoria sobre a origem da propriedade divide-se em dois grupos, que seriam:

Aquelas que afirmam que a propriedade é um direito natural, ou seja, um direito que nasce no estado de natureza, antes e independentemente do surgimento do Estado, e aquelas que negam o direito de propriedade como direito natural e, portanto sustentam que o direito de propriedade nasce somente como consequência da constituição do estado civil.

Em favor do primeiro grupo, são apontados Hobbes e Rousseau, enquanto que a teoria da propriedade como direito natural teve seu expoente em Locke (BACARO, 2006, p. 1).

2.1 A propriedade na Grécia e na Roma Antigas

A sociedade grega tinha o genos como a sua célula básica, que era formada por todos os descendentes de um antepassado comum vivendo em um mesmo lar. Sua economia baseava-se na administração da casa, que se assemelhava a uma autarquia, dada as suas características de organização fechada e de auto-suficiência.

A propriedade, assim como os instrumentos, era de uso coletivo, não podendo ser dividida, transferida ou vendida. O trabalho também era coletivo e organizava-se em torno da unidade familiar, que era chefiada pelo pater-família. Eventualmente, quando a família era pouco numerosa ou seus membros não possuíam habilidade para determinada tarefa, usavam o trabalho de escravos ou artesãos. Toda a produção era distribuída de forma igualitária entre os membros da família.

A economia agropastoril, predominantemente coletivista do genos, não impedia a existência de diferenciações individuais, uma vez que a posição de uma pessoa na família dependia do grau de parentesco com o pater-família, ou seja, quanto mais próximo fosse o parentesco com o pater-família maiores seriam os privilégios.

No entanto, o sistema gentílico estava predestinado a curta duração. Problemas como a dificuldade de se encontrar mão-de-obra suplementar para auxílio na produção e impossibilidade do cultivo de alguns gêneros, devido a características do solo, enfraqueciam o sistema.

Mas, dois fatores foram decisivos para a sua falência:

O primeiro foi a desproporção entre o crescimento populacional e a produção, que permanecia inerte. Tal ocorrência tinha como consequência a queda na renda familiar, provocando o descontentamento de seus membros.

Como segundo, o genos passou por um processo de divisão, formando famílias menores. Os filhos mais novos, e também os bastardos, protestavam contra a dificuldade que levavam na vida. Começava a existir um menor estímulo para o trabalho e uma maior exigência na repartição da produção.

Em várias famílias, os lotes eram divididos através de sorteio, podendo ser também parcelados outra vez por ocasião de herança. Iniciava-se, assim, a luta cada vez mais violenta pela posse da terra. Em muitos lotes adotou-se o sistema de rodízio, para o uso do solo entre os membros do genos.

Na esfera social, aumentavam as diferenças entre os indivíduos, surgindo grandes proprietários que ficavam com as melhores terras, convivendo ao lado de pequenos proprietários que dispunham de terras pouco férteis. Além disso, considerável número de pessoas perdeu a propriedade, incluindo-se os descendentes de antigos proprietários que, após várias sucessões, ficaram com lotes de áreas insuficientes para a produção. Estes formaram uma classe marginalizada que sobrevivia de esmolas. Nessa época coexistiam grupos

patriarcais, pequenas famílias e pessoas independentes. A propriedade coletiva subsistia ao lado da privada.

No plano político, ocorria à mudança do poder do pater-famílias para os parentes mais adjacentes, os eupátridas, que monopolizavam todo o poder político. Esta camada originou a aristocracia grega, cujo poder derivava da posse da riqueza fundamental, ou seja, a terra.

Os aristocratas se juntaram formando as fratrias; posteriormente, as fratrias uniram-se formando as tribos. Da união de diferentes tribos e da junção de seus povoados, nasceu à disposição política peculiar da antiga Grécia: a polis. Para que isso ocorresse, foi essencial a rescisão do genos, pois do oposto, as cidades não teriam passado de associações políticas temporárias. Acontecia a abertura da economia gentílica para a civilizada, já trazendo os sinais da futura economia internacional grega. (GRÉCIA).

Atenas e Esparta disputaram a liderança política e econômica do mundo antigo, sendo que ambas tinham como princípio a organização comunitária. No entanto, com a expansão da propriedade privada e das cidades, tal organização se modifica, dando origem ao desenvolvimento do comércio e da navegação.

Nessa época, imperava em Esparta uma grande desigualdade social, com a grande maioria dos espartanos vivendo na miséria, enquanto que alguns poucos desfrutavam da riqueza. Com o objetivo de eliminar todos os males decorrentes dessa desigualdade, Licurgo, lendária figura da Grécia Antiga, conseguiu convencer os grandes proprietários de terras a entregarem seus bens à coletividade, a fim de que todos vivessem em igualdade (FERREIRA, 1998, p. 40).

Em oposição à legislação comunista de Esparta, em Atenas reinava a nobreza. Coube a Drácon, no ano de 621 a.C., codificar legislação escrita que impunha aplicação de severas penas, principalmente no tocante ao direito de propriedade (FERREIRA, 1998, p. 41).

Em 509 a.C., Clístenes estabelece a democracia grega. Atenas passava de estado agrícola para potência marítima. No entanto, tal desenvolvimento trouxe amplas inquietações para os trabalhadores livres (proprietários de imóveis rurais com área de 6 a 50 hectares), pois já teriam que batalhar contra o capitalismo e também contra a concorrência do trabalho escravo (FERREIRA, 1998, p. 42-43).

Aristóteles (385-322 a.C.) definiu os fundamentos da ordem social, da propriedade privada e da escravidão. Em sua obra *A Política*, propôs a seguinte finalidade para o uso da propriedade:

É, portanto, necessário dividir a terra, primeiramente, em duas partes, deixando uma em comum e consignando a outra aos particulares; depois, se subdividirá cada fração em duas outras; das duas que restam para a nação, uma será destinada às despesas do culto, a outra às refeições públicas; quanto aos dois lotes de propriedades privadas, um será nas fronteiras, outro perto da cidade, a fim de que cada qual tenha sua subsistência garantida nos dois lugares. (ARISTOTELES, p. 71)

Percebe-se que, para Aristóteles, o domínio da propriedade é privado, mas a sua utilização dar-se como se fosse comum, ajustando-se aos objetivos da sociedade.

Ainda na concepção aristotélica, segundo a qual ninguém é miserável, exceto os escravos:

Quanto aos cultivadores, se for possível escolher, devem ser todos escravos, mas nem de uma mesma nação ou de mesma tribo, nem audaciosos demais. Eles serão mais úteis nos trabalhos do campo e menos inquietantes para o Estado. Na falta de escravos, tomar-se-ão trabalhadores do país vizinho, de mesmo caráter que os acima. Os dos proprietários particulares lhes pertencerão e cultivarão suas terras, os da nação serão escravos públicos e explorarão a gleba comum. (ARISTOTELES, p. 72)

Pode-se perceber a inexistência de uma verdadeira democracia na Grécia Antiga, uma vez que reinava a democracia escravista.

A sociedade grega ainda exerceu forte influência sobre a sociedade romana, a qual iniciará a apresentação de alguns aspectos ligados ao instituto da propriedade e suas peculiaridades na idade antiga.

Roma foi formada originariamente pela população aborígine, denominada patrícios, proveniente do latim pater, entendido como o chefe da família, que possuía enormes poderes (FERREIRA, 1998, p. 46).

Com o nascimento da propriedade privada, a comunidade primitiva foi extinta e as famílias vinculadas ao pater-família apropriaram-se das terras mais férteis, compondo uma aristocracia de patrícios. Os patrícios eram designados “gentes” por estarem aliado numa exclusiva unidade fundamental, o gens. Os seus componentes reuniam-se em volta do mesmo líder e cultuavam o mesmo ascendente.

Todos aqueles que não faziam parte dos gens eram considerados plebeus, classe () forjada por estrangeiros, comerciantes, artesãos e pequenos proprietários de terras pouco férteis.

Em Roma, as terras significavam, ao lado da posse de escravos, um sinônimo de riqueza. A forma com que os grandes proprietários a adquiriam eram através de guerras e conquistas. Dessa forma, o imperialismo romano ratificou-se como uma política em busca da conquista de novos territórios, como forma de garantir a demanda dos grandes proprietários de terras.

O trabalho dos escravos ocupava todos os ramos de atividade profissional, principalmente nas grandes propriedades, que chegavam a tomar a área de até 80.000 hectares. Aqui ocorreu o oposto do verificado na Grécia, onde o escravismo coincidiu com a estabilização da pequena propriedade. Em Roma, o resultado foi o latifúndio aliado ao domínio de uma poderosa aristocracia (COLETTI, 2002).

Os plebeus eram representados pelos tribunos no Senado, que tinham como objetivo a defesa de seus interesses. O tribuno Tibério Graco propôs, em 133 a.C., uma Lei Agrária, com o objetivo de promover uma redistribuição das terras inativas para os plebeus desempregados.

Tibério Graco, na função de tribuno da plebe, trouxe a tona leis romanas antigas, que nunca tinham sido colocadas em exercício, referentes à utilização de terras públicas ou particulares. Ele também propôs limitação a uma área de 125 hectares para cada propriedade, e caso esse limite de área fosse extrapolado, a terra remanescente retornaria ao poder do Estado que faria a sua redistribuição com os mais necessitados. Para cumprimento desse objetivo, seria criada uma comissão agrária formada por três membros que faria o cadastramento. (FERREIRA, 1998, p. 48).

No entanto, a proposta de reforma agrária não era aceita pelos patrícios proprietários de terras, que iniciaram um boicote as idéias de Tibério Graco. O que culminou no massacre, realizado pelos membros do partido dos nobres, a Tibério Graco até a sua morte (COLETTI, 2002).

Em 123 a.C. Caio Graco, irmão de Tibério, cobrou melhores condições de vida para a plebe e obteve aprovação pelo senado da Lei Frumentária, que distribuía pão a plebe. No entanto, Caio tinha a intenção de extremar o movimento, obtendo terras para a plebe, tentando impor a proposta pela força. Mas o movimento foi reprimido e os principais seguidores foram decapitados. Caio pediu a um escravo que o assassinasse (FERREIRA, 1998, p. 48).

O movimento dos plebeus, encabeçado pelos irmãos Graco, não alcançou seus objetivos. Pois a noção de propriedade, na Roma antiga, estava vinculada fortemente aos direitos personalíssimos, e qualquer tentativa de reforma agrária era considerada como algo impensável.

Após um longo período de paz em Roma, a oferta de escravos foi afetada, elevando bastante o seu preço. Dessa forma, a produção nos grandes latifúndios começou a declinar, afetando também o lucro dos proprietários, obrigando o Estado a tomar algumas medidas:

- a) Deixou de sustentar a plebe urbana, obrigando-a a trabalhar no campo;
- b) Aumentou o valor de tributos, obrigando a fuga para o campo daqueles que não conseguissem pagá-los;
- c) Reduziu o contingente de militares.

Como saída para tal conjuntura, os proprietários rurais elegeram um sistema de arrendamento onde os trabalhadores se mantinham com o próprio trabalho realizado nas glebas de terra por eles fornecidas. Com essa disposição tornava auto-suficiente a produção de gêneros alimentícios. Porém, restava comprometida a produção de excedentes para o comércio (COLETTI, 2002).

Nesse período, a cidade deixava de ser o centro do Império, já que o núcleo econômico passava a ser a vila, onde os grandes proprietários de terras administravam toda a propriedade.

Esse processo de ruralização econômica e de descentralização política enfraquecia o Império e preparava o mundo para o surgimento do feudalismo (FERREIRA, 1998, p. 49).

2.2 A propriedade no período feudal

Com o declínio do Império Romano e a posterior ocupação de seus domínios pelos bárbaros, surgiram bruscas alterações no direito, com a centralização romana sendo substituída pelas administrações locais.

O feudalismo, que sobreveio a este período, se distinguia pela não exclusividade da terra e pela sobreposição de direitos entre o senhor e o rendeiro (CHAVES, 1976, p. 8).

A propriedade feudal pertencia a uma classe privilegiada, formada pelos senhores feudais e o clero. A unidade econômica de produção fundamental era o feudo, que se decompunha em três partes:

a) A propriedade privada do senhor, no interior da qual se edificava um castelo fortificado;

b) O manso servil, que obedecia à porção de terras arrendadas aos camponeses e eram repartidas em lotes nomeados tendências;

c) O manso comunal, composto por terras coletivas: pastos e bosques, usados tanto pelo senhor quanto pelos servos.

No entanto, o sistema Feudal não era limitado à estruturação da utilização da propriedade rural, conforme observa Jefferson Carús Guedes (1953, apud CHAVES, 1979, p. 9) o direito de propriedade imobiliária evoluiu para uma complexa pirâmide de outros direitos, superpondo os poderes dos senhores feudais aos direitos dos servos, concebendo-se diversas formas de propriedade: a comunal, a alodial, a beneficiária, a censual e a servil.

Neste período, surgem algumas obras com a finalidade de solucionar as dificuldades sociais de então, abrangendo o assunto da propriedade. A exemplo de Thomas More, que em 1518 lançou a Utopia, que discorre sobre um moderno preceito de justiça, em que importasse é o valor de cada pessoa em detrimento de suas posses. A idéia de propriedade deveria ser aniquilada, garantindo assim a justiça e a paz social (FERREIRA, 1998, p. 53).

Antonio Chaves (1979, p.10), fazendo observação sobre a crise no sistema feudal, ensina que, com o correr dos tempos e da sociedade com predominância agrícola, começou a surgir a classe dos burgueses, comerciantes e artesãos, com espíritos ousados e reunidos em comunidades, nutridos pelo desejo de liberdade.

Wilson de Souza Campos Batalha (1953, apud CHAVES, 1979, p. 10), sobre a perda de campo que sofriam os senhores feudais:

[...] viram desaparecer suas funções públicas em benefício dos agentes do Rei. A servidão à gleba, em quase todas as partes desapareceu. Os Direitos do senhor feudal foram-se reduzindo à mera percepção de rendas. O desenvolvimento da indústria e do comércio abalou, em grande parte, o prestígio da exploração agrária. Criaram-se oásis de liberdade em face dos senhores feudais. Por outro lado, o poder real foi alargando sua extensão, e a centralização monárquica progrediu a largos passos, em detrimento dos senhores feudais.

2.3 A propriedade no pensamento iluminista

Importante destacar a influência das construções teóricas do pensamento Iluminista, que entusiasmaram decisivamente os ideais da Revolução Francesa. Destacando-se, no tocante a novas conceituações do instituto da propriedade, as propostas de Thomas Hobbes de Malmesbury e Jean Jaques Rousseau.

2.4 O sentido de propriedade para Hobbes

A propriedade origina-se pela abdicação das liberdades intrínsecas ao estado de natureza, em favor do poder soberano do Estado. Nesta sintonia, defende que:

Portanto, onde não há o seu, isto é, não há propriedade, não pode haver injustiça. E onde não foi estabelecido um poder coercitivo, isto é, onde não há Estado, não há propriedade, pois todos os homens têm direito a todas as coisas. Portanto, onde não há Estado nada pode ser injusto. De modo que a natureza da justiça consiste no cumprimento dos pactos válidos, mas a validade dos pactos só começa com a instituição de um poder civil suficiente para obrigar os homens a cumpri-los, e é também só aí que começa a haver propriedade. (HOBBS, p. 52)

Para Hobbes (1651), a propriedade constituía uma prerrogativa da soberania estatal, observando que:

[...] pertence à soberania todo o poder de prescrever as regras através das quais todo homem pode saber quais os bens de que pode gozar, e quais as ações que pode praticar, sem ser molestados por qualquer de seus concidadãos: é a isto que os homens chamam propriedade. Porque antes da constituição do poder soberano (conforme já foi mostrado) todos os homens tinham direito a todas as coisas, o que necessariamente provocava a guerra. Portanto esta propriedade, dado que é necessária à paz e depende do poder soberano, é um ato desse poder, tendo em vista a paz pública. (HOBBS, p. 63)

Em conclusão, para Hobbes, a propriedade é uma invenção do Estado, estando ela sujeita às restrições imperativas para os fins estatais, objetivando-se sempre o bem da comunidade.

2.5 O significado de propriedade para Rousseau

Rousseau, em sua obra *Do Contrato Social* demonstra sua proposta acerca da criação do Estado por meio de um contrato social, abdicando das liberdades do estado de natureza em favor do interesse comum. Conforme transcrito abaixo:

Reduzamos todo este balanço a termos fáceis de comparar. O que o homem perde pelo contrato social é a liberdade natural de um direito ilimitado a tudo quanto aventura e pode alcançar. O que com ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo que possui. A fim de não fazer um julgamento errado dessas compensações, impõe-se distinguir entre a liberdade natural, que só conhece limites nas forças do indivíduo, e a liberdade que se limita pela vontade geral, e, mais, distinguir a posse, que não é senão o efeito da força ou o direito do primeiro ocupante, da propriedade, que só pode fundar-se num título positivo. (ROUSSEAU, p. 42-43)

Rousseau compartilha com as idéias de Hobbes, onde a propriedade teria a sua origem a partir da instituição do Estado.

2.6 A propriedade na Revolução Francesa

A renovação do pensamento filosófico iluminista serviu de base para ser instituída a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão no ano de 1789, que suprimia os privilégios e estabelecia igualdades entre os indivíduos. Foi-se firmada a lista dos direitos fundamentais das pessoas: liberdade, segurança, resistência a opressão e propriedade (CHAVES, 1976, p. 10).

Como se pode perceber, a propriedade foi um dos principais pontos das mudanças propostas pela Revolução Francesa, sendo fortemente influenciada pela ideologia liberal, extinguindo-se, assim, o regime feudal.

A Declaração dispunha no seu art. 17 um dispositivo que tratava do direito de propriedade, nos seguintes termos:

[...] sendo propriedade um Direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando caso de necessidade pública, legalmente verificada, o exija de maneira evidente, e sob a condição de uma justa e prévia indenização. (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789)

René Savatier (1948, apud CHAVES, 1979, p. 3), teceu o seguinte comentário acerca propriedade, a qual está vinculada a uma destinação ao bem da comunidade:

Esta mística de “caráter inviolável e sagrado da propriedade” não corresponde mais aos fatos. De um lado, na nossa sociedade, o proprietário, longe de ser um senhor soberano de seu bem, aparece como encarregado de um serviço social, de que este torna-se instrumento. De outro lado, a humanidade tomou consciência de que a propriedade, que é somente matéria, não frutifica a não ser pelo trabalho do homem; a mão-de-obra humana reivindica pois a sua desforra contra a sujeição que lhe havia imposto a mística da propriedade.

Sobre a Revolução Francesa, ensina Borges (1995, p. 2):

Aparentemente movimento popular contra privilégios, em verdade substituição dos privilégios da realeza, da nobreza e do clero, pelo privilégio dos burgueses, comerciantes e industriais, os novos ricos, a Revolução Francesa deu vigor novo ao direito de propriedade, tornando-o quicá mais sólido que entre os próprios romanos.

Na forma proposta pela Revolução Francesa, a propriedade é um direito absoluto, desde que não viole as leis e os regulamentos, havendo a previsão de desapropriação mediante

justa indenização. O direito de desapropriar consolidava a propriedade, sendo assim uma conquista dos direitos individuais contra o absolutismo do Estado (BORGES, 1995, p. 2).

3 EVOLUÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA RURAL NO BRASIL

O Brasil é marcado por uma evolução histórica peculiar de ocupação, que também contribuiu para a existência dos problemas fundiários. O processo iniciou-se com a fase de escambo, desrespeitando o direito natural das populações que por milhares de anos foram possuidoras das terras descobertas.

Passando posteriormente às sesmarias, a Coroa Portuguesa realizou o primeiro processo de reforma agrária conhecido em nossa história. Entretanto, as famílias aquinhoadas com as doações da Coroa, desmotivadas pelos altos custos de investimento e com as dificuldades para iniciarem as explorações, devolveram os lotes recebidos, dando origem a um processo cuja denominação perdura até nossos dias: as chamadas terras devolutas.

Ao longo do tempo, os processos naturais de desenvolvimento demográfico, em conjunto com os incentivos de integração do país, geraram uma ocupação desordenada das terras. Os ineficazes mecanismos de controle, nos períodos da Colônia, do Império e da República, acabaram por gerar um complexo e irregular mosaico de ocupação de terras no Brasil, em especial em algumas regiões promissoras para as explorações rurais, motivos de grandes conflitos sociais, com profundas marcas na história do País.

Acompanham, portanto, nossa evolução, desde as suas origens, a irregularidade na distribuição fundiária, e os conflitos pela posse e propriedade das terras.

3.1 A Fase de Escambo

O início da colonização do Brasil constituiu-se como um transplante das instituições jurídicas européias, de cunho mercantilista, para aplicação num território habitado por uma sociedade indígena em estado de selvageria¹, com uma forma de organização socioeconômica rudimentar, com o solo sendo explorado em comum e os seus resultados divididos por todos. Essa sociedade não conhecia a divisão de bens, sendo orientados por normas comunitárias, do trabalho ao consumo de alimentos.

As tribos indígenas não conheciam a propriedade privada da terra, existindo apenas uma delimitação de áreas dependentes de cada tribo, que eram muito extensas, devido à

pequena produtividade por hectare de uma sociedade que vivia exclusivamente do extrativismo (caça e pesca, da coleta de frutos), além de uma agricultura precária, com base na reprodução de diferentes espécies de tubérculos. Faziam migrações constantes, na busca de alimentos, forçados por uma espécie de agricultura que tinha o fogo como o principal meio de preparo da terra.

O transplante de instituições iniciou-se com a fase do escambo, predominantemente extrativa e com uma duração de aproximadamente trinta anos. Nessa fase, o pau-brasil era o principal objetivo, sendo a sua exploração feita por particulares em forma de arrendamento.

O instrumento utilizado era a feitoria, que era um misto de organização mercantil e militar, com instalações no litoral, onde as embarcações buscavam apoio e ajuda, recolhendo a produção extraída pelos nativos. Finalmente, findaram os arrendamentos, surgindo o regime da liberdade comercial, com o pagamento do quinto dos gêneros exportados.

Os indígenas recebiam, na fase do escambo, objetos de baixo valor monetário (machados, foices, pentes, etc.) em troca das toras do pau-brasil e madeira para marcenaria. Nessa época, não houve nenhuma distribuição de terras e formação de núcleo de povoamento no Brasil (SERRA, 2003, p. 231).

3.2 O sistema de Capitânicas Hereditárias

Quando Portugal decidiu efetivamente ocupar o Brasil, iniciou pela produção de açúcar, produto bastante rentável e de que os portugueses possuíam experiência pelas ilhas do Atlântico desde século XV. Segundo Celso Furtado (1963, apud SERRA, 2003, p. 232), “(...) essa experiência resultou ser de enorme importância, pois além de permitir a solução dos problemas técnicos relacionados com a produção do açúcar, fomentou o desenvolvimento em Portugal da indústria de equipamentos para os engenhos açucareiros”.

Foi adotado o sistema de capitânicas hereditárias, que dava ao donatário o privilégio de só instalar moendas e outros engenhos. Antes da divisão do território em doze grandes capitânicas, Martim Afonso de Souza, capitão-mor das terras brasileiras, ordenava a instalação de dois engenhos em São Vicente.

Com a cultura da cana-de-açúcar, introduziu-se no Brasil o plantation, ou seja, a grande propriedade trabalhada por escravos. Ela encontrava justificativas pela vasta extensão

de terras propícias ao plantio da cana-de-açúcar, bem como pela própria experiência de Portugal nas ilhas atlânticas e na metrópole.

No entanto, é incorreto afirmar, que a introdução da grande propriedade territorial no Brasil representou o rompimento de tradicional fórmula portuguesa⁵. Pois, a própria forma em que se revestiram as concessões de terra já era conhecida pelos portugueses desde o reinado de D. Afonso II.

Em resumo, a infra-estrutura montada pelo português após a fase do escambo tinha seu apoio na divisão do Brasil em capitânicas hereditárias, na grande propriedade de exploração de um produto tropical exportável já conhecido e na utilização da mão-de-obra escrava, inicialmente o índio e mais adiante o negro. Não existiu nenhum apelo a fórmulas novas, tudo foi processado de acordo com a tradição portuguesa.

A mudança de uma economia coletiva, que poucos recursos exigiam, para uma exploração ávida de investimentos, não deve ter sido simples. Dessa feita, a solução foi recorrer ao capital internacional. Por muitos anos os donos do capital têm o controle da circulação e do comércio dos lusitanos nas regiões de produção (SERRA, 2003, p. 232).

3.3 O regime sesmarial

Antes de D. Fernando I executar a edição da primeira lei de sesmarias, já era comum o costume de se retirar dos donos as terras inexploradas, para entregá-las a quem se dispusesse a lavrar e semear as mesmas. O costume, conhecido em Portugal desde a época de D. Afonso II, foi convertida em lei escrita em 26 de maio de 1757. O seu objetivo era de obrigar o proprietário a trabalhar a terra, reservando à Coroa a sexta parte dos frutos, denominada na época de sesma (SERRA, 2003, p. 232).

No Brasil, as principais concessões de terras são datadas da fase transitória de Martim Afonso de Souza. Uma de suas cartas régias ordenava a concessão de terras aos que desejassem povoá-la. Dispondo ainda que a doação estendia-se aos descendentes do beneficiário, omitindo-se, porém, quanto ao direito de se fazer transferência a terceiros, o que pode ser visto como restrição à faculdade de ser dispor livremente do bem doado.

A forma de colonização foi alterada, em 1534, para o sistema de capitanias hereditárias, entregues a indivíduos de pequena expressão social e econômica designados pelo Rei.

A costa brasileira foi dividida em doze setores lineares com extensões que variavam entre 30 e 100 léguas. Em relação à concessão de terras, tinha o donatário poderes para fazê-lo como melhor aprovesse, sem pensão nem foro. Ficava reservada ao donatário uma área de dez léguas de costa, igualmente livre e isenta de todo tributo.

Era imposto ao donatário prazo para o aproveitamento da terra, sendo vedado adquirir, para si ou pessoa da família, qualquer sesmaria.

A instituição de um governo geral não inovou quanto ao sistema de distribuição de terras. Dispunha, porém, o regimento concedido ao primeiro Governador Geral, Tomé de Souza, que as concessões só deveriam ser realizadas de acordo com as possibilidades de aproveitamento de cada um. Este preceito das Ordenações, tomou, em nosso país, feição particular e estruturou o regime de propriedade no Brasil.

Durante o período colonial, foi promulgada uma vasta e conflitante legislação subsidiária versando sobre a concessão de terras (cartas régias, alvarás, avisos, disposições, ordens, provisões) objetivando sanear erros e corrigir situações criadas por descumprimento de atos anteriores. A legislação fixava, a exemplo, a certo momento o limite máximo de três a quatro léguas nas concessões, o que nem sempre se observou na prática.

As Ordenações e Forais não incluíam as minas das doações, fixando o pagamento do quinto do Rei se exploradas por concessionários. Antes da descoberta da existência de ouro em Minas Gerais, foram feitas concessões de três ou mais léguas quadradas; entretanto, posteriormente, em pleno ciclo do ouro, uma resolução reduzia a meia légua quadrada a área das sesmarias para os moradores do centro da capitania onde existissem minas, e uma légua de testada por três de fundo, para os habitantes do sertão (SERRA, 2003, p. 233).

Com a descoberta de existência dos diamantes, ficaram-se sem efeito as datas de terra onde ocorria exploração de minerais, quando se adotou o sistema de arrematação de lotes de uma braça quadrada.

Ocorreram ainda, ao longo da história, diversas disposições e vedações. Essa feição casuística da legislação de terras virou norma, originando situações conflituosas que perduram até os nossos dias. Nunca houve a tentativa, em qualquer época, de dar um mínimo de racionalidade à legislação de terras e definir estratégias de ocupação do território com objetivos claros e precisos.

No período colonial, a instituição do regime de sesmarias refletiu o antagonismo entre a nobreza portuguesa (em decadência), com apoio da Igreja, e a burguesia comercial. Esta mostrava interesse unicamente pelos produtos que a colônia poderia oferecer aos mercados europeus, enquanto que, aquela, pela posse de novas e extensas áreas, almejando a ampliação de seu prestígio e sua posição.

Em 1695, impôs-se aos sesmeiros o pagamento do foro, o que na prática não vingou. Só no ano de 1777 ele foi institucionalizado, ainda assim em área restrita.

Finalizando o período colonial, extinguiu-se em definitivo, o sistema de doação de terras em sesmaria, apesar de algumas ainda ocorrerem em caráter excepcional (SERRA, 2003, p. 234).

3.4 A Constitucionalização da propriedade imobiliária rural

O inciso XXII do artigo 179 da Constituição Imperial dispunha que: é garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Seguindo esse conceito, ditava o artigo 72, §17 da Constituição Republicana de 1891:

O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

A Constituição de 1934, por sua vez, em seus artigos 113, n. 17 e 118, passou a considerar as minas e demais riquezas do solo, bem como as quedas-d'água, como propriedade distinta da do solo para efeito de exploração ou aproveitamento industrial, e que o direito à propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Tais princípios foram mantidos nas Constituições de 1937 e de 1942.

A Constituição de 1946 foi mais objetiva, exigindo que o uso da propriedade estivesse condicionado ao bem-estar social, preconizando, em seus artigos 141, §16, e 147, que se promovesse a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Em 1962, dezesseis anos após a promulgação da Constituição de 1946, foi editada a Lei nº 4.132, que passou a regular a desapropriação por interesse social, embora de forma insuficiente no que diz respeito aos imóveis rurais para fins agrários.

A Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional nº. 1 dotaram a propriedade de uma função social. Entretanto, de acordo com Telga de Araújo (1999, p. 163, apud PASCHOAL; THEODORO, 2004, p. 5):

O nosso Direito Agrário positivo acolheu a noção de função social a partir da Lei 4.504, de 30.11.64 – o Estatuto da Terra, a qual foi a primeira dentre todas legislações latino-americanas sobre reforma agrária, se não a definir a função social da propriedade, aquela que, ao menos, estabeleceu os seus requisitos essenciais.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 trata da propriedade como direito fundamental do indivíduo, uma vez que o caput do artigo 5º garante o direito da propriedade como algo inviolável. Todavia, o inciso XXIII do referido artigo dita: a propriedade atenderá a sua função social. Importante salientar que tanto a propriedade rural como a urbana devem cumprir sua função social. Contudo, na presente pesquisa, o enfoque será dado apenas à função social da propriedade rural.

4 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA RURAL E A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Para se tratar do tema da função social da propriedade é importante analisar as idéias de Léon Duguit, pois a ele se atribui uma releitura do conceito de propriedade.

No entanto, existem entendimentos de que o conceito de função social da propriedade não seria concebido integralmente por Léon Duguit.

José Diniz de Moraes (1999, p. 92-93), a exemplo, atribui o início da teoria a doutrina positivista da Igreja Católica e a teoria positivista do século XIX.

Castan Tobenãs (1962, p. 76, apud MORAES, 1999, p. 94), afirma que o conceito de função social da propriedade é antigo, encontrando similaridades com as idéias de Santo Tomás de Aquino e Santo Ambrósio. Assevera Moraes que, ainda com base nas lições de Tobenãs, nos conceitos de Santo Tomás de Aquino, existe uma orientação mais efetiva para resolver os abusos do capitalismo das legislações atuais.

Sobre a influência da Igreja na idéia de função social da propriedade, demonstra Maluf (1997, p. 57), que tanto Santo Ambrósio advogando por uma sociedade mais justa com o uso da propriedade comum, ou mesmo Santo Agostinho, que condenava os excessos dos homens com os bens dados por Deus, e Santo Tomás de Aquino, para quem a propriedade é um direito natural que deveria ser exercido com a finalidade do bem comum.

Em todas as oportunidades, a Igreja analisou o problema da função social da propriedade, dando enfoque ao sentido de humanização das legislações e políticas aplicáveis ao tema.

Moraes (1999, p. 93), explicando o conceito de função social da propriedade com nas idéias da escola positivista de Augusto Comte, demonstra que este autor criou os fundamentos teóricos da função social em confronto com o pensamento teórico clássico da propriedade como direito natural.

Para Leon Duguit (1912, apud MORAES, 1999, p. 93), no estado normal da sociedade, todo cidadão é constituído como um servidor público, com atribuições que determinam obrigações e pretensões. Este princípio deve absorver até a propriedade, tendo em vistas sua importante função social na formação e administração da economia da população.

Na opinião de Orlando Gomes (1988, p. 97/98), Leon Duguit é o autor de que os direitos só se justificam pela sua missão social, e que, devido à idéia, o proprietário deve portar-se e ser considerado, quanto a seus bens, como um servidor público.

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder. (GOMES, 1988, 97-98)

Os ensinamentos de León Duguit ganharam espaço quando a Constituição de Weimar inclui em seu texto o princípio dos direitos sociais. No entender de Rosah Russomano (p. 263, apud PETRUCCI, 2004), esse acolhimento não constituiu uma negativa aos direitos individuais, os quais foram, por vezes, comprimidos ou, por outras, modificados, atribuindo-se a eles funções sociais. Este fato ocorreu também no direito de propriedade, que recebeu novas conotações, constituindo-se não só um direito, e sim um direito-dever.

A Constituição Italiana inseriu, na década de 40, o princípio da função social da propriedade. Esta inclusão contribuiu para que a doutrina italiana constitucionalizasse o conceito de função social. Disposta no capítulo das relações econômicas, ao invés do capítulo dos direitos fundamentais, demonstrou-se, não uma versão jusnaturalista, enquanto direito de personalidade do sujeito, e sim, o direito de propriedade em seu sentido econômico (MALUF, 1997, p. 57).

Para León Duguit, a propriedade é concebida como uma instituição jurídica que, a serviço da economia, adequa a propriedade em função social, abandonando a concepção de direito individual para constituir-se em uma função.

O conceito mais importante da teoria de Duguit consiste em negar os direitos subjetivos do indivíduo em coexistência com a propriedade.

A teoria de León Duguit pode ser resumida em duas proposições, a saber:

[...] o proprietário tem o dever e, portanto, o poder de empregar a coisa que possui na satisfação das necessidades individuais e, especialmente, das suas

próprias de empregar a coisa no desenvolvimento de sua atividade física, intelectual e moral. Não se olvide, com efeito, que a intensidade da divisão social do trabalho está em razão direta da intensidade da atividade individual; b) o proprietário tem o dever e, portanto, o poder de empregar a sua coisa na satisfação de necessidades comuns de uma coletividade nacional inteira ou de coletividades secundárias. (MACHADO, 1981, p. 236)

Como podemos observar, não existe na teoria de Duguit uma negativa da propriedade, mas uma adequação a um interesse superior aos interesses individuais, onde prevalece o interesse coletivo em detrimento do individual. A imposição dessa visão do direito de propriedade, bem distinta do entendimento absolutista do conceito romano, fulcrado no livre exercício do direito de propriedade, limitando esta liberdade a utilidade coletiva.

Em coerência com os postulados positivistas de Augusto Comte, Duguit desenvolveu a consequência lógica do fundamento de que a propriedade não seria um direito subjetivo, vinculando ao detentor de qualquer riqueza o dever de empregá-la na forma de sua finalidade.

Quando a Constituição atribui função social a propriedade, altera-se a relação do proprietário com o bem. Ele passa a ter, junto aos direitos de usar, gozar, dispor e reaver a propriedade, a função de atuar como um administrador do bem de interesse da coletividade.

Podemos concluir, que a função social da propriedade é o real modo de funcionar, onde para abordar o tema exige o conhecimento do pensamento de Léon Duguit, a quem é atribuída a releitura do conceito de propriedade.

4.1 A função social da propriedade imobiliária rural

A primeira “Lei das Terras” de 1850 trazia regulamentação acerca da posse das sesmarias e sobre relações sobre o uso e trabalho na terra, inclusive tratando da política de imigração. Além disso, estabelecia que todas as terras devolutas seriam de propriedade estatal (CAVALCANTE, 2005).

No entanto, o Código Civil de 1916 elevou o direito de propriedade à categoria de direito real, conferindo-lhe caráter absolutório, ilimitado e inalienável. Tal fato criou uma barreira aos excluídos sócio-economicamente, favorecendo os grandes proprietários rurais (VASCONCELOS, 2006).

Em 1858, ocorreu a Revolta de Vassouras/ SP, onde agregados dos grandes proprietários rurais, supondo que a “Lei de Terras” lhes daria a permissão para que se fosse legitimada as suas áreas enquanto posseiros, o que não correspondia à realidade, se rebelaram, sendo repreendidos por força policial a rogo dos fazendeiros, a mesma coisa ocorrendo nas comunidades remanescentes de quilombos, rigorosamente reprimidas pelos coronéis.

Conseqüentemente, o Brasil ocupa o segundo maior índice de concentração de terras no mundo, o que motiva relatórios da ONU e Banco Mundial a condenarem o país, como o de maior nível de desigualdade de mundo.

No entanto, com o surgimento da Teoria da Função Social da Propriedade, com León Duguit (1911) para quem o direito de propriedade à terra é um direito que deve ser garantido como elemento necessário para a segurança da subsistência humana, obrigando o proprietário o dever social, de dispor de seu bem de forma que garanta as condições mínimas e apropriadas de vida à comunidade. Diante disto, caso a função social da propriedade não seja considerada pelo seu dono, esta é passível de desapropriação. A inclusão da Teoria da Função Social da Propriedade aos textos Constitucionais iniciou um processo de reforma agrária pela Europa e, na América Latina, no México em 1910, sendo que em 1917 houve a inclusão da Teoria em seu texto Constitucional.

Em nosso país, a Teoria da Função Social da Propriedade e o processo de reforma agrária no México, China e diversos países da Europa, repercutiu, principalmente entre as décadas de 20 e 40, gerando conflitos violentos em várias regiões.

Com o início do processo de industrialização ocorrido no início do século XX, os conflitos sociais passam a ocorrer no meio urbano, propiciando o aparecimento de novas categorias de luta organizada, e exemplo do sindicalismo e do anarquismo. Neste contexto, os trabalhadores passam a demandar reconhecimento legalístico de sua situação de classe, partindo da consciência de seus direitos de cidadão.

Com essa idéia de consciência de classe, a luta pela terra ganha uma nova conotação. Especialmente entre os anos 50 e 60, quando se inicia o processo de disposição política do campesinato com Associações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais, que foram criando espaço político pelas ocupações coletivas em terras não produtivas, dando, no Brasil, o marco inicial da luta pela reforma agrária. Nesse contexto de conflitos sociais, o tema da reforma agrária decorre ser invariável, apresentando-se como saída para as demandas nacionais (ABREU, 2002).

A luta pela reforma agrária, com seus fundamentos na raiz da história brasileira, mais antiga no tempo. Construindo-se como a mais consistente bandeira do projeto democrático derrotado em 1964 pela aliança empresarial-militar, ressurgiu, depois do golpe, metida e contida no formalismo jurídico-legal da Lei n.º 4.504 de 30 de novembro de 1964. (PIEDADE JÚNIOR, 2001)

Em 1964 a reivindicação pela reforma agrária passa a ter força de lei, através da promulgação da Lei n.º 4.504/64, que recebeu o nome de Estatuto da Terra. No entanto, essa lei não solucionou os problemas agrários no país, uma vez que sua efetivação se limitou a um programa de financiamento rural, criando as empresas rurais e não como programa de colonização para assentamentos de trabalhadores sem terra. Por conta disso, a situação dos trabalhadores rurais foi agravada pelo desemprego, exclusão social e pela repressão do governo militar acentuando drasticamente êxodo rural (BERGAMASCO, 1997, p. 37, apud, ABREU, 2002)

Durante o regime militar, a edição de leis agrárias limitou-se ao âmbito ambiental, com exceções da Lei Complementar n.º 11 de 25/05/1971 (Previdência Social Rural) e Lei n.º 5.889 de 08/07/1973 (Trabalho Rural).

Em 1984, os trabalhadores rurais cansados de esperar pelo poder público, promovem em Cascavel/ PR, o 1º Encontro Nacional dos Trabalhadores Sem-Terra, de onde surgiu o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), consolidando-se como nova força social, usando como lema: "Terra não se ganha, se conquista". No 1º Congresso Nacional, ocorrido em janeiro de 1985, confirma sua posição com o slogan "Ocupação é a única solução" como utensílio de pressão política, obrigando o poder público a procurar estratégias para a resolução da questão agrária no Brasil.

Em resposta, foram criadas na década de 90, leis sobre o tema, como a Lei n.º 8.629/ 93, que regulamenta o artigo 184 e seguintes da Constituição Federal alusivos à reforma agrária, a Lei Complementar n.º 88/96 e a Lei n.º 9.415/ 96, que define a presença obrigatória do Ministério Público nas lides coletivas pela posse da terra. Mesmo assim, nunca foi executada uma política reforma agrária no Brasil, tornando necessária a presença no MST no cenário político brasileiro.

Algumas desapropriações de terras, com posterior assentamento de trabalhadores rurais pela reforma agrária, só foram possíveis graças à ação dos movimentos rurais organizados, designadamente com as ações de ocupações coletivas geradas pelo MST, como forma de pressão política. Entretanto, ficam perdas no caminho, assinaladas pela violência do

conflito agrário. Ensejo pelo qual o tema fazer jus a especial atenção pelo Poder Público (ABREU, 2002).

Acompanhando os ensinamentos de Gohn (1995, p. 206, apud ABREU, 2002), as reivindicações do MST se esboçam num cenário de transformações político-sociais de ordem estrutural, seguindo a disposição dos movimentos sociais da década de 90, realçando os estigmas da ética e da moral, sem perder a crença em ideologias políticas, mas desacreditando em atos do Estado. Percebe-se uma nova idéia de democracia, a participativa, onde a população procura tomar parte das decisões políticas estatais, sobretudo as de ordem estrutural, como a promoção do bem estar social tendo em vista a melhor repartição de patrimônio e a erradicação da pobreza.

4.2 A desapropriação da propriedade territorial rural

A desapropriação consiste em um ato do Poder Público, em virtude de necessidade ou utilidade pública, ou mesmo por interesse social, e mediante justa indenização, despoja de alguém a sua propriedade, tomando-a para si. (RESENDE, 2007)

Desapropriar não se confunde com a expropriação, da qual é espécie, e na qual também compreende hipótese de perda de propriedade. No entanto, a expropriação também compreende casos de perda sem a recomposição patrimonial do proprietário, a exemplo do confisco. (CLEMENTE et al, 2006, p. 2-3)

Na desapropriação ocorre uma permuta de valores, com a substituição da propriedade por um preço equivalente em dinheiro, sendo o bem garantido pelo seu valor em detrimento da expressão econômica (FERREIRA, 1998, p. 185)

Celso Antônio Bandeira de Mello (2001, p. 771, apud RESENDE, 2007), explica:

[...] desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real.

Conforme podemos extrair da lição, a desapropriação apenas apresenta justificativas caso tenha a finalidade de satisfazer interesse público, a qual no presente estudo focalizará a espécie chamada de interesse social.

Embora possamos intuir pela leitura de alguns dispositivos constitucionais (arts. 182 e 184), o texto da Magna Carta não define o que seja interesse social, deixando apenas a idéia de atendimento a função social da propriedade. Conforme podemos verificar:

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

[...]

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

No plano infraconstitucional, temos as Leis nº 4.132/1962 e nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), que apenas enumeram exemplificadamente algumas hipóteses desse interesse. Mesmo assim, de acordo com a conjuntura de determinado momento histórico, pode sofrer algumas modificações. (CLEMENTE et al, 2006, p. 3)

Da mesma forma, a Constituição Federal não define reforma agrária, ao passo que o Estatuto da Terra considera como “o conjunto de medidas que visem 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” (art. 1º, §1º).

Conforme análise dos três principais signos lingüísticos que formam o texto do artigo 184 da Constituição – desapropriação, interesse social e reforma agrária – segue-se o conceito estruturado por Marcos Prado de Albuquerque (2005, apud CLEMENTE et al, 2006, p. 3), segundo o qual:

[...] desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é a atuação da vontade do Estado, mediante indenização, consistente na retirada de bem de um patrimônio, em atendimento à composição, apaziguamento, previdência e prevenção impostos por circunstâncias que exigem o cumprimento de um conjunto de medidas que visem a melhor distribuição da

terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Da leitura dos conceitos, podemos perceber componentes importantes do instituto da desapropriação, a exemplo dos seus sujeitos, pressupostos e objetos, os quais analisaremos a seguir.

4.2.1 Objeto da desapropriação

Para fins de reforma agrária, a desapropriação deve recair sobre a propriedade imóvel rural, conforme está disciplinado no artigo 184 da Constituição Federal.

Nesse ponto, importante definirmos a distinção entre imóvel urbano e imóvel rural, delimitando a incidência de poder expropriatório estatal.

No entanto, existe uma polêmica quanto à definição do instituto. Pois para alguns juristas a distinção está no critério da destinação, ou seja, se é destinado à moradia, comércio ou indústria, é urbano, e se destinado a agricultura ou pecuária, é rural, também chamado de rústico.

Nessa linha, o Estatuto da Terra, em seu art. 4º, inciso I, faz a seguinte definição sobre imóvel rural: “o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”.

Ainda a Lei nº 8.629/1993, em seu art. 4º, traz, nos mesmos moldes, a definição: “o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial”.

Linha divergente segue como parâmetro a localização topográfica, ou seja, imóvel urbano é aquele situado no perímetro da urbs, sendo imóvel rural o que estivesse localizado além do perímetro urbano (FERREIRA, 1998, p.175).

O Código Tributário Nacional aprofundou a polêmica, quando uma lei posterior ao estatuto da Terra, revogou o critério da destinação, substituindo-a pelo da localização, conforme disposto na Lei nº 5.172, de 25/10/1966, art. 32, §§ 1º e 2º. (FERREIRA, 1998, p. 176).

No entanto, o Superior Tribunal de Justiça vem decidindo iterativamente que não incide IPTU, mas sim ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do município, desde que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

Importante frisar que a utilização do critério com base na destinação do imóvel foi retirada da órbita tributária por motivo da reserva de lei complementar insculpida no artigo 146 da Constituição Federal (RE nº 938508). No entanto, esse entendimento do Supremo Tribunal Federal não desautoriza o conceito dos textos legais transcritos, uma vez que sobre a matéria agrária não pesa essa reserva de instrumento normativo. (CLEMENTE et al, 2006, p. 05)

Dessa forma, podemos concluir que a legislação define imóvel rural em detrimento de sua destinação, ao invés da localização.

4.2.2 Sujeitos da desapropriação

A Constituição Federal determina, em seu art. 22, inciso II, que somente a União tem competência para legislar sobre o assunto, dividindo ainda os entes capazes de declararem o interesse social na desapropriação de um determinado bem, e aqueles responsáveis por sua efetiva desapropriação.

No pólo ativo, pode figurar o Poder Público, sendo possível a delegação de sua competência (a exemplo do que ocorre com o INCRA), salvo a produção do ato expropriatório (CLEMENTE et al, 2006, p. 4).

No pólo passivo, temos, geralmente, o particular, proprietário do imóvel rural objeto da desapropriação. No entanto, o decreto-lei nº 3.365/41, em seu art. 2º, § 2º, enuncia que as pessoas jurídicas de direito público também podem figurar no pólo passivo. Dessa forma, tanto pessoas físicas com jurídicas, públicas ou privadas, poderão ser expropriadas, desde que proprietária de bem subsumível na descrição do artigo 184 da Constituição e não constante nas limitações do artigo 185 da Magna Carta (RESENDE, 2007).

4.2.3 Pressupostos da desapropriação

Os pressupostos, conforme já mencionado anteriormente, que justificam a desapropriação são: a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social, os quais se estão previstos no artigo 5º, inciso XXIV da Constituição Federal, considerando-se sempre a necessidade de pagamento de justa indenização, na forma da lei.

Conforme foco deste estudo, nos ateremos à análise do pressuposto denominado interesse social, o qual pode ser verificado quando a administração estiver diante de interesses que tenha como finalidade as camadas mais pobres da população, tendo em vistas promover a melhoria da condição de vida de cada um, reduzindo as desigualdades e melhorando a distribuição de renda e riquezas. (RESENDE, 2007).

4.2.4 Limites do poder desapropriatório

A Constituição Federal garante, em seu artigo 5º, inciso XXII o direito a propriedade. No entanto, esse direito é relativizado, uma vez que sobre ele recai a hipoteca social do seu atendimento à função social, conforme disposto no artigo 5º, inciso XXIII, da Lei Maior. O descumprimento dessa função social autoriza a intervenção nos domínios privados.

No entanto, o poder expropriatório estatal, além de limitações substanciais e formais impostas pelo princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV e LV), estaria submetido a outras de ordem material dispostas no artigo 185 da Constituição, que cria uma zona de imunidade sobre a “I- a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II- a propriedade produtiva”.

Com o intuito de prevenir desmembramentos suspeitos prestes à desapropriação, afastando possível fraude a imunidade prevista no artigo 185 da Constituição, a Lei nº 8.629/1993, em seu artigo 2º, § 4º, prevê ineficácia do negócio jurídico. (CLEMENTE et al, 2006, p. 3).

§ 4º Não será considerada, para os fins desta Lei, qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações de que tratam os §§ 2º e 3º.

Como podemos observar, desconsideram-se as modificações operadas no imóvel nos seis meses imediatos à notificação de vistoria, inclusive quanto a sua dimensão.

Importante notar, que a pequena e média propriedade, mesmo improdutivas, não estão sujeitas ao poder expropriatório estatal, quando falamos em reforma agrária. Porém, o imóvel rural deve ser unitilizado, isto é, que o seu proprietário não seja dono de nenhum outro imóvel.

Do mesmo modo, a produtividade isoladamente funciona como meio impeditivo da desapropriação. Neste ponto, oportuno observar a aparente contradição do texto constitucional, uma vez que, enquanto o artigo 184 dispõe que a propriedade que não cumprir a sua função social é passível de desapropriação, o artigo 186 define que essa função é atendida quando a propriedade proporciona, de forma cumulativa, o aproveitamento racional e adequado, utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Dessa forma, imunizando a propriedade apenas em razão de sua produtividade, parece que o poder constituinte ignorou as outras condições que tornem a propriedade socialmente adequada.

Ao que parece, a Constituição deu prioridade ao aspecto econômico do imóvel rural, uma vez que, mesmo descumprindo as regras do artigo 186, a propriedade produtiva não pode ser expropriada, podendo sofrer outras sanções por desvio de sua função.

A Lei nº 8.629/1993, ainda dispõe de hipóteses onde será mantida a qualidade de produtiva, conforme transcrito o § 7º do artigo 6º do diploma legal:

§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

Ainda de acordo com a Lei nº 8.629, não se considera improdutiva:

Art. 7º Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:

I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;

II - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;

III - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;

IV - haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º.

Parágrafo único. Os prazos previstos no inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinquenta por cento), desde que o projeto receba, anualmente, a aprovação do órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação.

Art. 8º Ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo só serão consideradas as propriedades que tenham destinados às atividades de pesquisa, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel, sendo consubstanciadas tais atividades em projeto:

I - adotado pelo Poder Público, se pertencente a entidade de administração direta ou indireta, ou a empresa sob seu controle;

II - aprovado pelo Poder Público, se particular o imóvel.

Conforme podemos observar, o imóvel que comprovadamente seja objeto de implantação de projeto técnico nos moldes legais ou que seja oficialmente destinada à execução de atividades de pesquisa e experimentação, designada ao avanço tecnológico da agricultura, não são passíveis de desapropriação.

4.3 O procedimento desapropriatório na reforma agrária

O procedimento desapropriatório para fins de Reforma Agrária dividi-se em três fases:

a) Fase declaratória: a qual ocorre no âmbito administrativo. Inicia com a identificação do imóvel passível de desapropriação pelo INCRA, verificando-se tanto pelo Sistema de Cadastro Rural, quanto pela indicação de particulares. Nesse ponto, são importantes as atuações dos movimentos sociais, a exemplo dos Sem-Terra e o dos sindicatos de trabalhadores rurais. São priorizadas as zonas críticas ou sob tensão social (art. 15, Lei 4.504/64).

Identificadas essas propriedades, o INCRA traça os planos de desapropriação, analisando suas possibilidades e conveniências;

b) Fase executória: a qual ocorre no âmbito do Judiciário. Inicia-se com o ajuizamento da ação de desapropriação, na seção judiciária onde estiver localizado o imóvel (art. 18, § 4o, Lei 4.505/64). Trata-se de foro universal, com competência para processar e julgar outras ações que versem acerca do imóvel. A ação, sob pena de caducidade, será ajuizada em dois anos, a partir do Decreto desapropriatório do Presidente da República, que finaliza a fase declaratória.

Para fins de celeridade processual, o processo judicial apresenta prazos exíguos. O juiz, após o despacho da petição inicial, tem prazo de 48 horas para autorizar o depósito da indenização, o qual será realizado pelo INCRA em favor do expropriado. Após o pagamento, o juiz tem mais 48 horas para a determinação da imissão do INCRA na posse do imóvel objeto da desapropriação (art. 6, Lei Complementar nº 76/93).

Efetivada a imissão, não havendo dúvidas sobre o domínio, o proprietário poderá levantar até 80% da indenização depositada. No entanto, se houver o levantamento, o INCRA fará o registro da propriedade em seu nome, tornando impossível a reaquisição do imóvel através de ação reivindicatória (arts. 7º e 6º, § 2º, da Lei Complementar nº 76/93). Assim, restará a possibilidade de ressarcimento por perdas e danos (art. 23, Estatuto da Terra e art. 21, da Lei Complementar nº 76/93).

A defesa do proprietário fica restrita ao preço do imóvel e a vício que por acaso tenha existido no procedimento desapropriatório (art. 9º, DL 554/69).

Assim, o caráter sumário do processo enseja, quase sempre, a interposição de mandado de segurança impetrado no STF, contra ato do Presidente da República, feito com base na decretação de alguma área como suscetível de desapropriação. Essas espécies de mandados objetivam a anulação de tal decreto, impedindo a vistoria do imóvel pelo INCRA, o ajuizamento de ação expropriatória ou a imissão liminar na posse;

c) Fase final: a qual consiste na implementação dos planos de Reforma Agrária, ocorrendo também na via administrativa, por meio da distribuição das propriedades expropriadas e do assentamento das famílias cadastradas. Representa a implementação efetiva do programa de Reforma Agrária e inicia-se com a imissão do INCRA na posse da propriedade.

Os beneficiários serão escolhidos por meio de cadastramento no INCRA, onde se buscará classificar, identificar e agrupar os imóveis pertencentes a um único proprietário (art. 46, § 3º, Estatuto da Terra). Esses cadastros deverão ser atualizados a cada cinco anos (art. 46, § 4º, Estatuto da Terra).

De acordo com os arts. 19 e 20 da Lei 8629/93, a entrega do título de domínio e a concessão de uso serão observadas a seguinte ordem de preferências: ao desapropriado, assegurando-lhe a preferência sobre a parcela em que se situe a sede do imóvel; a aqueles que trabalham no imóvel desapropriado na condição de posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários; aos que trabalham na condição de posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; aos agricultores cujas propriedades não alcancem as dimensões da propriedade familiar; e aos agricultores cujas propriedades sejam insuficientes para o seu sustento e o de sua família.

Terão prioridade os chefes de família numerosa, em que seus membros queiram exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, aquele que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, bem como aquele que se ache investido de atribuição parafiscal; e aquele que já tenha sido contemplado anteriormente em programa de Reforma Agrária.

A distribuição de terras se efetiva preferencialmente pela concessão de uso, ou, em segundo plano, pela entrega de títulos de domínio, inegociáveis por 10 anos (art. 21, Lei 8629/93).

Dessa forma, os beneficiários tornam-se obrigados a cultivar a terra, por um prazo mínimo de 10 anos, sob pena de ser resolvido o contrato (art. 22, Lei 8629/93). Tal imposição existe para que seja cumprida a finalidade social com a desapropriação para Reforma Agrária.

Em relação ao assentamento, efetiva-se pela atuação da Diretoria de Assentamento do INCRA, num prazo máximo de três anos do registro de propriedade realizado pelo expropriante (art. 16, Lei 8629/93).

Após isso, é instaurada uma política de convênios, com a finalidade de fornecer assistência técnica, monitoramento e infra-estrutura básica aos assentamentos, além de condições para a comercialização de produtos.

4.4 A reforma agrária

Como já observamos, a má distribuição de terras no Brasil tem razões históricas, e a luta pela reforma agrária envolve aspectos econômicos, políticos e sociais. A questão fundiária atinge os interesses de boa parte da população brasileira que tira seu sustento do

campo, entre grandes e pequenos agricultores, pecuaristas, trabalhadores rurais e os sem-terra. Montar uma nova estrutura fundiária que seja socialmente justa e economicamente viável é dos maiores desafios do Brasil.

4.4.1 Conceituação

Etimologicamente, reforma vem das palavras *re* e *formare*, significando a mudança de uma composição anterior, para alterá-la em verificado sentido. O prefixo *re* significa a idéia de renovação, enquanto *formare* é a maneira de existência de um sentido ou de uma coisa. Reforma agrária é, pois, na acepção etimológica, a mudança do estado agrário vigente, procurando-se mudar o estado atual da situação agrária. E esse estado que se procura modificar é o do feudalismo agrário e o da grande concentração agrária em benefício das massas trabalhadoras do campo. Por conseqüência, as leis de reforma agrária se opõem a um estado anterior de estrutura agrária privada que se procura modificar para uma estrutura de propriedade com sua função social (FERREIRA, 1998, p. 152).

Reforma agrária é a revisão, por diversos processos de execução, das relações jurídicas e econômicas dos que detêm e trabalham a propriedade rural, com o objetivo de modificar determinada situação atual do domínio e posse da terra e a distribuição da renda agrícola. (DUARTE, 1953, apud FERREIRA, 1998, p. 152).

Reforma agrária é a revisão e o reajustamento das normas jurídico-sociais e econômico-financeiras que regem a estrutura agrária do País, visando à valorização do trabalhador do campo e ao incremento da produção, mediante a distribuição, utilização, exploração social e racional da propriedade agrícola e ao melhoramento das condições de vida da população rural. (COUTINHO, 1961, apud FERREIRA, 1998, p. 152).

Para a sociologia marxista a reforma agrária é julgada como o confisco das terras dos grandes proprietários rurais em favor das massas camponesas. A terra é nacionalizada e vai ao controle estatal, que a arrenda a título perpétuo ao campesinato, através de fazendas coletivas ou passa ao controle dos novos proprietários camponeses, sem prejuízo da apropriação futura do Estado. (FERREIRA, 1998, p. 153).

Constituição Federal de 1988 estabelece a distinção entre reforma agrária, política agrária e política fundiária.

Reforma agrária é uma revisão e novo regramento das normas que disciplinam o arcabouço agrário do País, levando em consideração a valorização humana do trabalhador e a ampliação da produção, com o uso racional da propriedade agrícola e de técnicas adequadas ao benefício da condição humana da população rural. Combatendo as formas menos apropriadas de produção, sobretudo o latifúndio e o minifúndio. (FERREIRA, 1998, p. 154).

A reforma agrária não se confunde com a política agrária, também prevista na Carta magna. A política agrária é o conjunto de princípios fundamentais e de regras disciplinadoras do desenvolvimento do setor agrícola.

A política fundiária, por sua vez, difere da política agrícola; sendo um capítulo, uma parte especial desta, tendo em vista, o disciplinamento da posse da terra e de uso adequado.

A política fundiária deve visar e promover o acesso à terra daqueles que saibam produzir, dentro de uma sistemática moderna, especializada e profissionalizada. (FERREIRA, 1998, p. 157).

E, nesse contexto, a terra tem uma função social, que é justamente a produção agrícola para alimentar a população humana e a sociedade urbanizada. E a redistribuição das terras é normalmente um dos principais objetivos de qualquer programa de reforma agrária.

4.4.2 O problema da reforma agrária na CF/88 e na Lei nº 8.629/93

A Constituição mostra-se progressista no plano agrário, demonstrando de forma simultânea características conservadoras pela herança cultural privada do país. Os princípios básicos do Direito Agrário, como o direito de propriedade e a posse da terra rural, que são regulamentados, bem como o direito de propriedade é garantido com status de direito fundamental, previsto no art. 5º, XXII, da atual Lei Magna. Dessa forma, a constituição tenta tornar compatíveis a propriedade com a função social, com objetivo de promover a justiça social. Seu texto inclusive confere à União desapropriar por interesse social, todo imóvel rural que não esteja cumprindo a função social prevista no art. 9º da Lei nº 8.629/93, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação de seu valor real, resgatáveis no prazo de 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão, em

percentual proporcional ao prazo, de acordo com os critérios estabelecidos nos incisos I a V, § 3º, do art. 5º da Lei nº 8629/93. No entanto, as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizáveis em dinheiro.

O Decreto que declarar o imóvel rural como de interesse social, para efeito de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. As operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária bem como a transferência ao beneficiário do programa serão isentas (imunes) de impostos federais, estaduais e municipais (art. 26, Lei n. 8.629/93). (FERREIRA, 1998, p. 322).

A finalidade da reforma agrária não consiste na pulverização dos imóveis rurais, possuindo finalidade mais ampla e eficaz, com objetivos de aumentar a produtividade e permitir a recuperação econômica e sociocultural de uma região mediante o aproveitamento racional do solo, cumprindo assim a sua função social (FERREIRA, 1998). Dessa forma, determinados tipos de propriedade formam um núcleo intangível à reforma agrária, sendo assim, insuscetíveis de desapropriação, a saber:

a) De acordo com a Lei 8.629/93: a pequena propriedade rural – o imóvel rural de área compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais (art. 4º, II, a); a média propriedade rural – o imóvel rural de área superior a 4 até 15 módulos fiscais (art. 4º, III, a), desde que o proprietário não possua outra;

b) a propriedade produtiva, ou seja, aquela que explorada econômica e racionalmente, atingindo, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão Federal competente.

Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão o título de propriedade ou de concessão de uso, que são inegociáveis pelo prazo de 10 anos, podendo tais títulos serem objeto de conferência ao homem ou a mulher. (FERREIRA, 1998, p. 324).

Será fixado pela União no Plano Plurianual, o volume de títulos públicos e recursos destinados para atendimento do Programa de Reforma Agrária, quando os recursos constarão no orçamento do ministério responsável por sua implementação e do órgão executor da política de colonização e reforma agrária.

4.5 A instituição dos assentamentos

No Brasil, a implementação de assentamentos está voltada a uma espécie de política pública na tentativa de se fazer o controle e diminuir a violência gerada pelos conflitos sociais no campo, os quais tomaram grande dimensão após o surgimento das Ligas Camponesas. Pela implantação dos assentamentos, obtém-se um locus para se exercitar o controle e também as disputas pela terra.

A criação de assentamentos rurais cerca a idéia da forma como deve ser gerada a propriedade agrícola para os pequenos produtores rurais. Este projeto relaciona-se com diversos atores envolvidos e vincula-se a diversos conflitos na luta pela terra. Além das várias instituições criadas por motivo dessas lutas que aumentaram a partir dos anos 80, estimulados pela abertura política, contando ainda com o apoio de vários setores da sociedade.

O Estatuto da Terra foi implementado de forma parcial a partir de 1986 no governo Sarney. Ao assumir a presidência, ele incumbiu ao INCRA a tarefa de elaborar uma proposta inicial de Reforma Agrária, com base no Estatuto da Terra e que seria objeto de discussão com a sociedade civil, tornando-se alvo de grandes debates políticos. Mesmo com isso, os ruralistas impuseram vários recuos na programação do governo.

A Reforma Agrária passou então a ser meta dos governos seguintes, no entanto, os projetos de reforma agrária só se efetivavam após intensa reivindicação dos movimentos sociais. Os movimentos sociais passaram a utilizar os conflitos como forma de estratégia de luta para dar celeridade a implementação de outros assentamentos. As invasões e ocupações passaram a ser reprimidas pelos proprietários, por meio de ações exemplares na intenção de inibir novas ocupações, resultando em enormes confrontos.

Até então, as desapropriações e os projetos de assentamentos realizados não se mostraram capazes de aplacar os conflitos no campo, uma vez que essas políticas resumem-se em tentativas do estado em fazer a conciliação entre os interesses contraditórios, não resolvendo o impasse, apenas deslocando-o, e a Reforma Agrária continua a ser muito debatida entre o governo e as entidades que a reivindicam.

O assentamento surge como um prêmio oferecido pelo governo, onde os assentados não têm o que questionar. No entanto, esse processo não ocorre sem dificuldades e se faz presente na relação dos assentados com o poder local, por sua vez, o espaço social é constantemente reproduzido o que permite as adaptações, aceitações ou assimilações de forma variadas das que foram planejadas pelo governo.

4.5.1 O regime jurídico dos assentados

A Constituição Federal prevê em seus artigos 188 e 189 as formas pelas quais se efetiva a destinação de terras públicas reservadas para a reforma agrária, verbis:

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º - Excetua-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Podemos perceber que, pelo texto da Constituição Federal, existem duas espécies de terras afetadas para a reforma agrária, a saber:

a) A Concessão de Uso: O estado mantém o domínio e a posse indireta do imóvel para si, enquanto que para o particular é transferida a posse direta com a finalidade de exploração da terra. A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006, p. 661, apud SILVA, 2007) leciona que:

[...] concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação". O uso privativo ou especial de bem público possui conteúdo "variável, podendo comportar faculdade de ocupação (como a instalação de bancas na calçada), poderes de transformação (construção de vestiários na praia) ou até poderes de disposição de uma parte da matéria (aproveitamento das águas públicas ou extração de areia).

Dessa forma, podemos extrair que competirá ao contrato estabelecer os objetivos e condições de uso da terra.

Dois pontos ainda merecem atenção: a) por motivo da natureza contratual, a concessão de uso não seria a título precário, revestindo-se de estabilidade, afastando-se a apenas nas hipóteses de razões supervenientes graves; e b) a concessão de uso é um direito de natureza obrigacional, não estando inserida neles as constitutivas de direito real.

b) A Outorga de Título de Domínio: A outorga de título de domínio é um modo particular de alienação de bem público. Conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho (2001, p. 864, apud SILVA, 2007), a outorga de domínio "é o instrumento de direito público pelo qual uma entidade de direito público transfere a outrem, gratuita ou onerosamente, bem público de seu domínio". A transferência, obrigatoriamente, é formalizada por meio de escritura pública ou termo administrativo, sendo feita a sua transcrição no Cartório de Registro de Imóveis.

Suplantado o assunto concernente aos meios de destinação de terras públicas, a Constituição assegura que a alienação ou concessão com o objetivo de efetuar a reforma agrária não estar sujeita de autorização do Congresso Nacional e poderá ser derivada nos termos e condições da lei específica. Com a finalidade de regulamentar estas disposições, foi publicada a Lei 8.629/93, que em seus artigos 16 *usque* 22 disciplina o estatuto jurídico do assentado.

De acordo com a leitura da norma citada, verificamos que a distribuição de imóveis rurais obedecerá a uma ordem de preferência estabelecida pelo art. 19, excluindo de serem beneficiárias as pessoas apontadas no art. 20. O indivíduo que preencha os requisitos destes dispositivos estará apto em participar do programa de reforma agrária.

Implantado o projeto de assentamento, o beneficiário da reforma agrária deverá formalizar contrato de concessão de uso, constando os direitos e deveres das partes, podendo ainda contemplar cláusulas resolutivas, a intransmissibilidade temporária, o compromisso de exploração direta e pessoal, bem como o direito de adquirir o bem (arts. 18, §2º, e 21).

Feita a medição e demarcação do imóvel a ser alienado, o assentado deverá receber título de domínio inegociável no prazo de 10 (dez) anos, abatido o tempo decorrido desde a celebração do contrato de concessão de uso, podendo haver pagamento pela aquisição, com o valor definido pelo Conselho Diretor do INCRA, constando do instrumento condições resolutivas (art. 18, §§1º, 2º, *in fine*, e 3º, bem como art. 22).

O beneficiário poderá explorar o imóvel de forma individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista. A exploração deverá adequar-se aos fins do imóvel, que é eminentemente rurícola (arts. 16 e 21).

Gursen de Miranda (1992, p. 48-49, apud SILVA, 2007), comentando o instituto da posse agrária com finalidade de usucapião especial, ensina o que seria a atividade agrícola:

Na verdade, o que se observa na posse agrária é a necessidade de não se permitir que a terra fique ociosa e, desta forma, exige-se que tenha sempre alguém trabalhando e fazendo a terra produzir. Na posse agrária, portanto, não significa que se possa fazer da terra o que lhe agrada. A posse agrária impõe o próprio cultivo da terra, caso contrário, perde-se o direito de nela permanecer.

As formas de exploração das parcelas com fins de reforma agrária serão definidas no Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) – art. 17, III.

Por fim, sendo concedidos os créditos de instalação e concluídos os respectivos investimentos, a Administração outorgará título de domínio definitivo, consolidando o projeto de assentamento (art. 17, V).

Importante ressaltar, que o art. 7º da MP 2.183-56/01 dispõe que o órgão federal executor do programa de reforma agrária tem autorização para baixar atos normativos internos, regulamentando a efetivação dos arts. 17 e 18 da Lei nº 8.629/93. Destarte, é competência do INCRA estabelecer as formas dos Planos de Desenvolvimento de Assentamentos.

5 ESTUDO DE CASO: O ASSENTAMENTO JUAZEIRO

5.1 Apresentação

O assentamento Juazeiro fica localizado no alto sertão paraibano, no município de Marizópolis, na microrregião de Sousa.

A sua população é composta por 61 famílias de assentados, ocupando uma área de 1.096 há.

5.2 Antecedentes Históricos.

O processo de reforma agrária no assentamento se deu por pressão de grupo de trabalhadores rurais sem terra através de invasão, no ano de 1998, de uma propriedade considerada improdutiva localizada na zona rural do município de Marizópolis, nas proximidades do Sítio Riachão.

Na época, o grupo de trabalhadores rurais que fizeram o processo de invasão era composto por 62 famílias.

Em 18 de novembro de 1999, o INCRA regulariza a situação dos trabalhadores quando cria o Assentamento Juazeiro.

O processo de escolha de beneficiários para distribuição das terras foi feito em observância a legislação, uma vez que podemos verificar que apesar das dificuldades observadas no assentamento em relação à aridez e baixa fertilidade do solo, o êxodo rural é praticamente nulo, demonstrando a natureza rurícola dos seus beneficiários.

Após a regularização do assentamento, inicia-se o processo de instalação do assentamento, onde cada família recebe a quantia de R\$ 2.500,00 para a construção de casa de moradia em alvenaria, as quais devem ser construídas num espaço coletivo denominado de agrovila. No entanto, devido à alta de preços de materiais de construção na época, o valor não é suficiente para construção das casas conforme projetado, sendo possível apenas a construção das paredes com a cobertura por telhas.

Os assentados fizeram financiamento, através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF Grupo “A”, no valor médio de R\$ 13.500,00 por família, com a finalidade de implantarem projeto de bovinocultura de leite e efetuarem outras inversões para melhoramento da infra-estrutura dos imóveis rurais, todos destinados a viabilizar a atividade principal financiada.

No entanto, motivados pelos problemas com o prédio de moradia, vários beneficiários desviam parte dos créditos concedidos para concluírem as obras de suas casas. Dessa forma, as receitas projetadas para os financiamentos, ficaram comprometidas. Isso, aliado a falta de assistência técnica, são decisivos para o insucesso do empreendimento rural e a consequência disso é a incapacidade dos beneficiários efetuarem o reembolso dos créditos junto à instituição financeira credora (Pesquisa de Campo, 2010).

5.3 Perfil socioeconômico dos assentados

No geral, os beneficiários possuem os documentos que os identificam, tais como carteira de identidade, CPF e Carteira Profissional, assim como a certidão de nascimento dos filhos.

As condições de moradia são consideradas satisfatórias. As casas são construídas em alvenaria e possuem disponibilidade de energia elétrica. No entanto, quanto ao abastecimento de água, nenhuma das casas dispõe de fornecimento pela rede pública. Assim, os moradores utilizam água proveniente de cisternas de placa.

No tocante a infra-estrutura do assentamento, o mais grave refere-se à inexistência de saneamento básico. As famílias usam fossas ou despejam a água servida em esgoto “a céu aberto”.

Pela saúde, os assentados e suas famílias têm acesso à assistência médica e hospitalar. Existindo um posto de saúde no assentamento.

No campo da educação, existe no assentamento uma escola de nível fundamental, além de ser disponibilizado, pela prefeitura de Marizópolis, transporte escolar para os alunos dos níveis seguintes.

Localizado no semi-árido do nordeste brasileiro e possuindo um solo arenoso de baixa fertilidade, as atividades rurais desenvolvidas ficam restritas a subsistência das próprias

famílias. Na agricultura são cultivados basicamente milho, feijão e arroz. Enquanto que na pecuária, são apascentados principalmente rebanho ovino, caprino e também desenvolvem a bovinocultura de leite.

Dessa forma, a renda de seus beneficiários é proveniente de aposentadorias rurais e programas sociais a exemplo do Bolsa Família, sendo que vários ainda trabalham, mesmo que esporadicamente, em uma fábrica de telhas que fica localizada próxima ao assentamento.

Analisando a importância do Bolsa Família para os assentados, o presidente do assentamento Juazeiro ressalta a carência dessa população, dada a vulnerabilidade dos beneficiários devido à aridez de suas terras. Desse modo, o Bolsa Família veio contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias. Afirma ainda que o programa ajuda no combate à pobreza, já que antes as famílias não tinham o que comer. Trata-se de uma renda a mais que é complementada com a agricultura, para a subsistência das famílias (Pesquisa de Campo, 2010).

5.4 Atividades Financiadas

Após a consolidação do Assentamento, as famílias assentadas e constantes na Relação de Benefícios (RB) e no Sistema de Informações de Projetos Reforma Agrária (SIPRA) começaram a construir suas casas na vila pelo Crédito Habitação. E em dezembro de 2004 assinaram o contrato de Crédito do PRONAF “A”, para financiamento de investimento agropecuário nas atividades de bovinocultura de leite.

Os projetos de investimentos agropecuários foram elaborados para aplicação em forma individual, e os contratos foram formalizados em cédulas rurais com as famílias que faziam parte do mesmo projeto.

Foram realizados contratos de financiamentos com 56 famílias, com valores médios de R\$ 13.500,00 por família. A análise das operações e liberação dos recursos ocorreu através do Banco do Nordeste do Brasil, agência de Sousa, estado da Paraíba.

Os contratos financiados pelo Banco do Nordeste do Brasil lastreado com garantia de aval, constituído por parentes, compadres e vizinhos numa “teia social” do lugar que pertencem. Porém, pela falta de experiência em administrar o recurso, trabalhar no lote, e honrar o compromisso com o agente financeiro, gerou-se endividamento. A linha de crédito

PRONAF “A” passa a possuir carência de 3 anos e prazo de 10 anos para liquidação da dívida, assim como, o bônus de adimplemento de 45% do capital, para as parcelas das dívidas pagas no vencimento. (Pesquisa de Campo).

Essas informações registram a homogeneidade dos projetos elaborados para as famílias e também sua limitação nos dados que respaldam a capacidade de pagamento da dívida, o que pode acarretar divergências na hora de gerir as atividades e/ou recursos em suas formas de contrato, desde o agente financeiro até o representante da associação a que pertence estas famílias.

5.5 Principais problemas verificados

Mediante a realidade do assentamento, detectou-se, em sua implantação, a falta de uma participação assídua dos órgãos responsáveis.

Notou-se ainda que as famílias, para adquirirem seu sustento, dependem de programas sociais do governo federal e aposentadorias rurais, sendo que vários chefes das famílias buscam trabalho fora do assentamento.

O assentamento possui uma boa infra-estrutura, exceto quanto ao fornecimento de água e esgoto, e fica localizado próximo a área urbana. Contudo o estudo realizado na localidade revelou o baixo grau de empreendedorismo, onde uma parcela dos assentados busca, como primeira fonte de renda, o trabalho fora do assentamento, principalmente em uma fábrica de cerâmica, que fica localizada relativamente próxima do assentamento. Tal ocorrência implica em incapacidade de pagamento dos projetos financiados, levando-os fatalmente a uma situação de inadimplência perante a instituição financeira credora e a dificuldade de obtenção de novos créditos.

6 CONCLUSÃO

Conforme foi abordado nesta pesquisa, os conflitos em torno da propriedade da terra apresentaram uma evolução histórica, que foram desde seu entendimento enquanto bem coletivo, assim assimilado na antigüidade clássica na Grécia, como também, enquanto bem de uso privado, conseqüência de conflitos sociais que levaram à falência da propriedade coletiva na Grécia.

No Brasil, a questão da propriedade privada da terra, assim como sua má distribuição, também demarcada por processos históricos que vieram a acentuar a formação dos latifúndios, ainda encontram-se em constantes debates entre representantes latifundiários, poder público e movimentos sociais.

Em meio a estes debates, as discussões sobre a Reforma Agrária têm buscado uma revisão das regras das normas que disciplinam o arcabouço agrário do país, no qual enfatiza a valorização humana do trabalhador e ampliação da produção, bem como o uso racional da propriedade e das técnicas adequadas em detrimento de formas menos apropriadas de produção, sobretudo o latifúndio e o minifúndio.

Nesta realidade, o conceito de função social da propriedade, na qual a concepção de direito individual é abandonada, tem dado base para uma nova formulação das políticas agrárias neste país. Esse novo conceito, não vem a negar a existência da propriedade, mas sim uma adequação que parte da priorização de interesses coletivos aos interesses individuais.

Diante destes cenários, buscamos com esta pesquisa, (partindo de um referencial teórico no qual enfatiza a valorização humana do trabalhador rural nos processos da reforma agrária) a partir de estudo de caso do Assentamento Juazeiro, demonstrar a necessidade de intervenção por parte do Poder Público nas desapropriações, priorizando atender os anseios sociais.

Constatamos que a forma como estas desapropriações foram realizadas, resumiram-se em tentativas de conciliação entre os interesses contraditórios, que buscavam diminuir a violência gerada pelos conflitos sociais.

O assentamento Juazeiro, localizado no Município de Marizópolis, surgiu por pressão de grupo de trabalhadores rurais sem terra através de invasão em 1998. Após este processo foi iniciado a instalação do assentamento, onde cada família recebia uma quantia irrisória para construção de suas moradias. A conseqüência dessa forma de ocupação, na qual os órgãos

públicos responsáveis ausentam-se de uma visão humanizada e, de um acompanhamento destes assentados no que diz respeito a um amparo técnico estrutural, chegam a levar esses assentamentos ao fracasso, influenciando inclusive no êxodo rural, além dos conflitos campestres.

Estas constatações, não obstante a outros assentamentos, fora também observada no assentamento Juazeiro. Neste assentamento identificamos que uma parte dos assentados trabalham fora e as famílias dependem de programas sociais do governo federal e de aposentadorias rurais. Em relação a infra-estrutura, o agravante refere-se a inexistência de saneamento básico. As famílias usam fossas ou despejam a água em esgoto a “céu aberto”.

Em suma, a reforma agrária brasileira necessita de reformulações e principalmente de amparo técnico-estrutural. Os assentamentos devem ser realizados em terras economicamente úteis e que habitem os trabalhadores rurais, um preceito que nem sempre é obedecido. No caso específico do assentamento Juazeiro, há a necessidade de um acompanhamento por parte dos órgãos públicos responsáveis, para assim evitar o êxodo rural desta comunidade de agricultores, como também os conflitos sociais, que não deixam de serem necessários, uma vez que impedem a inércia da reforma e expõe suas necessidades e urgências.

REFERÊNCIAS

ABREU, Bianca Maria da Conceição. **A função social do poder judiciário no conflito agrário**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3476>>. Acesso em: 11 abr. 2010.

ARISTÓTELES. **A Política**. Disponível em: <http://www.clube-de-leituras.pt/upload/e_livros/cle000021.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2010.

BACARO, Vivian Nunes Soares. **O direito de propriedade**: Caracterização na concepção de autores clássicos e contemporâneos e breves comentários acerca da função social. Revista Jurídica Acadêmica, 2006. Disponível em: <<http://www.avec.br/site/pdf/rj0203.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2010.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 9ª ed. São Paulo, Saraiva, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 11 out. 2010.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 11 abr. 2010.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 11 abr. 2010.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 20 de outubro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 11 abr. 2010.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 11 abr. 2010.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 11 abr. 2010.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil**: promulgada em 24 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 11 abr. 2010.

_____. Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 jul. 1964, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LCP/Lcp76.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2010.

_____. Lei Complementar nº 88, de 23 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp88.htm>. Acesso em: 11 abr. 2010.

_____. Lei nº 3.365, de 21 junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jul. 1941, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/De13365.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2010.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 nov. 1964, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4504.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2010.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm>. Acesso em: 11 abr. 2010.

_____. Lei nº 9.615, de 23 de dezembro de 1996. Dá nova redação ao inciso III do art. 82 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1964, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9615consol.htm>. Acesso em: 11 abr. 2010.

_____. **Novo Código Civil**. Lei nº 10.403 de 10 de janeiro de 2002. Aprova o novo código civil brasileiro. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 11 abr. 2010.

CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra**. Revista Eletrônica do Arquivo do Estado, nº 2, 2005. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>>. Acesso em: 18 abr. 2010.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função Social e Ambiental da Propriedade**. Ed. Momento Atual, São Paulo, SP, 2003.

CHAVES, Antonio. **Lições de Direito Civil: Direito das Coisas – 2**. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1976.

CLEMENTE, Andrea Grotti; STENDARD, Fabricio; QUEIROZ, Ivaniris Silva; MARTINS, Natália Camba; ARAUJO, Fabíola Souza; MENDOÇA, Grace Maria Fernandes. **Desapropriação por interesse Social para fins de Reforma Agraria**, 2006. Disponível em: <http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano_VI_junho_2006/andrea-Desapropriacao.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2010.

COLETTO, Daniel Pereira. **História Temática: terra e propriedade**, 2002. In: Portal São Francisco. Disponível em: <<http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/imperio-romano/roma-antiga-2.php>>. Acesso em: 18 abr. 2010.

DA SILVA, Luciana Henrique. **Assentamentos Massagana III e Chico Mendes-PB: formulação de políticas públicas**. Revista Geonotas, volume 5, número 4, 2001. Disponível em: <<http://www.dge.uem.br/geonotas/vol5-4/luciana.shtml>>. Acesso em: 23 mai. 2010.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, França, 26 de agosto de 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Agrário**. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1998.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**, 10ª edição, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1998.

GRÉCIA Antiga. In: Algo Sobre Vestibular. Disponível em: <<http://www.algosobre.com.br/historia/grecia-antiga.html>>. Acesso em: 20 mar. 2010.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2010.

MACHADO, Hermano Augusto. **A Função Social e a Tipificação do Direito de Propriedade**, REVEREOR, São Paulo, Saraiva, 1981.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao Direito de Propriedade**. Saraiva, São Paulo, SP, 1997.

MORAES, José Diniz de. **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**, São Paulo, Malheiros, 1999.

PASCHOAL, Gustavo Teixeira de Castro; THEODORO, Silvia Kellen da Silva. **A Evolução da Função Social da Propriedade**. Revista Jurídica Eletrônica UNICOC, ano I, vol. I, 2004. Disponível em: <http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID_16.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2010.

PETRUCCI, Jivago. **A função social da propriedade como princípio jurídico**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 229, 22 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4868>>. Acesso em: 21 abr. 2010.

PIEIDADE JUNIOR, Heitor. **Escândalo é morrer de fome em Canaã: O Drama dos “Sem-Terra”**. Direito das Minorias. SBV, Rio de Janeiro, Forense, 2001. promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 11 abr. 2010.

RESENDE, Yasmine Abagge de. **Breves comentários sobre o instituto da Desapropriação**. 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2582>. Acesso em: 14 abr. 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**; Ensaio Sobre a Origem das Línguas; Discurso Sobre as Ciências e as Artes; Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens. Coleção os Pensadores. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

SERRA, Carlos Alberto Teixeira. **Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil**. ALCEU, v. 4, n. 7, p. 231 a 248, 2003. Disponível em: <<http://publicue.rdc.puc-rio.br/revistaalceu/media/alceu-n7-Serra.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2010.

SILVA, Daniel Leite da. **O regime jurídico do assentado pela reforma agrária e o extrativismo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1588, 6 nov. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10619>>. Acesso em: 11 abr. 2010.

VASCONCELOS, Daniela Gomes. **A noção de propriedade no direito civil contemporâneo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1014, 11 abr. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8233>>. Acesso em: 21 abr. 2010.