



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



PRISCILLA LIMA DE CARVALHO SILVA

A LITERALIDADE DA REFORMA AGRÁRIA COMO TRABALHO SOCIAL: a
necessidade de uma interlocução colaborativa entre os direitos à alimentação,
à moradia e à propriedade privada

Dissertação de Mestrado

Recife-PE

2015

PRISCILLA LIMA DE CARVALHO SILVA

A LITERALIDADE DA REFORMA AGRÁRIA COMO TRABALHO SOCIAL: a
necessidade de uma interlocução colaborativa entre os direitos à alimentação,
à moradia e à propriedade privada.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Área de concentração: Teoria e Dogmática de Direito.

Linha de Pesquisa: Direitos humanos, sociedade e democracia (1.3).

Orientador: Professor Dr. Artur Stamford da Silva.

Recife-PE

2015

Catálogo na fonte

Bibliotecária Eliane Ferreira Ribas CRB/4-832

S586l

Silva, Priscilla Lima de Carvalho

A literalidade da reforma agrária como trabalho social: a necessidade de uma interlocução colaborativa entre os direitos à alimentação, à moradia e à propriedade privada. – Recife: O Autor, 2015.

169 f. : il.

Orientador: Artur Stamford da Silva.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2015

Inclui bibliografia, apêndice e anexos.

1. Reforma agrária - Brasil. 2. Direito à moradia - Brasil. 3. Direito à alimentação - Brasil. 4. Direitos humanos - Brasil. 5. Direitos fundamentais - Brasil. 6. Propriedade privada. 7. Direito de propriedade - Brasil. 8. Desapropriação - Brasil. 9. Direito agrário - Brasil. 10. Brasil. Lei nº 8.629/93, art.2º, parágrafo 6º. 11. Propriedade rural - Aspectos sociais - Brasil. 12. Posse da terra - Brasil. 13. Brasil. [Constituição (1988)]. 14. Hermenêutica (Direito). 15. Brasil - Condições rurais. I. Silva, Artur Stamford da (Orientador). II. Título.

346.810432 CDD (22. ed.)

UFPE (BSCCJ2015-020)

Priscilla Lima de Carvalho Silva

“ A Literalidade da Reforma Agrária como Trabalho Social: A Necessidade de uma Interlocução Colaborativa entre os Direitos à Alimentação, à Moradia e à Propriedade Privada”

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife/ Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco PPGD/UFPE, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Área de concentração: Teoria e Dogmática de Direito.

Orientador: Professor Dr. Artur Stamford da Silva.

A banca examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu a candidata à defesa, em nível de Mestrado, e a julgou nos seguintes termos:

MENÇÃO GERAL: APROVADO

Professor Dr **Gustavo Just da Costa e Silva** (Presidente/UFPE)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor Dr. **José Luciano Gois de Oliveira** (1º Examinador externo/UFPE)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor Dr. **Edilson Pereira Nobre Júnior** (2º Examinador interno/UFPE)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Recife, 12 de março de 2015.

Coordenador Prof. Dr. **Edilson Pereira Nobre Júnior**.

Dedico este estudo a todos os cidadãos brasileiros que sonham com um meio rural mais pacífico e acolhedor, sem tantas desigualdades sociais, e acreditam na colaboração e na alteridade, para resolução de conflitos.

AGRADECIMENTOS

À minha irmã, por compreender as ausências constantes nos nossos programas habituais, o abuso e cansaço corriqueiros e por todo o apoio e incentivo, inclusive com contribuições no texto, na formatação do trabalho, e por me ouvir algumas horas a fio falando de função social e dever fundamental, mesmo sem ter qualquer relação com a área jurídica;

A Mainha e Painho, por aqui estarem e se esforçarem para me permitirem as condições mais adequadas e confortáveis para esse estudo, seja de natureza física, seja como companhia caseira para continuar nos longos finais de semana, sempre perguntando e me estimulando, inclusive, a ser menos perfeccionista e mais objetiva. A eles, também, por compreenderem a minha falta de tempo e a dificuldade de atender a todos os pedidos jurídicos e, às vezes, simplesmente paternais com a velocidade desejada;

A meu orientador, professor Dr. Artur Stamford, pela disponibilidade de tempo, por toda a contribuição no presente trabalho, seja na definição do seu marco teórico, seja com as valiosas considerações durante todo o seu desenvolvimento, pelo empréstimo de tantos livros e, ainda, pela paciência com o meu desejo de abordar todos os temas num só estudo e projetar coisas temporalmente impossíveis;

A Nat, pelo estímulo constante, pela paciência com conversas extremamente jurídicas durante meses, por conseguir me dar foco na delimitação do tema, por relevar minha irritação e as reclamações habituais nesses últimos tempos e simplesmente por ouvir, quando precisava falar, para orientar as ideias;

A Dayse, pelos debates e pela disponibilidade em contribuir nesse estudo, mesmo de madrugada e tendo que trabalhar no outro dia e, ainda, durante as horas de descanso e lazer;

A Marília, Bruno e Eduardo, por terem permitido a minha licença bimestral do trabalho, para o andamento do presente estudo e, ainda, por terem sido compreensivos com o agendamento de férias e com as dificuldades diárias em cumular tantas atribuições, em conjunto com a pós-graduação;

A todos os meus colegas de Coordenação – Júlio, André, João, Maria, Ricardo, Cristiano e Miguel, por estarem sempre dispostos a ajudar, tendo, por diversas vezes, assumido atribuições minhas, para que eu pudesse concluir atividades da pós-graduação e o presente estudo, concordando, ainda, com remarcação de férias e compreendendo meu mau-humor em alguns momentos, pela falta de sono e sobrecarga de atribuições. Ainda, especialmente, a Miguel e André, pelo interesse no debate do tema e por ouvir, ainda que discordando das minhas conclusões;

A Gilda e Renata, por terem me iniciado na matéria agrária e terem me dado tanta satisfação em atuar nesse tema, nelas se espelhando, pelo trabalho exemplar desenvolvido;

A Clarice, Rodolfo e Romero, pelo compartilhamento de anos tão intensos na PFE-INCRA-Marabá, pela troca de ideias constantes e por tudo que lá vivemos, e construímos, num verdadeiro encanto com a causa agrária e dos direitos humanos;

A Victor, Giuseppe, José Lima, Dr. Pedro, a toda PFE-INCRA-Marabá e Superintendência Regional daquela cidade, pela disposição em ajudar e, efetivamente, pelo auxílio prestado na viabilização da pesquisa de campo na fazenda Peruano;

À Secretaria do PPGD – Carminha, Thaísa e Gilka, pela gentileza e acolhimento perenes e pelo incentivo durante todo o curso;

“Aquilo que se vê depende do lugar em que foi visto e das outras coisas que foram vistas ao mesmo tempo”.

(Clifford Geertz, O saber local).

RESUMO

SILVA, Priscilla Lima de Carvalho. **A literalidade da reforma agrária como trabalho social**: a necessidade de uma interlocução colaborativa entre os direitos à alimentação, à moradia e à propriedade privada. 2015. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

O presente estudo discorre sobre a concretização dos Direitos humanos à moradia e à alimentação adequadas, em cotejo com o direito igualmente fundamental à propriedade privada, pretendendo apresentar os fatores para a manutenção do *status quo* fundiário no Brasil desde a promulgação da Carta Constitucional republicana de 1988 e para a permanência de índices alarmantes de violência no campo na atualidade. Nesse sentido, aborda o trabalho a política pública de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária como meio discricionário do Estado brasileiro de efetivar os direitos sociais acima elencados, perpassando pela análise da impossibilidade de controle concreto da omissão governamental nessa seara, pelo Poder Judiciário, e, também, pela investigação do óbice da reserva do possível, enquanto elemento contributivo para manutenção da situação fundiária no Brasil, sob a ótica da teoria norte-americana e alemã sobre o tema. No momento seguinte, versa o estudo sobre a problemática da linguagem enquanto fator de impedimento dessa política pública, seja na leitura literal dos signos textuais relativos à função social da terra, constitucionalmente previstos, seja nessa mesma compreensão, no que diz respeito à vedação do procedimento expropriatório para fins de reforma agrária, quando ocorrido esbulho possessório motivado por conflito fundiário coletivo no imóvel, prevista no art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, demonstrando a necessidade de uma apreensão colaborativa do texto, pelos diversos interlocutores sociais, institucionais ou não, com base na teoria linguística de Luiz Antônio Marcuschi. No ponto, discorrendo o trabalho sobre dever fundamental e acerca da localização externa da função social no direito de propriedade, e, ainda, no que diz respeito às restrições no dever de proteção do domínio pelo Estado, quando inadimplido aquele dever pelo senhorio do imóvel, conclui o trabalho, com um estudo de caso concreto, ser imprescindível a construção da literalidade no tema como trabalho social e com a participação efetiva dos diversos atores envolvidos, para que seja possível haver uma tutela mais satisfatória pelo Estado do três direitos fundamentais investigados, a saber: propriedade, moradia e alimentação.

Palavras-chave: Direitos fundamentais à moradia e à alimentação; Propriedade; Reforma Agrária; Linguagem e literalidade social.

ABSTRACT

SILVA, Priscilla Lima de Carvalho. **The literalness of agrarian reform as social labor**: the need of a collaborative interlocution between the rights of food, housing and private property. 2015. 169 p. Dissertation (Master's Degree of Law) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

This study discusses the implementation of the Human Rights of adequate housing and food, in comparison with the equally fundamental right to property, intending to present the factors for maintaining the land status quo in Brazil since the promulgation of the Constitutional Republican Charter of 1988 and, also, the keeping of violence alarming rates in the field today. In this sense, the work addresses the public policy of expropriation for social interest for agrarian reform as a discretionary medium for the Brazilian State to effect the social rights listed above. In this field, analyses the study the concrete control impossibility of government failure in this harvest, by the Judiciary, and also, the obstacle “limits of the possible”, while contributory factor in maintaining the land situation in Brazil, from the perspective of American and German theory on the theme. The next moment concern the study of the problem of language as a deterrent factor of this public policy, as long as the literal reading of textual signs on the social function of land, constitutionally provided for, as also with that same understanding of the prohibition of expropriation for agrarian reform, when occurred dispossession, motivated by collective land conflict in the property, prescribed at article.2, paragraph 6 of Law number 8.629/93. In this perspective, is demonstrated the need for a collaborative understanding of the text, by the various social partners, institutional or not, based on linguistic theory of Luiz Antonio Marcuschi. In that point, discussing the work about fundamental duty and of the external location of the social function on the right of property, and also with regard to the restrictions in the field of protection obligation for the State, when that duty is defaulted by the domain holder, concludes this work, with a case study, that is essential in the construction of the literalness as social work, the effective participation of different actors involved in collaborative form, so that would be a more satisfactory protection by the state of the three Fundamental Rights investigated, namely: property, housing and food.

Keywords: Fundamental rights of adequate housing and food; Property; Agrarian reform; Language and social literalness.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGU – Advocacia-Geral da União

AJUFERGS – Associação dos Juízes Federais do Rio Grande do Sul

ANC – Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988

APPs – Áreas de Preservação Permanente

CD - Conselho Diretor do INCRA

CDR – Comitê de Decisão Regional das Superintendências Regionais do INCRA

Conab – Companhia Nacional de Abastecimento

CN – Congresso Nacional

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CONJUR/MDA - Consultoria Jurídica do Ministério de Desenvolvimento Agrário

DNPM – Departamento Nacional de Produção Minerária

D.O.U. - Diário Oficial da União

EC – Emenda Constitucional

FCP – Fundação Cultural Palmares

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

GEE - Grau de Eficiência na Exploração

GETAT – Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins

GUT - Grau de Utilização da Terra

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

ITERPA – Instituto de Terras do Estado do Pará

LCA – Lei de Crimes Ambientais - Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário

MP – Medida Provisória

MP-TCU – Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas da União

MPT – Ministério Público Federal do Trabalho

MS – Mandado de Segurança

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTE - Ministério de Trabalho e Emprego

OAN – Ouvidoria Agrária Nacional

PEC – Projeto de Emenda à Constituição

PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária

PRONATER - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

PT - Partido dos Trabalhadores

RB – Registro de Beneficiários da Reforma Agrária

RESP – Recurso Especial

SECEX – Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIPRA – Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária

SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

STJ - Superior Tribunal de Justiça

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SR-17 – Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em Porto Velho/RO

SR-27 - Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em Marabá/PA

TC – Tribunal Constitucional

TCU - Tribunal de Contas da União

TDA's – Títulos da Dívida Agrária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA NO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO.....	28
1.1 PROCEDIMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E À ALIMENTAÇÃO, ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DO INCRA.....	28
1.2 A CRISE DO ESTADO PRESTACIONAL NO BRASIL- DESAPROPRIAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DISCRICIONÁRIA E A QUESTÃO DA EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, NA PERSPECTIVA DE OBRIGAÇÕES POSITIVAS.....	42
2 A LITERALIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA.....	58
2.1 A LEGITIMAÇÃO DO DISCURSO COMO LITERALIDADE TEXTUAL PRÉ-CONSTITUÍDA: O CASO DA IMUNIZAÇÃO DA PROPRIEDADE PRODUTIVA À DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA.....	58
2.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA GLEBA RURÍCOLA, OS ATORES INSTITUCIONAIS DA LITERALIDADE – O MDA, O TCU, A PFE-INCRA, A AUTARQUIA FUNDIÁRIA E O INTERTEXTO, ENQUANTO INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA	64
3 OS DEVERES FUNDAMENTAIS E A LITERALIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL NO USO, GOZO E DISPOSIÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL.....	75
3.1 A DOCTRINA DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA E O INTERTEXTO: ENTRE O NÃO-DIREITO AO DOMÍNIO E A PONDERAÇÃO NO CASO CONCRETO.....	75
3.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA, O ESBULHO POSSESSÓRIO DA GLEBA E A TUTELA DO ESTADO QUANTO AO USO, GOZO E DISPOSIÇÃO DO DOMÍNIO.....	86
4 A LITERALIDADE DO ESBULHO POSSESSÓRIO MOTIVADO POR CONFLITO FUNDIÁRIO COLETIVO NA DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA.....	98

4.1 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS N. 2.027-38/00, N. 2.109-52/01 E REEDIÇÕES, OS ATORES DA LITERALIDADE E O ÓBICE À DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA, NA OCORRÊNCIA DE ESBULHO POSSESSÓRIO, MOTIVADO POR CONFLITO FUNDIÁRIO COLETIVO.....	98
4.2 A LITERALIDADE DO PODER JUDICIÁRIO – OS TRIBUNAIS SUPERIORES.....	103
4.3 O PT, A CONTAG, AS ADINS N. 2.213/DF E N. 2.411/DF E A PROPOSTA DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CR/88 DA AGU X O TCU E A LIMITAÇÃO DO MÍSTER INSTITUCIONAL DO INCRA - ACÓRDÃO N. 3.479/12.....	111
4.4 OS OCUPANTES E MORADORES DE IMÓVEIS RURAIS ESBULHADOS X OS PROPRIETÁRIOS DOS BENS DE RAIZ. ESTUDO DE CASO - FAZENDA PERUANO: AFINAL, O QUE SE TUTELA?	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS – A LITERALIDADE DA REFORMA AGRÁRIA ENQUANTO ATO SOCIAL DE COLABORAÇÃO DOS INTERLOCUTORES NA PRODUÇÃO DO DISCURSO	139
REFERÊNCIAS	143
APÊNDICE A	156
A.I QUESTIONÁRIO-BASE, APLICADO EM 22 DE OUTUBRO DE 2014, AOS OCUPANTES DO COMPLEXO PERUANO, EM ELDORADO DOS CARAJÁS-PA.....	156
A.II MÍDIA DIGITAL COM 5 ENTREVISTAS, REALIZADAS EM 22 DE OUTUBRO DE 2014.....	157
APÊNDICE B – ACERVO FOTOGRÁFICO E EM MÍDIA	158
B.I FOTOS DO IMÓVEL OCUPADO.....	158
B.II VÍDEOS DO COMPLEXO PERUANO.....	167
ANEXO A – RELATÓRIO DO SIAPE – SERVIDORES DO INCRA...	168
ANEXO B – FAMÍLIAS ACAMPADAS E CESTAS BÁSICAS – SIAFI-CONAB	169

INTRODUÇÃO

A construção de uma sociedade livre, justa e solidária é estabelecida como um objetivo precípua da República Federativa do Brasil, na Carta Política de 1988. Promulgada no período de modernidade tardia nos países periféricos, a CR/88 intenta promover, em solo pátrio, a superação da ideia de Estado garantidor de meras liberdades negativas, positivando uma série de direitos sociais, entre eles, os direitos fundamentais à moradia, estipulado na Emenda Constitucional n. 26/00, de 14 de fevereiro de 2000 e, de forma mais recente, à alimentação, conforme prescreve a EC n. 064/2010, de 05 de fevereiro de 2010.

Nesse sentido, como aduz o Deputado Lelo Coimbra, em Parecer pela aprovação da EC n. 64/10, na Comissão Especial constituída para apreciar a PEC correlata,

[...] a inclusão do direito à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal significa uma estratégia não só para assegurar o direito humano à alimentação adequada, mas também impulsionar a articulação do governo federal com os governos municipais, estaduais e do Distrito Federal e com a sociedade civil em quatro eixos de atuação, ou seja: ampliação do acesso à alimentação com transferência de renda; fortalecimento da agricultura familiar; promoção de processos de geração de renda e da articulação, mobilização e controle social. [...] ¹.

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária se afigura, nesse cenário, como relevante política pública para concretização desses direitos fundamentais, considerando que, a uma só vez, permite o acesso à terra e aos créditos fundiários respectivos, garantindo, assim, um patamar mínimo de dignidade aos cidadãos no meio rural. É que se possibilita, nessas circunstâncias, a ereção de moradia, através do crédito habitação e o incentivo à produção agrícola, mediante a concessão de empréstimos de fomento às atividades de plantação, criação de animais e aquisição de insumos, pelo exercício do mister do Instituto

¹ BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n. 47, de 2003 (PEC n. 64, de 2007, apensada). Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=693834&filename=PRL+1+PEC04703+%3D%3E+PEC+47/2003. Acesso em: 05 de junho de 2014. Parecer aprovado pela Comissão Especial constituída para análise da PEC n. 47/03, posteriormente transformada na EC n. 64/10.

Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, viabilizando, desse modo, também, o acesso à alimentação adequada dos indivíduos.

Ocorre que, decorridos mais de vinte e cinco anos da promulgação da Carta Constitucional, a distribuição de terras rurais no Brasil permanece praticamente inalterada, conforme conclusão do último Censo Agropecuário, realizado no país, em 2006, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.² Na pesquisa em testilha, fora constatado que, naquele ano civil, existiam 5.204.130 – cinco milhões, duzentos e quatro mil, cento e trinta estabelecimentos agropecuários em solo pátrio, distribuídos em 354.865.534ha. – trezentos e cinquenta e quatro milhões, oitocentos e sessenta e cinco mil, quinhentos e trinta e quatro hectares, tendo havido, assim, em comparação com os dados do ano 1970, um acréscimo de mais de 20% - vinte por cento, das terras exploradas (à época, consistentes em 294.145.466ha. – duzentos e noventa e quatro milhões, cento e quarenta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e seis hectares) e de apenas pouco menos de 6% - seis por cento, de estabelecimentos rurais, cujo número, em 1970, indicava a existência de 4.924.019 – quatro milhões, novecentos e vinte e quatro mil e dezenove unidades no campo.

Essa realidade e a insatisfação social latente com a manutenção do *statu quo* fundiário são refletidas, de maneira significativa, na ocupação de imóveis rurais por movimentos e associações de trabalhadores e, ainda, nos números expressivos de violência no campo. Nesse sentido, a Ouvidoria Agrária Nacional – OAN, vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, apresenta Relatório consolidado em novembro de 2013³, elucidando que, do ano 1995 até 2000, foram apuradas 2.181 – duas mil, cento e oitenta e uma, ocupações e no período de 2001 a novembro de 2013, 2.726 – dois mil, setecentos e vinte e seis esbulhos possessórios de glebas rurais e 186 – cento e oitenta e seis homicídios, decorrentes de conflito fundiário no campo.

² IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006** – resultados preliminares. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>. Acesso em: 04 de junho de 2014. Veja-se, particularmente, a tabela da fl. 42.

³ OAN - Ouvidoria Agrária Nacional. **Relatórios e estatísticas da Ouvidoria Agrária Nacional**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/ouvidoria/arquivos/view/RelatorioEstatisticasDaOuvidoriaAgrariaNacionalNov2013.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2014. Oportuno salientar que não existe apuração de crimes contra a vida no período de 1995 a 2000 nesse relatório.

O presente estudo visa perquirir, dessa forma, os fatores da permanência da desigual distribuição de terras rurais no Brasil, apesar do caráter social e solidário da Constituição Republicana de 1988 e, assim, o porquê ainda é alarmante a violência no campo. Nessa senda, após discorrer acerca do papel relevante da desapropriação para fins de reforma agrária como política pública de concretização dos direitos fundamentais à alimentação e à moradia, o trabalho inicia a investigação proposta, analisando a crise do Estado prestacional no Brasil e a eficácia desses direitos sociais no mundo da vida, bem como a possibilidade de controle judicial da implementação da política pública nacional de reforma agrária.

No ensejo, como ventila o título do subitem 1.2, do primeiro capítulo, apesar de antevista, pela comunidade jurídica, como sanção civil à propriedade descumpridora da função social, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é política pública sujeita à conveniência e oportunidade administrativas, não sendo, assim, sindicável, de imediato, ao controle judicial da implementação dos direitos fundamentais a ela correlatos. Quanto ao tema, é expressivo o teor do art.9º, da Lei Complementar n. 76/93, *in verbis*: “Art. 9º. A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.”.

A Lei em comento regula o procedimento contencioso especial de desapropriação para fins de reforma agrária, estipulando uma cognição judicial limitada nesse tipo de demanda. É que, a temática em referência “[...] é matéria afeta ao mérito do ato administrativo, sendo vedado ao Poder Judiciário deliberar nesta seara, sob pena de praticar ato de ingerência na competência discricionária e exclusiva da Administração. [...]”⁴.

Ora, assim como resta vedado o questionamento pelo réu do interesse social declarado pelo Poder Público nos feitos expropriatórios, tampouco é facultado ao Poder Judiciário compelir à Administração a concretizar direitos fundamentais pelo procedimento de desapropriação de um imóvel no caso concreto. É que, como elucida, Carlos Frederico Marés, a política pública em testilha é discricionária, sendo “[...]”

⁴ PUBLICAÇÕES DA ESCOLA DA AGU. Lei Complementar 76/93 comentada pela PFE-INCRA – Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal. Brasília: EAGU, ano IV, n. 20, ago., 2012, mensal, p. 72. ISSN 2236-4374.

apenas uma possibilidade que depende de vontade política do Poder, e não um dever público. [...]”⁵.

Ainda, a justiciabilidade mesma dessas garantias fundamentais está sujeita a limites fáticos e jurídicos, seja porque, como adverte Marcelo Figueiredo⁶, “*não há direito, sem custos*”, indicando que desde o Direito Romano era vigente a ideia de que ninguém é obrigado a coisas impossíveis, seja, ainda, como reflexo da preservação do equilíbrio harmônico entre os Poderes constituídos. Pretende-se, assim, discorrer acerca desses limites no controle judicial da desapropriação para fins de reforma agrária e sobre a eficácia vertical dos direitos fundamentais à moradia e à alimentação dos indivíduos em face do Estado brasileiro.

A análise pretendida assume especial relevância, pois, a despeito de haver referência constitucional à aplicabilidade imediata dos direitos e garantias fundamentais, no art.5º, parágrafo 1º, da Constituição pátria, a concretização de tais prestações pelo Estado no mundo da vida não se cinge à deontologia constitucional. Ora, como adverte Ingo Wolfgang Sarlet⁷,

[...] a crise de efetividade que atinge os direitos sociais, diretamente vinculada à exclusão social e falta de capacidade prestacional dos Estados, acaba contribuindo como elemento impulsionador e como agravante da crise dos demais direitos, do que dão conta – e bastariam tais exemplos para comprovar a assertiva – os crescentes níveis de violência social, acarretando um incremento assustador dos atos de agressão a bens fundamentais (como tais assegurados pelo direito positivo), como é o caso da vida, integridade física, liberdade sexual, patrimônio [...]

possuindo, assim, relação de causalidade direta, ainda que não exclusiva, com a ocorrência de esbulhos possessórios no meio rural e, também, com os conflitos fundiários no campo.

Nessa mesma perspectiva metodológica de relação de relevância pragmática do evento estudado e objeto de explicação – manutenção da desigual

⁵ MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editora, 2003, p.113.

⁶ FIGUEIREDO, Marcelo. O controle judicial das políticas públicas no Brasil – uma visão geral. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC-SP**, São Paulo, vol. 1, 2008, p. 27. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/red/article/view/736/509>. Acesso em: 02 de maio de 2013.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Crise e desafios da Constituição**: perspectivas críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileiras. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 424. O artigo foi republicado na Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, de n. 20, relativa aos meses de dezembro de 2009, janeiro e fevereiro de 2010, na cidade de Salvador/BA, p. 8.

distribuição de terras no meio rural e violência nesse *locus* – com os fatores para a sua ocorrência, observada a permanência das demais condições de contorno, consoante a acepção de explicação científica de Alex Rosenberg⁸, prossegue o trabalho indicando como *explanantia* da ausência de concretização fática dos direitos fundamentais à alimentação e à moradia, através da desapropriação para fins de reforma agrária, a problemática de produção do discurso jurídico pela linguagem.

É que, conquanto a Constituição da República de 1988 tenha vinculado a proteção do direito de propriedade, em sua dimensão tradicionalmente negativa e absenteísta, ao desempenho de sua função social, de acordo com os incisos XXII e XXIII, do art.5º, do texto constitucional, a noção de dever fundamental resta pouco internalizada na elaboração do discurso dos Poderes Públicos, na interação social e na implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária. Objetiva o presente estudo, assim, debater a acepção contemporânea de função social da propriedade e a sua influência na concretização dos direitos fundamentais de moradia e de alimentação, no *iter* procedimental do PNRA.

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária resta prevista no capítulo III, do Título Constitucional VII, pertinente à Ordem Econômica e Financeira do Brasil, sendo elencada como política pública factível de implementação quando descumprida a função social da propriedade rural. O conteúdo do instituto, por sua vez, é traçado em dispositivo subsequente, onde são delineados os requisitos integrantes da função social, *in verbis*:

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

Ocorre que, no preceito anterior, precisamente no art.185, inciso II, e no parágrafo único, ambos da CR/88⁹, haveria, em tese, a imunização da propriedade

⁸ ROSENBERG, Alex. **Introdução à filosofia da ciência**. São Paulo: Edições Loyola, 2009, p. 69-93.

⁹ “[...] Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:
... omissis
II - a propriedade produtiva.

produtiva ao procedimento expropriatório, sendo essa vedação, aparentemente, antinômica à necessidade de respeito pelo imóvel rural aos demais continentes da função social do domínio. Nesses termos, ainda que de forma não expressa, permanece no Poder Executivo pátrio um resquício da literalidade, enquanto mera decodificação do texto, advinda do Estado burguês, na leitura dessa prescrição e consubstanciada no brocardo “*in claris, cessat interpretatio*”.

É que, desde a promulgação da CR/88, a regra quase que omnicomprensiva é a implementação de desapropriação para fins de reforma agrária pelo INCRA, fundada, essencialmente, no critério econômico do descumprimento da função social - produtividade, ainda que eventualmente associada ao desrespeito de outro requisito – desmatamento ou existência de trabalho escravo ou análogo a esta condição¹⁰, em atenção ao art.185, inciso II, da CR/88 suscitado. Apartando-se, não

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.”

¹⁰ Nesse sentido, destaca-se que, até a presente data, foram localizados apenas três imóveis desapropriados pelo INCRA, para fins de reforma agrária pelo descumprimento da função social exclusivo nos outros continentes desse dever do proprietário, desde a CR/88, quais sejam: 1) a Fazenda Nova Alegria, no Município de Felisburgo/MG, com Decreto Presidencial de declaração de interesse social para fins de reforma agrária, de 19 de agosto de 2009, publicado no D.O.U., do dia seguinte, página 01 e, atualmente, objeto do processo expropriatório de n. 0050383-48.2009.4.01.3800, em trâmite na Subseção Judiciária de Teófilo Otoni/MG, desapropriada pelo INCRA por desrespeito às normas ambientais e ao bem-estar dos trabalhadores – Autos administrativos na Superintendência do INCRA em Minas Gerais de n. 54000.002204/2004-46 ; 2) a Fazenda Santa Elina, no Município de Chupinguaia/RO, com Decreto Presidencial de declaração de interesse social para fins de reforma agrária, de 15 de abril de 2010, publicado no D.O.U. do dia seguinte, página 01 e objeto do processo de desapropriação n. 0010400-44.2011.4.01.4100, outrora em trâmite na Subseção Judiciária de Ji-Paraná/RO (intervenção do Estado na propriedade por desrespeito da função social no que pertine às normas ambientais – Autos administrativos n. 54300.001461/2007-29, na SR-17, de Rondônia e 3) a Fazenda Escalada do Norte/Juliana, localizada na cidade de Rio Maria/PA, com Decreto Presidencial de declaração de interesse social para fins de reforma agrária, de 07 de dezembro de 2009, publicado no D.O.U., do dia seguinte, página 39 e, atualmente, objeto do processo expropriatório de n. 0008773-20.2011.4.01.3901, em trâmite na Subseção Judiciária de Redenção/PA, desapropriada pelo INCRA por violação à legislação ambiental, tendo havido a anuência do proprietário com o procedimento – Autos administrativos na Superintendência do INCRA em Marabá/PA – SR(27) de n. 54600.002071/2006-19. Há outras glebas rurais desapropriadas TAMBÉM por inadimplemento pelo proprietário do imóvel dos outros requisitos da função social, mas porque foram os bens de raiz reputados TAMBÉM improdutivos, como o caso da Fazenda Flor da Mata, no Município de São Félix de Xingu, decretada em 28 de novembro de 1997, com ato presidencial publicado no D.O.U. em 1º de dezembro daquele ano, página 06, e objeto do processo judicial de desapropriação n. 1998.39.01.000536-8, cujo trâmite ocorreu na Subseção Judiciária de Marabá/PA, por infrações à legislação laboral e improdutividade e, ainda, a Fazenda Castanhal Cabaceiras, no Município de Eldorado dos Carajás/PA, desapropriada por improdutividade e desrespeito às normas ambientais e de regulação das relações de trabalho, decretada em 18 de outubro de 2004, com ato presidencial publicado no D.O.U. no dia seguinte, página 02, e objeto do processo judicial n. 2008.39.01.001179-6. Ambos os imóveis (Flor da Mata e Castanhal Cabaceiras) são objeto dos processos administrativos de desapropriação n. 54000.004537/97-19 e n. 54600.002168/99-97, respectivamente, outrora em curso na SR-27, em Marabá/PA, sendo que, no caso da gleba Flor da Mata, a despeito do Decreto Presidencial realizar referência exclusiva ao descumprimento da legislação trabalhista – art.186, inciso

obstante, dessa literalidade gramatical do liberalismo acerca desse preceito, busca este trabalho localizar a leitura constitucional e, particularmente, a análise de sentido dos dispositivos citados, como atividade relacional situada num contexto dialógico colaborativo, sob a perspectiva linguística de Luiz Antônio Marcuschi.

Nessa senda, se afasta o estudo da hermenêutica do significante ou da perquirição da *mens legislatoris* da Assembléia Constituinte no texto da CR/88, acerca do conteúdo da função social da propriedade, considerando que a linguagem, para Marcuschi, não é um mero sistema de inferência, mas de apreensão ou construção mesma dos significados linguísticos, logo deve a produção de sentido ser situada no espaço e no tempo e, ainda, exsurgir como resultado de uma colaboração intersubjetiva dos atores sociais. Na acepção contemporânea da linguística textual pragmática, “ [...] o texto é uma proposta de sentido e ele só se completa com a participação do seu leitor/ouvinte [...]”¹¹, não podendo, assim, ser definido aprioristicamente.

A interpetração ou compreensão das normas não consiste, dessa forma, em mera decodificação, sendo uma atividade inferencial situada no contexto e, necessariamente, dotada de intertextualidade com outros elementos internos ou externos do discurso. Assim, não há como se versar sobre literalidade social, na sociedade hodierna, como referência exclusiva a um fragmento linguístico isolado, considerando que, segundo Barthes, “[...] todo texto é um intertexto; outros textos estão presentes nele, em níveis variáveis, sob formas mais ou menos reconhecíveis. [...]”¹².

Nessa perspectiva, inclusive, a hermenêutica jurídica contemporânea alarga a ideia de interpretação sistemática do Direito posto, levando em conta que a

III, da CR/88, três dos quatro lotes do imóvel desapropriado foram considerados improdutivos pelo INCRA – glebas 01, 02 e 476, exceto o lote 04. Já no caso da Fazenda Castanhal Cabaceiras, é oportuno destacar que, após sucessivas ocupações do bem de raiz desde 1998 e uma série de litígios judiciais com o Movimento dos Sem Terra e com a Autarquia Fundiária, o proprietário do imóvel anuiu com a desapropriação da gleba pelo INCRA em 24 de março de 2008. Esses dados foram extraídos de SANTOS, Gilda Diniz (Coord.). **Balanço da gestão da PFE-INCRA de 2003 a 2010 e perspectivas** – um compromisso com a reforma agrária. Brasília: PFE-INCRA, 2011, p. 09-11 e da consulta pública ao sítio do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – www.trf1.jus.br. Acesso em: 11 de setembro de 2014 e do Diário Oficial da União, disponível em www.in.gov.br. Acesso em: 15 de setembro de 2014, além da consulta aos autos administrativos, disponíveis nas respectivas superintendências regionais do INCRA nos Estados.

¹¹ _____. **Produção textual, análise de gêneros e compreensão**. São Paulo: Parábola Editorial, 2008, p. 94.

¹² APUD MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Produção textual, análise de gêneros e compreensão**. São Paulo: Parábola Editorial, 2008, p. 131.

coerência e a unidade do ordenamento não podem ser construídas pela análise gramatical e apartada de excertos legislativos. Para Juarez Freitas, “[...] *qualquer norma singular só se esclarece plenamente na totalidade de normas, dos valores e dos princípios jurídicos. Isolada, por maior clareza que aparente ter o seu enunciado, torna-se obscura e ininteligível [...]*”¹³, advertindo, ainda, que a produção normativa de sentido deve ser atual e consonante com as necessidades vigentes, não devendo, assim, estar atrelada *ipsis literis* à vontade de um legislador histórico, sem possibilidade de precisão textual no tempo vigente.

Ora, no ponto, esclarece o doutrinador que

*[...] A missão principal da hermenêutica reside não em tratar o intérprete como apenas passivamente reagente a um sistema posto, mas, sim, em cuidar de prepará-lo para o árduo, penoso e nem sempre bem efetuado exercício de vigilância contínua quanto à conformidade fundamentada de suas decisões e subsunções normativas ao sistema jurídico vigente. [...]*¹⁴

A busca pela coerência na interpretação do sistema, assim, é cognitivamente situada e pragmaticamente produzida, considerando que não se cinge ao critério lógico-formal linguístico e semântico do texto.

O capítulo segundo do presente trabalho apresenta, dessa forma, a problemática da produção do discurso fundada na leitura exclusivamente decodificadora dos signos dos textos integrantes do ordenamento jurídico como fator da manutenção da desigual distribuição de terras no meio rural e do índice expressivo de violência no campo. Propõe, assim, uma releitura dos dispositivos constitucionais e legais a partir da ideia de literalidade como construção social e interação, defendida por Luiz Antônio Marcuschi, considerando que, conforme o lingüista, “[...] *a coerência não é algo que pode ser identificado ou apontado localmente no texto, como se ela fosse uma propriedade textual, mas é o fruto de uma atividade de processamento altamente complexo e colaborativamente construído. [...]*”¹⁵.

Nesse viés, versa o referido capítulo acerca da hermenêutica da função social da propriedade rural no Estado social brasileiro, na atualidade, consoante explicitado acima, postulando uma reanálise do instituto e da política pública de

¹³ FREITAS, Juarez. **Interpretação sistemática do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2. ed. rev. e ampl., 1998, p. 20.

¹⁴ *Ibidem*, p. 57.

¹⁵ MARCUSCHI, Luiz Antônio. Coerência e cognição contingenciada. In: _____. **Cognição, linguagem e práticas interacionais**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2007, p. 13.

desapropriação para fins de reforma agrária pelo Poder Executivo à luz do contexto contemporâneo, da propriedade enquanto relação intersubjetiva e da interpretação teleológica do sistema jurídico. No ponto, adota-se a ideia de Juarez Freitas de que “[...] *A interpretação jurídica é sistemática ou não é interpretação. [...]*”¹⁶, entendida aquela como instrumento para consecução dos objetivos e fins do Estado brasileiro, dentre eles, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Ainda no que tange à problemática do discurso, pautado na acepção literal do texto, enquanto instrumento único da construção do sentido para a sociedade, prossegue o estudo, no capítulo terceiro, discorrendo sobre os deveres fundamentais do proprietário, especificamente delineados na função social da terra, constitucionalmente prevista na Carta Magna, seja como elemento da garantia da propriedade privada – art.5º, inciso XXIII, da CR/88¹⁷, seja como princípio da ordem econômica – art.170, inciso III, do texto constitucional ¹⁸. Nessa senda, objetiva o trabalho perquirir as propostas de sentido dadas ao instituto pelos diversos interlocutores sociais, investigando qual seria uma literalidade possível, de consenso colaborativo, de acordo com a teoria linguística de Marcuschi, para os efeitos jurídicos do descumprimento desse dever fundamental pelo cidadão e no que tange à tutela estatal da propriedade nas três funcionalidades do domínio - uso, disposição e gozo do bem de raiz.

Assim, a partir de uma análise de relativização do conteúdo dos direitos fundamentais, proposta pelo constitucionalismo nacional contemporâneo e da aplicação da regra da proporcionalidade na temática, como meio de resolução das colisões de direitos fundamentais de caráter individual (domínio) e coletivo (moradia e alimentação adequadas), propõe o trabalho a investigação de um sentido possível

¹⁶ *Ob. cit.* na nota de rodapé 15, p. 56.

¹⁷ “*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

...

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...]”.

¹⁸ “*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

...

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade; [...]”

para a tutela estatal da propriedade, a partir do tripé do instituto acima indicado. No ponto, leva-se, ainda, em consideração, a ideia das múltiplas dimensões da propriedade referida na doutrina, enquanto elemento balizador dessa responsabilidade de proteção do Estado daquela garantia do indivíduo, os custos da tutela desse mesmo direito fundamental e, ademais, a vinculação dos particulares a esses direitos também nas relações privadas, admitida como consenso possível no Brasil.

Após, no capítulo quarto, avança o estudo, abordando quais seriam os sentidos plausíveis no ordenamento brasileiro para a vedação à intervenção do Estado na propriedade privada, prevista, inicialmente, nas MPs n. 2.027-38/00, n. 2.109-52/01, objetos de sucessivas reedições. Nessa ordem de ideias, apresenta o trabalho este óbice ao mister institucional do INCRA como fator da insuficiente concretização dos direitos à alimentação e à moradia no campo, através da desapropriação para fins de reforma agrária, mormente quando levada em conta a compreensão centrada exclusivamente no texto do art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, inserido, inicialmente, pelo art.4º daquela Medida Provisória e alterado, na seqüência, pelo art.4º da MP n. 2.109-52/01.

O texto vigente da prescrição em comento, reeditado pela última vez pela MP n. 2.183-56/01, e atualmente em vigor¹⁹, assim dispõe, *in litteris*:

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

Nesse sentido, obsta o enunciado adrede transcrito, observado de forma fragmentária, a consecução pelo Poder Público de todo o *iter* do procedimento administrativo de desapropriação para fins de reforma agrária e, também, a fase judicial correlata e subsequente. Quanto ao tema, levando em conta que, de acordo

¹⁹ A Medida Provisória citada permanece em vigor, devido à prescrição constante no art.2º, da EC n. 32/01, de 11 de setembro de 2001, que estipulou a vigência indeterminada dessa espécie legislativa, quando editada em data anterior à publicação da referida Emenda Constitucional e até que outra MP a revogue ou haja deliberação definitiva do Congresso brasileiro. No caso, a última edição da MP em comento foi a de n. 2.183-56/01, de 24 de agosto de 2001, não tendo havido derrogação do seu texto em momento posterior ou apreciação definitiva da mesma pelo CN.

com Marcuschi, o sentido na língua não é um dado apriorístico do texto, visto que aquela é “[...] *um sistema de indeterminações sintático-semânticas que se resolvem nas atividades dos interlocutores em situações sócio-comunicativas* [...]”²⁰, perpassa o trabalho pela proposta de sentido à disposição entelada, produzida no âmbito do Poder Judiciário, pelo STF - Supremo Tribunal Federal e pelo STJ - Superior Tribunal de Justiça (subitem 4.2) e, ainda, pelos demais atores no processo de significação, a saber: a Administração Pública, por meio do TCU - Tribunal de Contas da União e da AGU - Advocacia-Geral da União e, no âmbito privado, o PT - Partido dos Trabalhadores – PT e a CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (subitem 4.3).

A escolha dos interlocutores analisados não foi aleatória. Inicialmente, pretende o estudo abordar a interpretação da matéria, na Corte Constitucional pátria, em âmbito difuso, e, também, no STJ – última instância do Poder Judiciário, para uniformização de entendimento em matérias infraconstitucionais, devido à positivação expressa, no ordenamento brasileiro, do princípio da ubiquidade, no art.5º, inciso XXXV, da CR/88²¹ e da vedação do *non liquet*, em sede infraconstitucional, no art.126, do CPC²² e, considerando, assim, que o exame da temática é submetido, diuturnamente, à apreciação daquele Poder.

Na seqüência, é investigada a proposta de produção de sentido à prescrição, veiculada pelo TCU no Acórdão n. 3.479/12²³, com as correlatas recomendações ao INCRA acerca de seu mister institucional e, ao cabo, através da análise das restrições à política da Autarquia daí decorrentes. Neste mesmo subitem, é apresentada a leitura do dispositivo pelos entes privados PT e CONTAG, que motivou o ajuizamento das ADINs – Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.

²⁰ MARCUSCHI, Luiz Antônio. Do código para cognição: o processo referencial como atividade criativa. In: _____. **Cognição, linguagem e práticas interacionais**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2007, p. 70.

²¹ “[...] Art.5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

... omissis ...

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; [...]”.

²² “Art. 126. O juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide caber-lhe-á aplicar as normas legais; não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito. (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973) [...]”.

²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS ILEGALIDADES EM PROCEDIMENTOS DE OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. Acórdão n. 3.479/12. Relator: Weder de Oliveira. Plenário. D.O.U. de 17 de dezembro de 2012. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 02 de maio de 2014.

2.213/DF e n. 2.411/DF, no STF e, nesse diapasão, o pleito de reconhecimento da nulidade do art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, dentre outros dispositivos inseridos nessa lei ordinária.

Após traçar a significação ao texto, pretendida pelos entes políticos privados que atuam no tema e que tem como objetivo a exclusão do sistema jurídico do óbice à desapropriação para fins de reforma agrária, devido ao esbulho possessório, motivado por conflito fundiário coletivo, através da declaração de nulidade do parágrafo 6º, do art.2º, da Lei n. 8.629/93, traz o trabalho à colação a proposta de interpretação conforme à Constituição da República, ofertada pela AGU no âmbito da ADIN n. 2.213/DF. Ora, no ponto, oportuno elucidar que esta leitura hermenêutica não exclui o dispositivo do ordenamento jurídico, pautando-se pela unidade e coerência sistêmicas, pelo princípio de hierarquia normativa da Constituição e, ainda, pela presunção da constitucionalidade das normas editadas pelos Poderes Públicos.

Encerrada a apresentação do texto em debate, enquanto atribuição de sentido dos diversos atores institucionais envolvidos neste processo lingüístico, e conformação da literalidade social, passa-se a discorrer, no subitem 4.4., sobre a visão dos ocupantes, moradores e proprietários de um imóvel rural concreto, acerca dos elementos integrantes da função social da propriedade rural para a sociedade brasileira, da vedação da desapropriação para fins de reforma agrária na quarentena estipulada após o esbulho possessório do bem de raiz, no art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93 e, ao final, no que pertine à tutela no mundo da vida pelo Estado dos direitos fundamentais de propriedade, à moradia e à alimentação. No caso, a pesquisa *in loco* teve como objeto a produção de acervo fotográfico, apresentado no Apêndice B deste trabalho, pela investigadora, no que diz respeito à efetiva concretização desses direitos fundamentais no referido bem e, ainda, o manejo de questionário sobre os temas elencados acima àqueles atores sociais, com os resultados expostos no Apêndice A.

O imóvel pesquisado se denomina fazenda Peruano, como veiculado na chamada do subitem 4.4, estando localizado na cidade de Eldorado dos Carajás, no Pará, a seiscentos e vinte quilômetros da capital Belém. Esse bem foi objeto de fiscalização pelo MTE - Ministério de Trabalho e Emprego, sendo os detentores de domínio, à época, autuados pela existência de irregularidades trabalhistas graves; de

igual modo, a gleba rural em testilha foi vistoriada pelo INCRA, com a constatação de ocorrência de desmatamento. Em que pese tais fatos, este imóvel não foi objeto de desapropriação para fins de reforma agrária, devido à superveniência de esbulho possessório e a vedação da política pública pelo Poder Judiciário, com fulcro no art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, como adiante será melhor exposto.

No ensejo, e a partir da resposta à indagação apresentada neste último subitem, de que, efetivamente, nada se tutela pelo Estado, neste caso concreto investigado, seja na perspectiva dos ocupantes, seja na ótica dos proprietários, inclusive porque os direitos fundamentais de primeira dimensão, tidos como direitos de defesa ou negativos, dentre eles, a propriedade, exigem custos significativos para o Estado, ao contrário do que se infere do senso-comum, parte-se para as considerações finais – capítulo 5. Na hipótese, é apresentada, com esteio nas lições de Luiz Antônio Marcuschi, uma proposta de construção de sentido enquanto literalidade social, para interpretação das disposições do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro acerca da função social da propriedade rural e, ainda, na perspectiva legal, no que diz respeito à vedação da desapropriação para fins de reforma agrária, quando o bem tiver sido objeto de esbulho possessório, motivado por conflito fundiário coletivo.

Nesse diapasão, considerando que, como elucida Artur Stamford, “[...] O *foco no autor, assim como o foco no texto não explicam a decisão jurídica, ainda que tenham algumas propostas de como essa decisão deveria ser tomada. [...]*”²⁴, apresenta o estudo uma solução jurídica que considera plausível para o deslinde da ADIN n. 2.213/DF, pela Corte Constitucional brasileira, como forma de permitir o afastamento, por ora, da problemática do discurso, na implementação dos direitos fundamentais à alimentação e à moradia, através da desapropriação para fins de reforma agrária. Assim, ainda que permaneça latente a justiciabilidade desta política pública *per se* e, nesses termos, o controle judicial de sua implementação, o uso da língua como, de acordo com Marcuschi, “[...] *uma fonte de possibilidades de trabalhar e retrabalhar as versões públicas do mundo [...]*”²⁵, poderia funcionar como

²⁴ SILVA, Artur Stamford. Literalidade como trabalho social: A decisão judicial como constructo do direito da sociedade. In: FEITOSA, Enoque, *et al.* (Orgs.). **O judiciário e o discurso dos direitos humanos**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012, vol. 2, p. 102.

²⁵ MARCUSCHI, Luiz Antônio. A construção do mobiliário do mundo e da mente: linguagem, cultura e categorização. In: _____. **Cognição, linguagem e práticas interacionais**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2007, p. 141.

instrumento de mitigação das desigualdades e da violência no campo e, dessa forma, como meio de concretização dos pré-falados direitos fundamentais e, ainda, de redução dos significativos custos do Estado com os deveres de proteção da propriedade, enquanto direito público subjetivo ilimitadamente tutelado, no que tange à questão orçamentária.

Por derradeiro, quanto à metodologia do trabalho, ainda que seja utilizada a pesquisa e, assim, a indução, para a realização de generalizações probabilísticas mais confiáveis, e mais unificadoras da crença social sobre a temática posta, conforme lições de Alex Rosenberg²⁶, como uma forma complementar e de ratificação dos estudos realizados pelo método dedutivo-nomológico de hermenêutica dos textos legais e das decisões adotadas nas Cortes pátrias sobre a matéria, não há, no presente estudo, a pretensão de neutralidade axiológica, própria da doutrina positivista do Direito e de um discurso ideológico de segundo grau, de acordo com Gérard Fourez²⁷. Nesse sentido, existe a consciência dos aportes sociais da tradição e do meio cultural em que se insere o objeto pesquisado e, ademais, da influência nas próprias conclusões do estudo, já que a produção científica é, sobretudo, invenção e, não, descoberta²⁸.

Busca o presente trabalho, assim, a partir dessa premissa, adotar a posição de permanente vigília descrita por Humberto Maturana²⁹, para realizar observações críticas e éticas no que tange às conclusões obtidas, sob a perspectiva de que o ato cognitivo produzido possui influência circular, no pesquisador e no meio social, como reflexo da linguagem, na qual ele é gerado e da qual não pode se dissociar, sendo, portanto, ideológico, desde o momento da escolha do tema estudado, mas sem tentar mascarar o contexto social e histórico de sua produção.

²⁶ *Ob. cit.* na nota de rodapé 8, p. 69-90.

²⁷ FOUREZ, Gérard. **A construção das ciências**: introdução à filosofia e à ética das ciências. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995, p. 188-189.

²⁸ ROSENBERG, Alex. **Introdução à filosofia da ciência**. São Paulo: Edições Loyola, 2009, p. 47-48.

²⁹ MATURANA, Humberto. **A árvore do conhecimento**. São Paulo: Palas Athena, 2001, p. 267-272.

1 A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA NO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

1.1 PROCEDIMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E À ALIMENTAÇÃO, ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DO INCRA

“[...] os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem ... ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências [...]”, esclarece Norberto Bobbio³⁰. Nesse sentido, os direitos fundamentais à moradia e à alimentação são enunciados pela primeira vez no cenário internacional na Declaração Universal da ONU em 1948, sendo novamente reafirmados, no Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, em 1966, como elucida Ingo Wolfgang Sarlet³¹.

Ora, ainda que a Declaração das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948, não seja propriamente um tratado internacional, consiste numa interpretação global autêntica dos direitos humanos e liberdades fundamentais, consoante lição de Valerio de Oliveira Mazzuoli³², estando inseridos, dentre eles, os direitos à moradia e à alimentação dos cidadãos do mundo, no art. XXV, desse instrumento³³, prevendo, pela primeira vez, o indivíduo como sujeito de direitos em face do Estado nacional. Em ratificação do conteúdo jurídico da Declaração em comento, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Nova Iorque, de 1966, entra em vigor, no Brasil, em 06 de julho de 1992, pela promulgação do Decreto n. 592 nesta data³⁴, consistindo em compromisso do Estado brasileiro à implementação progressiva desses direitos fundamentais tão somente a partir de então e em reflexo, assim, da modernidade tardia do país e da consolidação do *welfare state*.

³⁰ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 6.

³¹ Artigo citado na nota de rodapé de n. 7, p. 425.

³² MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, 5ª edição revista, atualizada e ampliada, p. 861-863.

³³ “Artigo XXV - 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. [..].”

³⁴ Informação extraída da obra de Valerio de Oliveira Mazzuoli, referenciada na nota de rodapé n. 32, p. 875.

No ponto, e em observância à prescrição existente no art. 5º, parágrafo 2º, da CR/88³⁵, adverte Sarlet que tais direitos fundamentais estão materialmente incorporados à ordem jurídica pátria desde esse momento, diante da ratificação dos Pactos de Nova Iorque de 1966, pelo Brasil, em 06 de julho de 1992, com a promulgação do Decreto n. 592 suscitado e considerando o caráter substancialmente aberto do catálogo de direitos fundamentais na CR/88³⁶. A positivação constitucional desses direitos subjetivos e, assim, a aquisição de fundamentalidade formal, concebida como necessária por João Maurício Adeodato, para legitimar sua proteção³⁷, não obstante, ocorre em momento bastante posterior: o direito fundamental à moradia, através da Emenda Constitucional n. 26/00, de 14 de fevereiro de 2000 e o direito social à alimentação adequada, mediante a EC n. 064/2010, de 05 de fevereiro de 2010.

Tais direitos fundamentais, atualmente dotados de fundamentalidade material e formal, porque expressamente incluídos no rol de direitos sociais positivados no art.6º, da CR/88, são paradigmas para a consecução dos objetivos da República Federativa Brasileira, como salienta Lucas Abreu Barroso³⁸, aí incluída a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, sendo expressão, ainda, da dignidade da pessoa humana e da cidadania previstas como corolário de um Estado Democrático de Direito. Nessa seara, prossegue o autor, advertindo que “... *a política agrária desempenha o papel de instrumento jurídico da efetividade dos fundamentos e objetivos [daquele Estado], intitulado República Federativa do Brasil ...*”³⁹.

³⁵ “[...] § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. [...]”

³⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 77.

³⁷ ADEODATO, João Maurício. Teoria dos direitos subjetivos e o problema da positivação dos direitos humanos como fundamentos da legalidade constitucional. In: _____; BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Francisco (Coords.). **Princípio da legalidade**: da dogmática jurídica à teoria do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 84.

³⁸ BARROSO, Lucas Abreu. A política agrária como instrumento jurídico da efetividade dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil na Constituição Federal de 1988. In: _____; PASSOS, Cristiane Lisita. **Direito Agrário contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 101-102. Expressão entre colchetes aposta ao texto, em substituição à referência a Estado Democrático de Direito existente no original, para evitar repetição no léxico.

³⁹ *Idem, Ibidem*, p. 103.

Ora, a execução da política pública de reforma agrária, também permitida pela destinação de terras devolutas, conforme o art.188, da Carta Magna⁴⁰, mas majoritariamente implementada através da desapropriação por interesse social, é relevante instrumento na consecução dos direitos fundamentais à moradia e à alimentação e, ainda, de uma vida digna aos seres humanos; através dela, as pessoas físicas têm acesso à terra, podendo nela cultivar insumos e produzir alimentos e, ainda, nela viver, com a construção de residências subsidiadas por políticas públicas concomitantes. Nesse sentido, Jacques Távora Alfonsín indica que, a despeito da corriqueira visão da terra enquanto mercadoria, no sistema econômico vigente,

*... Já são multitudinários, porém, no Brasil e no mundo, os assentamentos humanos que estão garantindo, de fato, o respeito devido aos direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia, exercendo um poder de uso sobre o bem terra à revelia do valor de troca que à ela impôs o sistema que a disciplina ainda hoje. ...*⁴¹

A segurança alimentar, dessa forma, pode ser obtida pela terra e através da implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e, em grande medida, da desapropriação por interesse social para esse fim. Ainda, tal política pública consiste em meio para permitir a concretização do direito fundamental à moradia digna e adequada no meio rural, legitimando a concessão de incentivos creditícios aos agricultores beneficiados.

No âmbito do Poder Executivo, a responsabilidade pela execução da reforma agrária é, atualmente, atribuída ao INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, seja para a propositura da ação de desapropriação do imóvel descumpridor da função social, seja, ainda, para deflagrar a fase administrativa do procedimento expropriatório. É que, como esclarece a Procuradoria do Instituto⁴², a Autarquia incorporou os misteres do anterior IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, sendo, assim, responsável, pela implementação da reforma agrária, a teor do que dispõem o art.16, do Estatuto da Terra e o art.2º, do Decreto n. 1.110/70, de

⁴⁰ “Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. [...]”

⁴¹ ALFONSÍN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003, p. 266.

⁴² Referência realizada na nota de rodapé 04, p. 14.

criação da primeira entidade⁴³, por delegação da competência constitucional concedida à União, no art.184, da CR/88⁴⁴.

Ademais, após o ajuizamento da demanda e a obtenção da imissão de posse do imóvel desapropriado, o desenvolvimento do projeto instituído pela Autarquia Agrária está afeto também à sua atribuição administrativa. Nesse sentido, a concretização dos direitos fundamentais à alimentação e à moradia perpassam pelas políticas públicas correlatas: incluído o assentado no cadastro do INCRA, popularmente conhecido como RB – Registro de Beneficiários, é facultada a inserção do trabalhador rural em programas de empréstimos fundiários e de incentivo à produção.

Nesses termos, a concessão de créditos de instalação no lote rural pela Administração Pública ao beneficiário da reforma agrária resta prevista no art. 17, inciso V, da Lei n. 8.629/93. Veja-se, in verbis:

[...] Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)
 ... omissis ...
 V - a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) [...]

Atualmente, a matéria encontra-se regulamentada pelo Decreto Presidencial n. 8.256/14⁴⁵, de 26 de maio de 2014, prevendo quatro modalidades de

⁴³ “Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio. Parágrafo único. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária será o órgão competente para promover e coordenar a execução dessa reforma, observadas as normas gerais da presente Lei e do seu regulamento.

...
 Art. 2º Passam ao INCRA todos os direitos, competência, atribuições e responsabilidades do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e do Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA), que ficam extintos a partir da posse do Presidente do novo Instituto. “.

⁴⁴ “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. [...]”.

⁴⁵ BRASIL. Decreto n. 8.256, de 26 de maio de 2014. Regulamenta o inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre os créditos de instalação no programa de reforma agrária. Diário Oficial da União de 27 de maio de 2014, páginas 04 e 05. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 20 de junho de 2014.

créditos iniciais aos assentados, a saber: o Apoio I, para aquisição de itens essenciais de primeira necessidade, no valor de até R\$ 2.400,00 – dois mil e quatrocentos reais, por família⁴⁶; o Apoio II, para compra de bens de produção e outros de uso doméstico, na quantia de R\$ 2.800,00 – dois mil e oitocentos reais, por unidade agrícola⁴⁷; o Fomento, com objetivo de incentivar projetos produtivos e a geração de renda no lote, cuja quantia é disponibilizada em até duas parcelas de R\$ 3.200,00 – três mil e duzentos reais⁴⁸ e, por derradeiro, o Fomento Mulher, para desenvolvimento de projetos e ações realizados pela agricultora titular da gleba rural, como ação afirmativa de inclusão das pessoas físicas desse sexo na política fundiária, com valor de R\$ 3.000,00 – três mil reais ⁴⁹. A concessão de tais créditos pelo INCRA permite, assim, o desenvolvimento da agricultura familiar e a efetiva tutela pelo Estado brasileiro do direito social à alimentação.

Ora, a realização desses empréstimos viabiliza o começo da atividade produtiva do beneficiário da reforma agrária, permitindo que o cidadão assentado, ainda que carecedor de recursos econômicos iniciais, em decorrência da situação de miserabilidade anterior, possa desenvolver a agricultura e, assim, prover alimento adequado para a sua família, obtendo, dessa forma, um mínimo de segurança alimentar, entendida por Darcy Zibetti, como “[...] *garantia de que todas as pessoas tenham, a todo o momento, acesso material e econômico aos alimentos que necessitam para levar uma vida ativa e saudável* [...]”⁵⁰. Ainda, tais créditos são, de certa forma, subvencionados pelo Governo Federal, visto que, no caso de adimplemento tempestivo das obrigações, há significativo abatimento nas quantias a serem quitadas, de acordo com o art.7º, do Decreto n. 8.256/14⁵¹.

⁴⁶ Art.2º, inciso I, do Decreto n. 8.256/14.

⁴⁷ Art.2º, inciso II, do Decreto n. 8.256/14.

⁴⁸ Art.2º, inciso III, do Decreto n. 8.256/14.

⁴⁹ Art.2º, inciso IV, do Decreto n. 8.256/14.

⁵⁰ ZIBETTI, Darcy. Cidadania e segurança alimentar no Brasil. In: BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita. **Direito Agrário contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 127.

⁵¹ “Art. 7º A os créditos de instalação previstos no art. 2º deve ser aplicada taxa efetiva de juros de 0,5% (cinco décimos por cento) ao ano, desde a data da concessão, observadas as seguintes condições específicas:

I - Apoio Inicial I e II:

a) reembolso:

1. Apoio Inicial I - em parcela única com vencimento no prazo de três anos, contado da liberação do crédito; e

2. Apoio Inicial II - em parcela única com vencimento no prazo de dois anos, contado da liberação do crédito; e

b) rebate para liquidação - noventa por cento sobre o saldo devedor atualizado na forma do caput para as liquidações efetuadas até os prazos estabelecidos na alínea “a”; e

A concretização do direito fundamental à alimentação é também estimulada pelo Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, antes desenvolvida sob outra nomenclatura (ATES) e, atualmente, instituída pela Lei n. 12.888/10, também para outros beneficiários, além dos assentados pela Autarquia Fundiária. O programa em comento é gerenciado pelo INCRA e pelo MDA, através da fiscalização das atividades das entidades executoras e tem como escopo prestar a assistência técnica aos trabalhadores rurais, otimizando a produção agrícola e as técnicas de agricultura e pecuária, para, pela consecução de um desenvolvimento ambientalmente sustentável, explorar racionalmente a unidade rural, aumentando os excedentes da atividade agrícola e reduzindo, ademais, os custos de produção do trabalhador.

A implementação da reforma agrária, mediante a criação de assentamentos humanos, seja em terras públicas devolutas, ou, de forma mais corriqueira, pela desapropriação de glebas particulares, para esse desiderato, viabiliza, ademais, a tutela pelo Estado brasileiro do direito fundamental à moradia, na perspectiva prestacional. Inicialmente, apenas sob responsabilidade formal do INCRA, é prevista a concessão de crédito na modalidade de instalação também para a aquisição de materiais de construção e reforma de residências anteriormente erigidas.

Tais créditos são estipulados, *a priori*, na Instrução Normativa INCRA n. 19/05⁵², sendo disponibilizados aos beneficiários, via de regra, de maneira coletiva, através da associação dos assentados em entidade sem fins lucrativos, constituída com o objetivo de gerenciar a aquisição dos materiais necessários à construção das residências, mediante a aplicação do valor fixado pela Autarquia para cada unidade familiar. À época, o montante concedido a cada trabalhador rural consistia em R\$ 5.000,00 – cinco mil reais, sendo, na atualidade, determinado pela Instrução

II - Fomento e Fomento Mulher:

a) reembolso - em parcela única com vencimento no prazo de um ano, contado de cada crédito; e

b) rebate para liquidação - oitenta por cento sobre o saldo devedor atualizado na forma do caput para a liquidação efetuada até o prazo estabelecido na alínea "a". [...]" (destaques inexistentes no original).

⁵² BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Normativa n. 19, de 06 de setembro de 2005. Fixa valores e normas gerais para a implementação do Programa de Crédito Instalação aos beneficiários dos projetos da Reforma Agrária. D.O.U. de 13 de setembro de 2005. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/IN19_060905.pdf. Acesso em: 21 de junho de 2014.

Normativa INCRA n. 74/12⁵³, em R\$ 25.000,00 – vinte e cinco mil reais, ambos os valores fixados para a aquisição inicial dos materiais e realização das obras de ereção das casas, de forma coletiva e, assim, com base no cooperativismo e na obtenção de preços mais módicos na compra dos materiais e na contratação dos serviços em grande quantidade pelo grupo de assentados.

A política pública em tela, vinculada diretamente à concretização do direito fundamental à moradia, através do Programa Nacional de Reforma Agrária, outrora implementada de modo exclusivo pelo INCRA passou, a partir de 13 de fevereiro de 2013, a ser paulatinamente executada também sob a gestão do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, devido à inclusão dos agricultores assentados no público potencial de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida no campo. Essa modificação, além de permitir uma mudança na gestão da política habitacional nos assentamentos para um modelo compartilhado entre os entes públicos, conforme a Portaria Interministerial n. 78/13⁵⁴, altera o montante pecuniário concedido por família assentada a depender da região geográfica do bem de raiz, estipulando, ademais, uma contrapartida do trabalhador pela subvenção de apenas quatro por cento da quantia disponibilizada⁵⁵, ao invés da restituição integral do empréstimo fixada anteriormente⁵⁶.

⁵³ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Normativa n. 74, de 14 de novembro de 2012. Fixa modalidades, valores e normas gerais para a implementação do Crédito Instalação aos beneficiários dos projetos da Reforma Agrária. D.O.U. de 16 de novembro de 2012. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao_normativa/in_74_p.pdf. Acesso em: 21 de junho de 2014.

⁵⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria Interministerial n. 78, de 08 de fevereiro de 2013. Inclui os agricultores familiares beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, entre os possíveis beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. D.O.U. de 13 de fevereiro de 2013, página 58. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=58&data=13/02/2013>. Acesso em: 21 de junho de 2014.

⁵⁵ No caso da Região Norte, a quantia prevista é de R\$ 30.500,00 – trinta mil e quinhentos reais, por unidade familiar, devido às dificuldades de acesso espacial para a ereção das residências no meio rural. Em relação às demais localidades do país, o montante soma o valor de R\$ 28.500,00 – vinte e oito mil e quinhentos reais, por beneficiário, em ambos os casos para renda anual bruta da família agricultora de até R\$ 15.000,00 – quinze mil reais (Grupo I). Informações disponíveis em: http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha_casa/compra/mcmv/habitacao_rural/index.asp. Acesso em: 21 de junho de 2014.

⁵⁶ As regras delineadas outrora atribuíam a natureza de mútuo à relação entabulada entre o INCRA e o beneficiário, na concessão de crédito de aquisição de material de construção (AMC), prevendo, assim, mais recentemente, as formas de atualização da quantia e de cobrança do crédito fornecido. Nesse sentido, BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Normativa n. 69, de 06 de dezembro de 2011. Estabelece os procedimentos para cobrança e recebimento dos créditos Instalação, concedidos aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária D.O.U. de 15 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao_normativa/in

A concessão de crédito, para ereção das residências, ou ainda a possibilidade de inclusão das famílias assentadas no Programa Minha Casa, Minha Vida Rural, mais recentemente, ambas aliadas à execução de políticas públicas paralelas no Projeto de Assentamento, em conjunto com outros Ministérios, com os Municípios da Federação e, também, com entidades sem fins lucrativos, seja na construção de escolas e postos de saúde no bem de raiz destinado, seja, também, pelas obras de infraestrutura (abertura de estradas, esgotamento sanitário e eletrificação), permitem, assim, a efetiva concretização do direito fundamental à moradia. Inclusive, de acordo, com os parâmetros de adequação adotados, atualmente, pela Organização das Nações Unidas (ONU), quais sejam: proteção contra evicções e segurança na posse; acesso aos serviços públicos e de infraestrutura (esgotamento sanitário, disposição adequada de resíduos, energia elétrica e água potável); habitabilidade, concebida como proteção ao frio, ao calor, às intempéries naturais e aos riscos e ameaças à saúde; acessibilidade, seja aos serviços públicos de assistência médica ou de educação, seja às oportunidades de emprego; localização em ambiente não poluído e seguro e, por fim, respeito à identidade cultural dos cidadãos⁵⁷.

Ora, a proteção referenciada acima, tanto no que diz respeito à moradia adequada, como à tutela ao direito social à alimentação pode ser obtida através do PNRA e da execução da política agrícola, pela desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Ocorre que, como alerta Marés,

[...] Embora pareça absurdo, o poder político, na defesa da propriedade rural, criou tantos e tão complicados trâmites e exigências legais para a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária que, hoje, no Brasil, é mais fácil desapropriar para qualquer outro fim do que para corrigir as injustiças do campo, o que é no mínimo absurdo, já que a primeira [a desapropriação apenas por interesse social] é considerada um exceção ao

_69_06_12_2011.pdf. Acesso em: 21 de junho de 2014. E, mais recentemente, BRASIL. Lei n. 13.004, de 20 de junho de 2014. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências. Diário Oficial da União de 23 de junho de 2014, Edição Extra, p. 01-04. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 16 de agosto de 2014.

⁵⁷ Os parâmetros em referência constam no Informe n. 21, das Organização das Nações Unidas, exatamente em UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR. **The right do adequate housing**. Genebra: 2009, Informe n. 21, 1. revisão, p. 3-4. Disponível em: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf. Acesso em: 22 de junho de 2014. Original do informe consultado em inglês e objeto de tradução livre para referência.

sistema proprietário, enquanto que a segunda [a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária] é um objetivo da República. [...]
58.

O procedimento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é composto, como os demais, de duas fases: uma de natureza declaratória e, outra etapa de caráter executório, sendo esta última, como elucida Maria Sylvia Zanella Di Pietro, integrada por uma parcela de atos administrativos e, posteriormente, de outros de cunho jurisdicional⁵⁹. No caso, a fase de declaração do imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária se inicia com a abertura de processo administrativo no INCRA, após a definição das áreas consideradas prioritárias para a atuação do Instituto, com supedâneo em diagnóstico regional elaborado pelos engenheiros agrônomos da Autarquia, nos termos previstos nos arts. 2º e 3º, da NE INCRA n. 95/2010⁶⁰. A partir de então, se não houver qualquer percalço e uma diligência na gestão do serviço público de extrema eficiência, a declaração de interesse social para fins de reforma agrária do imóvel pelo Presidente da República, observados os prazos legais, ocorre em, no mínimo, 145 – cento e quarenta e cinco dias, conforme se descreve abaixo.

Inicialmente, é necessária a realização de comunicação prévia ao proprietário do imóvel da data de previsão de ingresso na gleba rural para levantamento de dados e informações e posterior elaboração de laudo agrônomo de fiscalização e avaliação da propriedade, como forma de assegurar o devido processo

⁵⁸ *Ibidem*, p. 123. Expressões explicativas entre colchetes adicionadas.

⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 148.

⁶⁰ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Norma de Execução INCRA n. 95, de 27 de agosto de 2010. Estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais. D.O.U. de 30 de agosto de 2010, p. 97-99, republicada com retificação no D.O.U, de 03 de setembro de 2010, p. 87-89. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 21 de junho de 2014. Os dispositivos citados possuem o seguinte conteúdo, *in litteris*:

“[...] CAPÍTULO II - DO PLANEJAMENTO PARA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS

Art. 2º A Divisão de Obtenção de Terras - SR(00)T definirá as áreas prioritárias de atuação com base em diagnóstico regional elaborado nos termos do Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial.

...

CAPÍTULO III - DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Seção I

Da Abertura do Processo

Art. 3º O processo administrativo será formalizado a requerimento do Chefe da SR(00)T com a juntada dos seguintes documentos:

I. identificação da área prioritária de atuação ou justificativa de atuação fora das áreas prioritárias;

II. certidão imobiliária atualizada do imóvel rural; e

III. espelho da Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR. [...]”.

legal. Nesse sentido, elucida Leandro Paulsen que a finalidade deste ato “[...] é colocar o proprietário a par do ingresso dos técnicos do INCRA na sua propriedade, evitando que o levantamento preliminar seja feito de forma abrupta e inesperada [...]”⁶¹, com o objetivo de permitir-lhe, ademais, o exercício de contraditório, acaso a conclusão da Autarquia lhe seja desfavorável.

O procedimento de notificação em testilha, por sua vez, deve ser realizado com, no mínimo, três dias úteis de antecedência da data da vistoria, de acordo com o art.26, parágrafo 2º, da Lei de Processos Administrativos⁶² e considerando o risco de anulação do procedimento. É que, conforme alerta Valdez Adriani Farias, essa é a orientação jurisprudencial do STF, em que pese não haver, na legislação específica sobre reforma agrária, a vinculação do ato administrativo entelado ao tríduo legal⁶³.

Na seqüência, é realizado *in loco* o levantamento de dados e informações acerca do imóvel, no que diz respeito à localização geográfica da gleba, às confrontações, às características do solo e também ao uso da unidade rural, sendo, ainda, apurados os dados do efetivo animal nos doze meses anteriores à notificação prévia⁶⁴. De igual modo, há a verificação pelo INCRA da regularidade ambiental e trabalhista da exploração imobiliária, através de consultas ao Ministério de Trabalho e Emprego, ao IBAMA e ao órgão estadual de meio ambiente, sendo executado, ademais, o levantamento das benfeitorias existentes no bem, para avaliação e um estudo prévio acerca da viabilidade da área para assentamento. Após colhidas, as informações em comento subsidiam a elaboração de laudo agrônômico, via de regra, em prazo não inferior a trinta dias posteriores à comunicação inicial do detentor do domínio, levando em conta a complexidade do trabalho desenvolvido, pautada nas

⁶¹ PAULSEN, Leandro. **Desapropriação e reforma agrária**. In: _____ (Org.). Desapropriação e Reforma Agrária: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 120.

⁶² “Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

...

§ 2º A intimação observará a antecedência mínima de três dias úteis quanto à data de comparecimento. [...]”

⁶³ FARIAS, Valdez Adriani. Art. 2º, do *caput* ao &6º. In: SANTOS, Gilda Diniz dos (Org.). **Lei 8.629/93 comentada por Procuradores Federais**: uma contribuição da PFE/Incrá para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011, p. 37-41.

⁶⁴ Art.9º, parágrafo 2º, da NE INCRA n. 95/10, já citada acima.

normas técnicas da Autarquia, compiladas no Manual de Obtenção de Terras⁶⁵ e, ainda, a diuturna escassez de servidores nos quadros funcionais do Instituto.

Concluída esta etapa, os dados do imóvel são encaminhados para classificação cadastral do bem, no SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural, para definição da produtividade e, dessa forma, do Grau de Utilização da Terra – GUT e do Grau de Eficiência na Exploração – GEE. Se, após essa classificação, for detectado o desrespeito aos parâmetros mínimos legais de um dos índices⁶⁶, há nova comunicação ao proprietário, dessa vez acerca da improdutividade da gleba e, assim, da atualização do cadastro do bem de raiz no SNCR para propriedade improdutiva. Em observância ao devido processo legal, esse ato administrativo é passível de impugnação, no prazo de quinze dias⁶⁷, sendo a manifestação do proprietário apreciada pelo Superintendente Regional do INCRA no Estado, em até trinta dias⁶⁸.

Acaso inconformado com o julgamento, o interessado pode manejar recurso administrativo, no lapso temporal de dez dias⁶⁹, para o órgão colegiado da Superintendência Regional do INCRA – o CDR, o qual apreciará a insurgência em até quinze dias⁷⁰. Durante tais trâmites e levando em conta que a impugnação administrativa não possui efeito suspensivo, de acordo com o art.61, da Lei n. 9.784/99⁷¹, são elaboradas pela Divisão de Obtenção de Terras da Autarquia diversas consultas a outros entes públicos, quanto à existência de interesse relevante no imóvel, outrora direcionadas especificamente ao DNPM – situação minerária do bem, à FCP – indagação sobre interesse de comunidades quilombolas na área, ao ICMBio – consulta sobre eventual coincidência de perímetro com unidades de conservação, à FUNAI, acerca de interesse indígena na gleba e à SPU – sobreposição com área de fronteira e a outras entidades consideradas relevantes pela Divisão de Terras. Tal consulta, no momento atual, sem embargo, é dirigida de forma direta pelo MDA aos

⁶⁵ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Manual de Obtenção de Terras.** Brasília, 2006. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/manuais_e_procedimentos/Manual%20de%20Obtencao.pdf. Acesso em: 22 de junho de 2014.

⁶⁶ GUT inferior a 80% - oitenta por cento e/ou GEE abaixo de 100% - cem por cento, de acordo com o art.6º, da Lei n. 8.629/93.

⁶⁷ Art.12, parágrafo 2º, da NE INCRA n. 95/10.

⁶⁸ Art.12, parágrafo 4º, da NE INCRA n. 95/10.

⁶⁹ Art.12, parágrafo 6º, da NE INCRA n. 95/10.

⁷⁰ Art.12, parágrafo 4º, da NE INCRA n. 95/10.

⁷¹ “Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.”

Ministérios correlatos, nos termos da Portaria Interministerial n. 02, de 19 de dezembro de 2013⁷².

Na hipótese, a manifestação de interesse na área do imóvel deve ser feita no prazo máximo de sessenta dias, a partir da recepção da consulta no Ministério destinatário, sendo o silêncio interpretado como não-oposição ao interesse expropriatório do INCRA⁷³. Nesse interím, a Divisão de Ordenamento e Estrutura Fundiária procede, também, ao levantamento dominial do imóvel, com o objetivo de verificar se a área, de fato, está inserida em domínio particular.

Encerrada a fase instrutória e, acaso mantida a classificação fundiária do bem como propriedade improdutiva, descumpridora da função social, e viável tecnicamente para o assentamento de famílias, os autos administrativos são remetidos à Procuradora Federal Especializada do INCRA, para parecer conclusivo. Essa peça jurídica analisa a regularidade da instrução do processo e deve ser emitida, no prazo de até quinze dias, consoante o teor do art.42, da Lei de Processos Administrativos⁷⁴. Ainda na instância regional, o feito é encaminhado, acaso regular, novamente à Divisão Técnica, para parecer revisor e submissão ao órgão colegiado para chancela da declaração do bem como de interesse social para fins de reforma agrária⁷⁵.

Na sede da Autarquia, o denominado *kit decreto*, composto para análise da viabilidade da desapropriação pretendida, tramita pela Diretoria de Obtenção de Terras, sem que haja prazo mínimo estipulado para apreciação do feito, seguindo para Procuradoria Federal Especializada do Instituto, onde a Coordenação-Geral Agrária emite novo Parecer jurídico se manifestando acerca da regularidade da instrução do processo, de acordo com a sua atribuição regimental⁷⁶, também no lapso temporal de quinze dias, em observância ao já citado art.42, da Lei n. 9.784/99. Aprovada a

⁷² BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Portaria Interministerial n. 02, de 19 de dezembro de 2013. Diário Oficial da União de 23 de dezembro de 2013, p. 167. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 02 de setembro de 2014.

⁷³ Art.5º e parágrafo único, da Portaria Interministerial n. 02/13 acima citada.

⁷⁴ “Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo. [...]”.

⁷⁵ Art.13, incisos XI e XII, da NE INCRA n. 95/10. A depender do valor do imóvel avaliado, pode ser necessária a apreciação do feito pelo órgão colegiado nacional da Autarquia em Brasília/DF, o Conselho Diretor – CD.

⁷⁶ Art.50, inciso V, do Regimento Interno da Autarquia, aprovado pela Portaria MDA n. 20/09, publicada no D.O.U. em 09 de abril de 2009. Disponível em: www.incra.gov.br. Acesso em: 22 de junho de 2014.

manifestação pelo Procurador-chefe, o feito é remetido ao Ministério de Desenvolvimento Agrário pelo Presidente do INCRA.

É que, na hipótese, o Instituto está submetido à tutela ou controle da Administração Direta, designada na legislação como supervisão ministerial, que é definida por Celso Antônio Bandeira de Mello como “[...] *o poder que assiste [àquela] de influir sobre elas [as autarquias] com o propósito de conformá-las ao cumprimento dos objetivos públicos em vista dos quais foram criadas, harmonizando-as com a atuação administrativa global do Estado. [...]*”⁷⁷. Ainda, a declaração de interesse social para fins de reforma agrária é ato privativo do Presidente da República, para fiel execução das leis, conforme prevê o art.84, inciso IV, da CR/88, sendo imprescindível, dessa forma, a análise ministerial da proposta de desapropriação.

No MDA, por sua vez, o *kit* decreto passa também pela Advocacia-Geral da União, nesse turno para opinativo do assessoramento jurídico da Administração Direta, a saber: os Advogados da União, lotados na Consultoria Jurídica do Ministério – CONJUR/MDA, e de acordo com o que dispõe o art.11, inciso V, da Lei Complementar n. 73/93⁷⁸. Com trâmite sem percalços, pois, mais quinze dias são adicionados à fase declaratória, para, finalmente, a proposta ser enviada à Casa Civil e, assim, restar aprovada pela Presidência da República, para publicação no Diário Oficial da União – D.O.U., com, no mínimo, cento e quarenta e cinco dias, considerando que, na hipótese, a eficiência da Administração foi omnicomprensiva e, ainda, que não houve qualquer óbice ao feito no âmbito judicial, ou qualquer dificuldade para realizar as notificações administrativas ao proprietário do imóvel, situação quase tão hipotética quanto a cognição da coisa em si.

A burocratização e dificuldade de execução da política pública de reforma agrária, advertida por Carlos Frederico Marés, adrede mencionada, não se encerra com a fase declaratória do interesse social para a desapropriação com esse

⁷⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional 47, de 5.7.2005. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 147. Palavras inseridas entre colchetes inexistentes no original, sendo a expressão “àquela” aposta em substituição à administração central, direta, antes já referida no texto.

⁷⁸ “[...] Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

...
V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica; [...]”.

fim. É que, após a autorização do Chefe do Poder Executivo para intervenção na propriedade privada, é imprescindível, ainda, a realização dos procedimentos orçamentários e financeiros, junto à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, para emissão dos Títulos da Dívida Agrária, no valor auferido para a terra nua do bem de raiz e, também, no âmbito do próprio INCRA, para pagamento em dinheiro das benfeitorias do imóvel, de forma prévia e justa.

A imissão de posse no bem e, assim, a possibilidade de implementação da reforma agrária, com a concretização dos direitos fundamentais à alimentação e à moradia, pela desapropriação por interesse social somente se perfaz, dessa forma, em momento bastante posterior, com a anuência do detentor de domínio do imóvel com os valores ofertados, na fase executória, em sede administrativa ou, no âmbito contencioso, por decisão judicial liminar, de natureza *ope legis*⁷⁹.

A tutela dos direitos sociais elencados, pois, está em crise de eficácia no Brasil: de acordo com o Relatório da Missão enviada pelo Conselho Econômico e Social da ONU, no período de 29 de maio a 13 de junho de 2004, àquela época, havia no país cinco milhões de famílias sem terra, no meio rural, enquanto um por cento dos proprietários de glebas dessa natureza detinha quarenta e cinco por cento das áreas disponíveis para exploração, prevalecendo, ainda, os conflitos agrários no campo, como resultado da ausência de implementação do Estatuto da Terra e do capítulo constitucional relativo à reforma agrária⁸⁰. Os dados nacionais da Ouvidora Agrária citados no preâmbulo deste trabalho não são menos alarmantes. Necessário, assim, analisar a justiciabilidade da política pública expropriatória nessa crise de eficácia e, *a posteriori*, os fatores da manutenção da desigual distribuição de terras no Brasil e dos conflitos no campo, provenientes da compreensão do texto, enquanto único instrumento de produção da literalidade linguística.

⁷⁹ Sobre a natureza da liminar no procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária, veja-se: PUBLICAÇÕES DA ESCOLA DA AGU. Lei Complementar 76/93 comentada pela PFE-INCRA – Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal. Brasília: EAGU, ano IV, n. 20, ago.2012, mensal, p. 41-43. ISSN 2236-4374.

⁸⁰ UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission of Human Rights. **Economic, social and cultural rights - Report of the special rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari Addendum - MISSION TO BRAZIL.** Genebra: 2005, Relatório – Adendo 03. Disponível em: <http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/02/G0511145-Brazil2.pdf>. Acesso em: 22 de junho de 2014. Original do relatório consultado em inglês e objeto de tradução livre para referência.

1.2 A CRISE DO ESTADO PRESTACIONAL NO BRASIL – DESAPROPRIAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DISCRICIONÁRIA E A QUESTÃO DA EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, NA PERSPECTIVA DE OBRIGAÇÕES POSITIVAS

*[...] Diretos feitos de éter, quando necessários eram carne e osso; direitos feitos de sonhos, quando era imprescindível a vigília. Foi assim numa espécie de “retórica do auto-engano” que se fizeram revoluções de tinta e papel, enquanto a vida corria lá fora intocada [...]*⁸¹,

afirma José Adércio Leite Sampaio ao discorrer sobre a fundamentalidade material dos direitos sociais e a objeção pragmática, doutrinariamente aposta a essa dimensão de direitos. Nesse sentido, prossegue o constitucionalista, indicando que, nos Estados periféricos, como o Brasil, sequer se chegou a construir uma solidez constitucional prévia em torno dos direitos tradicionalmente concebidos como prestacionais: a modernidade tardia adveio de forma concomitante à crise do próprio Estado de bem-estar social, denotando, na colocação metafórica do doutrinador que “[...] a cristaleira [direitos fundamentais de segunda dimensão dogmaticamente consolidados] sequer chegou a existir, embora enxerguemos pedaços do que não foi por todos os lados. [...]”⁸².

Conforme esclarece Ingo Wolfgang Sarlet “[...] o Estado constitucional determinado pelos direitos fundamentais assumiu feições de Estado ideal, cuja concretização passou a ser tarefa permanente. [...]”⁸³, executada com severas dificuldades e limitações pelo Poder Público, já que intrinsecamente atrelada à realidade e aos custos das prestações, consistindo, assim, em normas que não dependiam apenas da positivação para atingir a eficácia social e a exequibilidade ontológica pelo Estado. Nesse contexto, exsurge uma necessidade de auditar a Administração Pública e o próprio Poder Legislativo, em razão da crise de representatividade e da desconfiança social, ocorridas de modo simultâneo nos Estados periféricos.

⁸¹ SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais: retórica e historicidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 253.

⁸² *Idem, ibidem*.

⁸³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11ª edição revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 58-59.

A justiciabilidade dos direitos fundamentais no Brasil, dentre eles a concretização dos direitos sociais à alimentação e à moradia, se inicia, no sistema jurídico pátrio, como reflexo da judicialização da política no ordenamento constitucional e, ainda, do direito fundamental de acesso à justiça e, portanto, de obtenção da tutela jurisdicional sobre quaisquer matérias, como adverte Luís Roberto Barroso⁸⁴. Nesse sentido, é que, pelo fenômeno do constitucionalismo, e em desconfiância da atuação do Legislativo e do Executivo, em crise pela demonstração de ineficiência histórica dos modelos do Estado liberal e social, no que diz respeito a atender, suficientemente, aos direitos fundamentais dos cidadãos, com a representação dos diversos interesses dos atores sociais, é promulgada a Constituição da República de 1988.

Ocorre que, o texto constitucional, ainda que estipule a aplicabilidade imediata aos direitos fundamentais, no art.5º, parágrafo 1º, da Carta Magna, e, assim, efetividade jurídico-formal dessas normas, não consegue assegurar eficácia material a estes direitos, especialmente e de forma proposital, ainda que ideologicamente encoberta, como adverte Flávio Galdino⁸⁵, aos de segunda dimensão. Ora, a despeito de estarem formalmente garantidos o princípio da ubiquidade e a vedação do *non liquet* no ordenamento jurídico brasileiro, como alerta Eros Grau, isto

[...] não garante que as decisões do Poder Judiciário, pela imposição de sua pronta efetivação sejam executadas pelos seus destinatários – ou seja, não garante que sejam produzidas as condutas requeridas pelas normais individuais por ele, Poder Judiciário, criadas. [...]”⁸⁶.

O óbice fático e materialmente intransponível da escassez de recursos estatais, aliado, ainda, à oponibilidade do mérito administrativo e, em muitas circunstâncias, do princípio da separação de Poderes, como limite à intervenção contramajoritária dos juízes, se afiguram, assim, numa tensão constante entre democracia e constitucionalismo, sendo importante condutor da justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais. Na doutrina constitucionalista pátria, o arcabouço dessa intervenção está constantemente em debate, sendo redesenhado e reformulado de

⁸⁴ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 13, jan./mar. 2009, p. 71-91.

⁸⁵ GALDINO, Flávio. O custo dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Legitimação dos direitos humanos**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 209-285. Conclusões que se inferem do texto na íntegra, mas particularmente ressaltadas nas páginas 259 e 276 a 282.

⁸⁶ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Interpretação e Crítica. 16. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 318.

forma diuturna na produção acadêmica e na *praxis* judiciária, inclusive quanto à possibilidade de implementação mesma das políticas públicas sociais.

Para Eduardo Cambi, por exemplo, deve ocorrer a limitação do controle das políticas públicas pelos magistrados às hipóteses de omissão inconstitucional, violadora desses direitos, propondo o autor a utilização do princípio da subsidiariedade como norte à atividade judicante e interpretativa do sistema constitucional, advertindo que os juízes não estão, normalmente, preparados para avaliar, de forma adequada, o dispêndio de recursos públicos⁸⁷. Nesse sentido, em que pese o reconhecimento da possibilidade do controle judicial das políticas públicas, no que tange à constitucionalidade dos atos e escolhas administrativas adotadas, é proposta a limitação desse poder-dever constitucional do Judiciário ao cotejo e à proteção dos direitos fundamentais em face do ato realizado pelos demais Poderes, sem assunção propriamente dita das atribuições do legislador ou do Poder Executivo.

Nesses termos, sugere Luís Roberto Barroso a limitação do exercício desse controle aos postulados da capacidade institucional e dos efeitos sistêmicos da decisão, recomendando ao Judiciário verificar, no exercício da jurisdição, qual é o Poder com maior capacidade técnica para decidir a *quaestio*, considerando que, diante do princípio da ubiquidade como direito fundamental, na Carta Magna brasileira – art.5º, inciso XXXV, da CR/88, podem ser submetidos aos magistrados temas de ordem técnica e que devam ser apreciados não somente na perspectiva da tutela individual (microjustiça), mas da coletividade⁸⁸. Centra-se o debate, assim, na possibilidade de controle jurisdicional da implementação da política pública *per se*, ou apenas, na execução de diretrizes já estipuladas pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Em relação ao tema e, assim, à exigibilidade mesma dos direitos sociais em juízo, Eduardo Appio indica que a formulação da política pública deve ser reservada aos espaços democráticos de representação popular, levando em conta que tais funções são de responsabilidade do Legislativo e do Executivo, não devendo ser levadas a cabo pelo Poder Judiciário, pois, se assim ocorrer, haverá violação do princípio da isonomia, no que diz respeito aos demais cidadãos não tutelados por

⁸⁷ CAMBI, Eduardo. **Neconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2011, p. 202-203.

⁸⁸ *Idem* nota anterior de n. 84.

aquela prestação individualmente determinada⁸⁹. A abordagem sugerida denota, assim, que a criação de políticas públicas é de atribuição exclusiva dos Poderes Legislativo e Executivo, não devendo ser tuteladas em demandas unitárias pelos juízes e, dessa forma, no controle brasileiro difuso de constitucionalidade nestes processos, sob pena de afronta à isonomia dos atores sociais e de realização de microjustiça.

Nesse diapasão, prossegue o doutrinador⁹⁰, sustentando que, numa perspectiva de gradualidade dos direitos fundamentais sociais, é passível de controle judicial a execução da política pública, alertando para o alto grau de responsabilidade da Administração ou do Legislativo, ao determinar a obrigatoriedade de uma certa prestação positiva, elucidando que, com base, do mesmo modo, no princípio da isonomia, neste caso, a intervenção do Judiciário é cabível, para estender à política criada pelos outros Poderes a todos os cidadãos necessitados. Quanto à matéria, inclusive, esclarece inexistir limitação orçamentária no Brasil nesta hipótese, por permissivo decorrente da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, ao não exigir fonte de custeio imediata para o atendimento dessa extensão da política pública legalmente prevista, conforme o art. 24 da Lei Complementar n. 101/2000⁹¹. É que, nesta circunstância, deve o Poder Executivo encaminhar ao Legislativo proposta de emenda orçamentária, pois refoge à discricionariedade administrativa o acesso à política pública fixada a todos os cidadãos.

Esse posicionamento, no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, é chancelado, em termos, pelo Ministro Gilmar Mendes no julgamento da Suspensão de Tutela Antecipada n. 421/PE⁹², após audiência pública, ao considerar indevida a

⁸⁹ APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2007, p. 172-182.

⁹⁰ *Idem, ibidem*, p. 174-178.

⁹¹ BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União de 05 de maio de 2000, páginas 82 a 90. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 19 de agosto de 2014. Eis o teor do dispositivo: “[...] Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17. § 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de: ... II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; ... § 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas. [...]”.

⁹² BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão da Presidência. STA n. 421/DF. Ministro Gilmar Mendes. Data do julgamento: 20.04.2010. DJ de 30.04.2010, p. 39 a 41. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 10 de junho de 2014.

intervenção judicial na estipulação da política pública, quanto ao fornecimentos de medicamentos não previstos nos protocolos do Sistema Único de Saúde, o que, só deveria ser feito em caráter excepcional, se comprovada a ineficiência do tratamento fornecido pelo SUS ou a própria imprescindibilidade do tratamento, quando indisponível na política pública. A decisão citada privilegia, assim, a observância da capacidade técnica e, ainda, o princípio constitucional do contraditório, para que seja possível o dimensionamento pelo Poder Judiciário da natureza individual do direito à saúde, de forma objetiva e comunitária, numa perspectiva de macrojustiça.

A mesma Corte Constitucional, contudo, em decisão liminar na ADPF n. 45⁹³, de relatoria do Ministro Celso de Mello, entende plausível a sindicabilidade da implementação da política pública *per se*, esclarecendo que deve ser verificada pelo Judiciário a ocorrência de abusividade pelos demais Poderes na falta de atuação, no que tange às obrigações sociais constitucionalmente fixadas, quanto a uma vida minimamente digna ou mínimo existencial. Quanto ao tema, Sérgio Arenhart, mencionando a decisão do STF, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental acima referida, propõe uma atuação ainda mais proativa dos juízes, sugerindo que

[...] estes interesses (os direitos fundamentais sociais) somente podem ser restritos – ainda que por conta da reserva do possível – na medida em que essa restrição atende a outro interesse também fundamental. Trata-se, em essência, da aplicação da ponderação de princípios.⁹⁴

Nessa mesma linha, José Adércio Leite Sampaio defende a possibilidade de intervenção judicial na formulação da política pública, indicando, todavia, que “[...] *não é a omissão por ela mesma que atrai o controle judicial, mas a sua reiteração decorrente de preterições governamentais evidentes e abusivas.* [...]”⁹⁵, recomendando, assim, o combate ao “esquecimento discricionário” da concretização dos direitos sociais pelo Poder Público, sem que possa o Judiciário adentrar no mérito administrativo da eleição de prioridades de aplicação de recursos escassos pelo Executivo. A fronteira do controle das políticas públicas, assim, é aposta na

⁹³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão monocrática. ADPF n. 45/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Data do julgamento: 29.04.2004. DJ de 04.05.2004, p. 12. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 10 de junho de 2014.

⁹⁴ ARENHART, Sérgio Cruz. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder judiciário. **Revista Eletrônica do Ministério Público Federal**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, 2009, p. 17.

⁹⁵ *Ob. cit.*, p. 266-267.

racionalidade e na razoabilidade das decisões judiciais, enquanto fiscalização dos motivos, finalidades e causas das ações ou omissões da Administração Pública e das eventuais provas de fato e justificativas apresentadas para a conduta ou inação dos demais Poderes constituídos, em sede de processo decisório, como bem assevera Celso Antônio Bandeira de Mello⁹⁶.

Em relação, especificamente, aos direitos fundamentais à moradia e à alimentação adequada, Cláudia Maria da Costa Gonçalves entende que

[...] o indivíduo que, por seus próprios meios ou com a ajuda da família (CC, arts. 1.696 e 1.697), não puder prover seus alimentos, seu vestuário, ou ter um abrigo, pode também, requerer em Juízo, que o Estado seja condenado ao provimento de tais direitos enquanto perdurar sua extrema necessidade material. [...]⁹⁷

A escolha dos meios para realizar a satisfação desses direitos fundamentais, sem embargo, não deve ser realizada pelo Poder Judiciário, sob o risco de afronta ao princípio da separação de poderes e, ainda, de transferência aos juízes de competência técnica que não lhes cabe e responsabilidade institucional perante os cidadãos, para mais além da correção mesma do pronunciamento jurídico.

No caso específico da Política Nacional Fundiária e de Reforma Agrária, a desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para este último desiderato, consiste em relevante *modus operandi* para a concretização dos direitos fundamentais à alimentação e à moradia, como visto acima. É, contudo, como alerta Carlos Frederico Marés “[...] *uma opção do Governo Federal* [...]”⁹⁸, não podendo ser “[...] *entendida como uma penalidade, mas como uma normalidade do sistema.* [...]”⁹⁹. Nesse sentido, em artigo sobre a matéria, são esclarecedoras as considerações feitas pelo doutrinador acerca da natureza do instituto de intervenção do Estado na ordem econômica e social:

[...] Esta desapropriação, longe de ser uma sanção, é instrumento de política pública. Como tal, a União pode desapropriar, dependendo da política que adote, não tem obrigação de fazê-lo, apenas o fará se considerar importante a realização da política pública. Fosse sanção e seria cogente para o órgão

⁹⁶ *Ob. cit.*, p. 907-922.

⁹⁷ GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Direitos fundamentais sociais**: releitura de uma Constituição Dirigente. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2010, p. 224-225.

⁹⁸ *Ob. cit.*, p. 124.

⁹⁹ *Idem, ibidem.*

público aplicá-la sempre que se deparasse com a situação sancionada pela lei. Reforma agrária é política e não pena! [...] ¹⁰⁰

Como faculdade do Poder Público, também assim tratada no bojo da sua regulamentação infraconstitucional, particularmente no art.2º, *caput*, da Lei n. 8.629/93, não se afigura imediatamente sindicável ao Poder Judiciário como prestação estatal de direito público subjetivo exigível. É que, a despeito de constituir importante meio de realização dos direitos fundamentais de moradia e de alimentação adequadas, caracteriza a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária uma das diversas formas passíveis de escolha pelo Poder Público, para satisfação daqueles direitos sociais. Ainda, a implementação da política pública *per se* é individualizada por imóvel rural objeto do procedimento, não sendo, assim, naturalmente extensível para outras glebas rurais, como sói ocorrer, por exemplo, com prestações positivas do Estado, relacionadas ao direito à saúde, em relação às políticas públicas já implementadas pelo Executivo.

Insindicável o interesse social declarado, no bojo do processo de desapropriação para fins de reforma agrária, de acordo com o art.9º, *caput*, da Lei Complementar n. 76/93, como referido alhures, o é também a concretização da política pública nacional de reforma agrária, pelo INCRA, diante do Poder Judiciário, no que tange à inexecução mesma da desapropriação por interesse social, para esse desiderato, relacionada a um imóvel rural específico. Não há como, dessa forma, compelir o Poder Público a satisfazer os direitos fundamentais à moradia e à alimentação dignas dos cidadãos, através da intervenção na ordem econômica e social, pelo instituto da desapropriação para fins de reforma agrária, restando aos agricultores e indivíduos à margem do processo produtivo no campo a pressão popular, através de associações e movimentos rurais, em face do Instituto agrário federal.

É que, repise-se, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária não se configura como exercício de poder de polícia pela Administração Pública, restando afastado o caráter de sanção dessa política, no que tange ao descumprimento da função social da terra. Ora, como visto, essa intervenção

¹⁰⁰ MARÉS, Carlos Frederico. Desapropriação sanção por descumprimento da função social? **Revista de Direito Agrário**, a. 19, n. 18. Brasília: INCRA, 2006, p. 71.

da União, através do INCRA, na propriedade, não é obrigatória e tampouco realizada de modo geral, de forma omnicomprensiva sobre todos os bens de raiz inadimplentes da função social. Diferencia-se, assim, dos atributos inerentes à ideia de polícia administrativa, caracterizada por Celso Antônio Bandeira de Mello, como aquela que

[...] resulta de sua qualidade de executora das leis administrativas. É a contraface de seu dever de dar execução a estas leis. Para cumpri-lo não pode se passar de exercer autoridade – nos termos destas mesmas leis – indistintamente sobre todos os cidadãos que estejam sujeitos ao império destas leis. Daí a “supremacia geral” que lhes cabe. [...] ¹⁰¹

Assim, a despeito do descumprimento da função social da gleba rurícola poder ensejar o exercício de poder de polícia pela Administração, de modo vinculante e compulsório, no que tange à responsabilização do proprietário por atos ilícitos, nas esferas criminal, cível e administrativa, como por exemplo, em relação à degradação do meio ambiente (art.14, da Lei n. 6.938/81 e os diversos dispositivos da LCA - Lei n. 9.605/98 , que apenas condutas ilícitas nessa seara), ou ainda, pelo desrespeito à legislação trabalhista, a título de infrações administrativas definidas na CLT e em leis esparsas, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária se caracteriza como política pública, sujeita à conveniência e oportunidade administrativas. Não se apresenta, pois, como *munus* público compulsivo, a ser exercido pelo INCRA, como se fosse uma sanção pelo desrespeito à função social da propriedade.

Aquela pressão das massas adrede referida, nesses termos, além de restar, de certo modo, mitigada pela insindicabilidade da implementação da política pública pelo INCRA, enquanto escolha de meios para a concretização daqueles direitos fundamentais, que pode, por exemplo, ser feita de outra forma, inclusive dentro da própria Autarquia – retomada de terras públicas, em projetos assentamentos ou de particulares, que as ocuparam sem a anuência da União Federal, é, ademais, limitada pela finitude dos recursos públicos destinados ao PNRA. Como elucida Gustavo Amaral, a lei “... *não importa seu nível hierárquico ou devoção que lhes emprestem os governantes, não consegue remover a escassez ...*”¹⁰²; assim, ainda que haja vontade política e superação do óbice da conveniência e oportunidade

¹⁰¹ *Ob. cit.*, p.759.

¹⁰² AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 184-185.

administrativas da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, os limites à implementação dessa intervenção estatal estão plasmados no quantitativo de recursos orçamentários e humanos para esta finalidade, junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Ora, atualmente, possui o INCRA 5.318 – cinco mil, trezentos e dezoito, funcionários na ativa (entre servidores da Autarquia, detentores de cargos comissionados, requisitados de outros órgãos e celetistas), conforme informação do Setor de Recursos Humanos da Autarquia obtida por correio eletrônico, junto à Diretoria Administrativa do Instituto¹⁰³, estando responsável pelo gerenciamento de 79.533.302,2500 ha. – setenta e nove milhões, quinhentos e trinta e três mil, trezentos e dois hectares e vinte e cinco ares em Projetos de Assentamento ainda não consolidados e emancipados¹⁰⁴ e, ademais, pela realização de política fundiária, para fixação dos cidadãos no campo e consecução dos direitos fundamentais de moradia e alimentação adequadas, de uma lista de espera de 161.715 – cento e sessenta e um mil, setecentos e quinze famílias acampadas, conforme cadastro de fornecimento de cestas básicas do INCRA, extraído do SIAFI e da Conab (ANEXO B)¹⁰⁵. De outra

¹⁰³ De acordo com o Relatório do SIAPE em anexo, são 5.130 – cinco mil, cento e trinta e um funcionários na ativa, sendo 5.039 – cinco mil e trinta e nove servidores do INCRA, 12 – doze servidores requisitados de outros órgãos, menos um cedido pelo Instituto, 01 - hum empregado regido pela CLT, 73 – setenta e três celetistas, incorporados à Autarquia, no Maranhão e 6 – seis anistiados, também sob o regime celetista, de acordo com o ADCT/88, mais 168 – cento e sessenta e oito agentes em cargos comissionados, somando 5.318 – cinco mil, trezentos e dezoito funcionários no ativo permanente da Autarquia.

¹⁰⁴ Dados obtidos, por correio eletrônico, junto à Diretoria de Obtenção de Terras e Projetos de Assentamento do INCRA, na data de 20 de outubro de 2014 e disponíveis no SIPRA – Sistema de Informações e Projetos da Reforma Agrária, junto à Autarquia.

¹⁰⁵ Dados apostos no Anexo B desta dissertação, enviados por correio eletrônico, pela Ouvidoria Agrária Nacional do INCRA-Sede, em 18 de setembro de 2014. As cestas básicas fornecidas às famílias acampadas refletem um número relevante para a contabilização dos indivíduos que aguardam assentamento, considerando que consistem em política executada, após o cadastro dos acampados, para tal fim, junto às Superintendências Regionais do INCRA nos Estados. A política pública em comento foi criada pelo art.19, da Lei n. 10.696/03, com a denominação de Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a finalidade de assegurar alimentação adequada aos indivíduos em situação de insegurança nutricional e alimentar, como, na circunstância relacionada com a reforma agrária, àqueles indivíduos que estejam em acampamento, aguardando a inclusão no PNRA, pelo INCRA. Nessa hipótese, as cestas básicas são adquiridas de agricultores familiares, com recursos do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, de forma direta, ou, pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), empresa pública federal, criada pelo art.19, da Lei n. 8.029/90, nas esferas regionais, através do repasse de recursos do MDA, por meio de convênio, ou mais recentemente, por termo de adesão – art. 20, da Lei n. 12.512/11. Essa aquisição de cestas básicas é realizada por dispensa de licitação – art.17, da lei já referida, para estimular a produção agrícola de pequenos produtores, possuindo, contudo, o limite anual de compra de R\$ 8.000,00 – oito mil reais, por unidade familiar, nos termos do art.19, inciso I, alínea b, do Decreto n. 7.775/12. Informações obtidas em <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/aquisicao-de-alimentos/distribuicao-de-alimentos-a-grupos-especificos/distribuicao-de-alimentos-a-grupos-especifico>. Acesso em: 19 de setembro de 2014. Esse número diverge daquele divulgado no sítio

banda, existe, desde 31 de janeiro de 2013, portaria editada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, fixando instruções para implementação da política pública de reforma agrária pela Autarquia, onde restam indicados os limites financeiros por família para obtenção de terras pelo INCRA, a saber: R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) nos biomas cerrado e caatinga, na Região Nordeste; R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) nos biomas Amazônia e Mata Atlântica, na Região Nordeste, e bioma cerrado, no Estado de Tocantins; R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) no bioma Amazônia, nas Regiões Centro Oeste, Norte e bioma pampa e R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais), nas demais regiões¹⁰⁶.

A inexistência de disponibilidade de recursos humanos e orçamentários para implementação da política nacional de reforma agrária sobressai-se evidente nesse contexto. Uma ponderação, contudo, merece ser feita, ainda que se afirme, novamente, o caráter discricionário da implementação da desapropriação para fins de reforma agrária, que consiste em meio, escolha governamental para consecução dos direitos fundamentais de moradia e de alimentação adequadas, não sendo, sem embargo, a única forma de fazê-lo dentre as múltiplas opções possíveis à disposição do Poder Público. Mas à ponderação: trata-se de indisponibilidade fática ou jurídica de recursos para implementação do PNRA?

A questão da esgotabilidade das provisões estatais para a satisfação de direitos fundamentais e, assim, para execução mesma de determinadas políticas públicas é, inicialmente, apreciada pelo Tribunal Constitucional alemão, ao julgar caso acerca da existência ou não da obrigação daquele Estado em oferecer vagas em ensino superior, de forma irrestrita, para o curso de medicina, das Universidades de Hamburgo e Munique, de procura significativa pela sociedade nos anos de 1969 e 1970. Nesse sentido, a decisão da Corte Constitucional tedesca limita a prestação dos direitos sociais pela Administração Pública, nesse caso específico, de acesso ao ensino superior pelos cidadãos, ao fato do que seria efetivamente legítimo esperar do

eletrônico do INCRA, em 02 de junho de 2014: para a Autarquia Agrária, eram 120.361 – cento e vinte mil, trezentos e sessenta e uma, famílias acampadas em 30 de abril de 2013. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/projetos-e-programas/acampados-e-familias-em-vulnerabilidade-alimentar/acampados_lista_total_30_04_2013.pdf. Acesso em: 27 de janeiro de 2015.

¹⁰⁶ BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Portaria MDA n. 7, de 31 de janeiro de 2013. Diário Oficial da União de 1º de fevereiro de 2013, página 87. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 20 de agosto de 2014.

Estado, naquelas condições econômicas, sociais e culturais, como elucidam Rafael Oliveira e Mário Calil¹⁰⁷.

Naquele momento, vivia a República Federativa alemã, ainda, os reflexos da Segunda Guerra Mundial, estando o Estado em processo de reestruturação econômica, em que pese restar previsto no art.12 I, da Constituição da República Federativa daquele país¹⁰⁸, o direito dos cidadãos de escolherem, livremente, o local de ensino para sua formação acadêmica. No ponto, considerando a limitação de vagas (*numerus clausus*) pelas Universidades de Hamburgo e da Baviera nos cursos de medicina humana, naquelas Instituições, as Cortes Regionais submeteram à apreciação do TC tedesco a constitucionalidade da medida. Em apreciação do incidente, em 18 de julho de 1972, aquela Corte Constitucional sedimentou, pela primeira vez, o instituto da reserva do possível, como elucidada Jürgen Schwabe, em transcrição de excerto do *decisum*, veja-se:

[...] Mesmo na medida em que os direitos sociais de participação em benefícios estatais não são desde o início restringidos àquilo existente em cada caso, eles se encontram sob a reserva do possível, no sentido de estabelecer o que pode o indivíduo, racionalmente falando, exigir da coletividade. Isso deve ser avaliado em primeira linha pelo legislador em sua própria responsabilidade. Ele deve atender, na administração de seu orçamento, também a outros interesses da coletividade. [...]”¹⁰⁹.

Nessa circunstância, foi a matéria tratada com base no princípio da razoabilidade e, não, propriamente da insuficiência total e absoluta dos recursos públicos para concretização dos direitos fundamentais sociais. Importada para o Brasil, sem os necessários ajustes ao ordenamento jurídico nacional, a teoria da reserva do possível é entendida, em solo pátrio, como a reserva do financeiramente possível, como adverte Thiago de Oliveira Gonçalves¹¹⁰, estando relacionada, assim,

¹⁰⁷ OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. CALIL, Mário Lúcio Garcez. **Reserva do possível, natureza jurídica e mínimo essencial**: paradigmas para uma definição. Brasília: Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, 2008, p. 3.722 e 3.723.

¹⁰⁸ “[...] Art 12 (1) *Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden. ...*”. Em tradução livre, “[...] Art. 12 (1) *Todos os alemães têm o direito de livre escolha da profissão, do local de trabalho e da localidade de sua formação educacional. O exercício de atividade profissional pode ser regulamentado por lei ou por normas infralegais editadas de acordo com a lei. [...]*”.

¹⁰⁹ MARTINS, Leonardo (Org.). **Cinqüenta anos de jurisprudência do tribunal constitucional federal alemão**. Montevideu: Fundação Konrad-Adenauer, 2005, p. 663.

¹¹⁰ GONÇALVES, Thiago de Oliveira. Metodologia comparativa da análise da reserva do possível: evitando-se a “importação” equivocada do conceito. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n. 58, jan./jun. 2011, p. 329.

exclusivamente, com a falta de recursos públicos para as prestações de direitos sociais e sendo alegada, diuturnamente, pelos Poderes Públicos, frente ao Judiciário.

Quanto ao tema, elucida Eduardo Cambi, não obstante, que “... *a reserva do possível não pode ser uma cláusula restritiva de direitos prima facie...*”¹¹¹, devendo, assim, configurar o limite à consecução dos direitos fundamentais de prestação positiva pelo Estado, tão somente na medida em que assegure as condições isonômicas de garantia de um patamar mínimo de vida digna. Prossegue o doutrinador, indicando que é insuficiente a alegação dessa natureza em juízo pelo Poder Público, devendo a mesma restar comprovada, seja pelo demandante, em ações individuais – art.333, inciso I, do CPC, seja pelo requerido, em demandas coletivas, onde resta possível a inversão do ônus da prova¹¹².

A indisponibilidade de recursos no caso concreto, todavia, será sempre jurídica, a despeito da referência aos limites fáticos de escassez pela maioria da doutrina constitucionalista pátria, inclusive pelo próprio doutrinador referenciado. É que, como indica Thiago de Oliveira Gonçalves, “[...] *A abordagem da questão exclusivamente em termos de limites de recursos é inoperante, já que estes são relativos, movediços, indefiníveis. Se há limites, eles só podem ser societários ou culturais. [...]*”¹¹³. Não que se exclua a noção de esgotabilidade dos recursos públicos disponíveis, mas esta não é aferível de modo omnicompreensivo em cada caso concreto analisado em juízo.

Nessa linha científica, Flávio Galdino¹¹⁴, realizando uma retrospectiva histórica dos modelos teóricos adotados no Brasil e na doutrina constitucional alienígena, em relação aos custos dos direitos, particularmente os de caráter fundamental, desde a indiferença da temática num momento incipiente, até o estudo da positividade de todos os direitos fundamentais, proposto por Cass Sunstein e Stephen Holmes, enquanto dependentes sempre de uma prestação positiva do Estado, esclarece que “[...] *O tempo e o lugar – e por que não dizê-lo, as condições econômicas e financeiras – definem as prioridades das comunidades, definindo o que seja direito. [...]*”¹¹⁵. Tais critérios pragmáticos, inclusive, servem como parâmetro para a análise do dever de proteção em determinadas circunstâncias daqueles direitos

¹¹¹ *Ob. cit.*, p. 383.

¹¹² *Idem, ibidem*, p. 405-406.

¹¹³ Artigo citado, página 341.

¹¹⁴ Artigo citado na nota de rodapé n. 85.

¹¹⁵ *Idem, ibidem*, p. 267.

fundamentais, concebidos como tipicamente negativos, mas que exigem significativos dispêndios públicos para sua tutela.

A ideia proposta é, assim, o abandono, com o acolhimento da teoria da reserva possível norte-americana de Sunstein e Holmes, da clássica divisão dos direitos fundamentais em deveres de abstenção – negativos, e de prestação – positivos, pois, como afirmam os autores, “... *nada que custa dinheiro é absoluto*”¹¹⁶, sendo que o direito de proteção contra a violência, por exemplo, tipicamente concebido como absentéista, quando efetivamente existe, não é gratuito ao Estado, não podendo, pois, ser tutelado de “[...] *forma descomprometida e completa*. [...]”¹¹⁷. No ponto, Flávio Gladino elucida que

[...] A crença na ausência de custos de alguns direitos permite a consagração de uma orientação conservadora de proteção máxima de tais direitos (normalmente os individuais – liberdade e propriedade) em detrimento dos chamados sociais, o que se mostra, a partir da compreensão que todos custam, absolutamente equivocado, descortinando a opção ideológica encoberta pela ignorância. [...]”¹¹⁸

A retórica vigente no ordenamento jurídico nacional, fundada na concepção privatística de direito subjetivo, advinda da pandectística tedesca e transportada para a esfera pública sem qualquer adequação, passa a aceção de que são gratuitos os direitos fundamentais de primeira dimensão, não estando, pois, submetidos à esgotabilidade dos recursos públicos e às nomeadas pela doutrina como escolhas trágicas do Estado. Tal discurso, proveniente de outro contexto – esfera individual e privada, legitima uma conclusão inadequada perante o senso-comum e a doutrina jurídica, de que apenas os direitos fundamentais sociais estão sujeitos a prestações positivas do Poder Público, sendo apenas estes jungidos aos limites da reserva possível.

São garantidas, assim, a manutenção do *statu quo* de proteção absoluta dos direitos de liberdade e propriedade, como se fossem gratuitos e a relegação dos limites da tutela jurídica pela escassez, teoricamente fática, aos direitos de segunda dimensão. Tais direitos constitucionalmente protegidos, desse modo, atingem a finalidade pretendida: como explica Eros Grau, são “[...] *normas que, dotadas apenas de efetividade formal, tornam-se plenamente eficazes – isto é, são adequadas aos fins*

¹¹⁶ HOLMES, Stephen. SUSTEIN, Cass R. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. New York: W. W. Norton & Company, 2000, p. 97. Tradução livre.

¹¹⁷ *Idem, ibidem*.

¹¹⁸ Artigo citado, p. 259.

que visam – porque não são dotadas de efetividade material. [...] ¹¹⁹, legitimando pela retórica a indisponibilidade fática de provisões para a proteção dos direitos fundamentais sociais, dentre eles a moradia e alimentação adequadas.

A constitucionalização de tais direitos em Estados periféricos como o Brasil, adstritos, de forma exclusiva e não abrangente dos direitos fundamentais de primeira dimensão, ao óbice fático da reserva do possível, concebido como lugar comum apenas para as prestações sociais, denota a natureza de álibi da Constituição, utilizada como óbice à concretização de reformas sociais mais profundas e como simbolismo da “*boa vontade*” dos dirigentes. No ponto, discorrendo acerca da classificação das Constituições por Lowestein e a visão de certo modo ingênua do doutrinador sobre os textos constitucionais nominalistas, adverte Marcelo Neves que

[...] A experiência parece ter ensinado algo bem diverso. O objetivo das “Constituições nominalistas” não é “tornar-se normativa num futuro próximo ou distante”. Ao contrário: há muitos elementos favoráveis à afirmativa de que “os donos do poder” e grupos privilegiados não têm interesse numa mudança fundamental das relações sociais, pressuposto para a concretização constitucional. Contudo, o discurso do poder invoca, simbolicamente, o documento constitucional “democrático”, o reconhecimento dos direitos fundamentais, a eleição livre e democrática etc., como conquistas do governo ou do Estado. [...] ¹²⁰

Ora, no caso, a limitação exclusiva dos direitos fundamentais sociais à necessidade de recursos financeiros e humanos funciona como retórica para a manutenção do *statu quo* e do modelo ainda eminentemente liberal de sociedade. É que, como percucientemente alertado por Holmes e Sunstein, e analisado no cenário pátrio, por Flávio Galdino, todos os direitos são positivos e demandam custos e prestações da Administração Pública, ainda que seja com o dispêndio de recursos, na montagem e funcionamento dos Poderes Públicos, dentre eles o Poder Judiciário, para tutelar o direito à liberdade e à propriedade, ou seja na própria proteção material e física desses direitos fundamentais, com aparato policial.

Oportuna, na questão agrária objeto desse estudo, a referência ao caráter extremamente custoso e prestacional do direito de propriedade, salientado pelo doutrinador brasileiro no caso concreto do Massacre de Eldorado dos Carajás, em 17 de abril de 1996, veja-se:

¹¹⁹ *Ob. cit.*, p. 325-326.

¹²⁰ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p. 97.

[...] Quanto custou aos cofres públicos enviar e manter por semanas a fio em Eldorado dos Carajás quinhentos homens armados. O que estes homens protegiam? Em nome de que eles mataram? A resposta atende pelo nome de propriedade. Será possível ainda dizê-la meramente negativa? [...] ¹²¹

A teoria da reserva do possível é, assim, óbice jurídico de escassez de recursos públicos, normalmente analisada no Brasil sob a ótica fática e apenas no que tange aos direitos fundamentais sociais, em que pese aplicável às garantias e direitos individuais, classificados como de primeira dimensão. Abrange, dessa forma, a opção política de discurso interativo e colaborativo entre os atores sociais, para investimento numa determinada área em detrimento de outra, não sendo, pois, imediatamente sindicável na opção de mérito e discricionariedade administrativas e, ainda, na forma mesma da execução da política pública em si, perante o Poder Judiciário, desde que razoavelmente fundamentadas, quanto às suas causas, motivos e finalidades.

Como essa crise do Estado prestacional pátrio e da análise da esgotabilidade dos recursos públicos se situa num discurso inadequadamente importado, seja em relação à Teoria Constitucional alemã sobre a matéria, seja ainda de um direito privatístico e essencialmente liberal, da remota origem histórica civilística dos direitos subjetivos, aparece como fator da manutenção do *statu quo* no campo e, assim, da desigual distribuição de terras no meio rural brasileiro, mormente porque não controlável, de forma imediata e individual, perante o Poder Judiciário. Mesmo não sendo resultado de um discurso pragmaticamente construído e de um consenso interativo e verdadeiramente democrático, típico dos Estados modernos periféricos.

Isso porque, como assevera José Adércio Leite Sampaio “[...] A legitimidade democrática não se resume à apuração empírica da vontade das urnas, mas exige o contexto da manifestação dessa vontade. [...]” ¹²², sendo que essa se afigura, sem embargo, ainda que falaciosa no Estado brasileiro contemporâneo, como importante pilar de sobrevivência do Estado Democrático de Direito e do próprio pacto social, a despeito de não garantir, *per si*, a liberdade política e a dignidade dos cidadãos representados e, *em ultima ratio*, o ideal democrático em sua completude. É que, como leciona Gustavo Just “[...] a ideia de participação na formação da lei não

¹²¹ *Ob. cit.*, p. 281.

¹²² *Ob. cit.*, p. 325-326.

*esgota [aquele ideal][...]*¹²³, sendo este composto por “[...] *uma dupla dimensão: diria respeito, politicamente, às estruturas organizacionais da cidade e, filosoficamente, à exigência de liberdade e de dignidade do ser humano. [...]*”¹²⁴.

Ocorre que, aquela representação política e, assim, a manifestação falaciosa de “soberania popular”, no sistema instituído através da CR/88, figura como constitucionalização simbólica e interação inautêntica de subintegrados e sobreintegrados, descrita por Marcelo Neves¹²⁵, sendo, assim, caracterizada como uma “[...] *legislação álibi [que] constitui uma forma de manipulação ou de ilusão que imuniza o sistema político contra outras alternativas. [...]*”¹²⁶. Necessária, assim, a reformulação do tradicional Estado de bem-estar social, para, como propõe Cláudia Maria da Costa Gonçalves, “[...] *possibilitar a interlocução e a participação da sociedade civil na concepção, execução e controle dos programas sociais. [...]*”¹²⁷, não só enquanto interlocutora social envolvida na produção de sentido das normas jurídicas já pré-estipuladas nos textos constitucional e legal, mas também para permitir a liberdade de exercício do direito de igualdade perante a lei, através de participação democrática, nos rumos da sociedade e do Estado pós-moderno, com a definição colaborativa das políticas públicas e resgate do sentimento de pertinência social.

¹²³ JUST, Gustavo. **Interpretando as teorias da interpretação**. São Paulo: Saraiva, 2014. Tradução do autor, p. 43. A expressão entre colchetes foi incluída no texto, em substituição ao excerto ideal democrático contido no original, para não gerar repetição de vocábulos no presente trabalho.

¹²⁴ *Idem, ibidem*.

¹²⁵ *Ob. cit.*, especialmente as p.104-107.

¹²⁶ *Idem, ibidem*, p. 39-40. Houve a inclusão da conjunção “que” entre colchetes no texto.

¹²⁷ *Ob. cit.*, p. 72.

2 A LITERALIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

2.1 A LEGITIMAÇÃO DO DISCURSO COMO LITERALIDADE TEXTUAL PRÉ-CONSTITUÍDA: O CASO DA “IMUNIZAÇÃO” DA PROPRIEDADE PRODUTIVA À DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

A desigualdade de distribuição de terras rurais no Brasil, além de estar inserida na crise do Estado social de prestações positivas, constitui reflexo, mantidas as demais condições de contorno, do uso da hermenêutica e do discurso jurídico, enquanto equivalência aos signos textuais. Numa perspectiva ainda extremamente lógico-dedutiva, o texto se afigura como o centro da aplicação do Direito a ser decodificado pelos operadores jurídicos no caso concreto, como uma verdade a ser descoberta pelos Poderes Públicos e pelos cidadãos. Quanto ao tema, explica Marcuschi que,

[...] Para a semântica realista dá-se que a linguagem, enquanto sistema abstrato de signos, deve corresponder à ontologia da área dos objetos aos quais ela se refere. E as próprias estruturas ontológicas devem ser reproduzidas pelas estruturas da gramática. No caso ideal, gramática e ontologia seriam estruturas isomorfas.[...] ¹²⁸.

Há, assim, uma mescla das ideias de referência e significação, sendo o texto legal ou constitucional alçado à autêntica interpretação da norma jurídico-positiva. Nesse sentido e apesar do reconhecimento doutrinário da insuficiência desse método hermenêutico para aplicação do Direito, na hipercomplexa sociedade moderna, permanecem os Poderes Públicos jungidos, na execução diuturna dos seus atos, ao brocardo romano “*in claris, non fit interpretatio*”.

Especificamente, na questão fundiária e de concretização dos direitos fundamentais à moradia e à alimentação, através da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, pelo descumprimento da função social da

¹²⁸ MARCUSCHI, Luiz Antônio. Aspectos problemáticos numa semântica lógica para línguas naturais. In: _____. **Fenômenos da linguagem** – reflexões semânticas e discursivas. Rio de Janeiro: Lucerna, 2007, p. 40.

propriedade, o sentido literal dos signos linguísticos contidos no art.185, inciso II, da CR/88¹²⁹, é utilizada como imunidade à desapropriação para este desiderato, de bens economicamente produtivos, em que pese violadores, em sua exploração, das normas ambientais e trabalhistas pátrias. Remomere-se, a esse título, que, desde a Constituição da República de 1988, houve apenas três casos de desapropriação para fins de reforma agrária localizado no âmbito do INCRA, pelo inadimplemento dos outros requisitos da função social, que não a produtividade¹³⁰, sendo essa imunidade, inclusive, reconhecida por Edilson Pereira Nobre Júnior¹³¹, a despeito de não considerá-la elogiosa no ordenamento pátrio.

O discurso jurídico de aplicação do Direito permanece sendo, assim, uma reprodução desse texto constitucional isolado e, em tese, imunizador da intervenção do Estado na propriedade privada, denotando um fator significativo para manutenção do *statu quo* fundiário brasileiro. Ocorre que, como assevera Marcelo Neves

[...] somente sob as condições de uma unidade de interesse e concepção do mundo, as questões constitucionais perderiam sua relevância semântico-pragmática para se tornarem primariamente questões sintáticas, orientadas pelas regras de dedução lógica e subsunção. [...] ¹³².

Não é, contudo, esta a hipótese do tema em comento na Constituição da República pátria, onde, apenas para exemplificar, no decurso da Assembleia Constituinte prévia à sua promulgação, a votação da emenda supressiva do texto do dispositivo constante no art.185, inciso II, da CR/88, obteve 186 – cento e oitenta e

¹²⁹ “[...] Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

... omissis

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social. “

¹³⁰ Fazenda Nova Alegria, no Município de Felisburgo/MG – processo expropriatório de n. 0050383-48.2009.4.01.3800, em trâmite na Subseção Judiciária de Teófilo Otoni/MG (desrespeito às normas ambientais e ao bem-estar dos trabalhadores), Fazenda Santa Elina, no Município de Chupinguaia/RO, objeto do processo de desapropriação n. 0010400-44.2011.4.01.4100, outrora em trâmite na Subseção Judiciária de Ji-Paraná/RO (intervenção do Estado na propriedade por desrespeito da função social no que pertine às normas ambientais e ao bem-estar dos funcionários) e Fazenda Escalada do Norte/Juliana, localizada na cidade de Rio Maria/PA - processo expropriatório de n. 0008773-20.2011.4.01.3901, em trâmite na Subseção Judiciária de Redenção/PA, desapropriada pelo INCRA por desrespeito à legislação ambiental, na qual houve, contudo, a anuência do proprietário com o procedimento, conforme referência já realizada na Nota de Rodapé n. 10.

¹³¹ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **A desapropriação para fins de reforma agrária**. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2006, p. 140-144. O doutrinador esclarece que, nessas hipóteses, a conduta que poderá ser adotada pelo Poder Público é a desapropriação por interesse social comum, cujo pagamento da indenização ocorre em dinheiro, tanto para as benfeitorias como para a terra nua.

¹³² *Ob. cit.*, p. 80.

seis votos a favor, 233 – duzentos e trinta e três, contra e 11 - onze abstenções, conforme elucida José Gomes da Silva¹³³. Evidente, assim, a inexistência de consenso na matéria nesse cenário; tanto que o dispositivo constitucional em testilha, em que pese mantido no texto aprovado pela ANC, se insere num arcabouço bastante diverso de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de regulação de patamares mínimos das relações de trabalho, sem os quais a exploração econômica constitui, inclusive, bem jurídico objeto de tutela penal¹³⁴. No ponto, sem embargo, em chancela ao compromisso dilatatório no tema, assumido pela CR/88, próprio da tipologia da constitucionalização simbólica, segundo Marcelo Neves¹³⁵, e considerando que não havia unanimidade na Assembleia Constituinte entre os diversos interesses sociais, foi inserido o art.185, inciso II, na Carta Constitucional, em aparente contradição com o preceito anterior e também com o subsequente da Carta Magna (arts. 184, *caput* e art.186, ambos da CR/88), onde é legitimada a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, se descumprida a função social pelo bem de raiz em quaisquer de suas vertentes (economicista, ambiental, trabalhista e/ou de bem-estar dos proprietários e trabalhadores).

A leitura dos preceitos constitucionais, todavia, é realizada, de modo apartado e acrítico, com a prevalência, na prática jurídica, do caráter simbólico dos inúmeros dispositivos do ordenamento jurídico nacional acerca do conteúdo da função social da propriedade e da estipulação da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, quando inadimplidas as legislações ambiental, trabalhista ou,

¹³³ SILVA, José Gomes da. **Buraco negro**: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 195-202, especificamente sobre os dados transcritos na p. 199.

¹³⁴ “[...] **Redução a condição análoga à de escravo** - Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: (Redação dada pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003) Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. (Redação dada pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem: (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido: (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

I – contra criança ou adolescente; (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem. (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003). [...]”.

¹³⁵ Ob. cit., p. 92-95.

ainda, quando desrespeitado o bem-estar dos indivíduos na exploração da gleba rural. O discurso pautado nessa interpretação, como adverte Carlos Frederico Marés,

[...] faz da exceção regra. A regra então seria: as terras não produtivas podem ser desapropriadas para fins de reforma agrária. Todos os outros requisitos e a própria ideia de função social seria inútil, escritos apenas para embelezar a folha de papel chamada Constituição.¹³⁶ [...]

Nesse sentido, indica Marés que essa hermenêutica consiste em “[...] *escolha de dispositivos constitucionais isolados, omitindo a relação e o sentido geral do capítulo e do todo constitucional. [...]*”¹³⁷, sendo “[...] *uma escolha ideológica porque exclui da aplicação todos os dispositivos que enfraquecem a propriedade privada absoluta [...]*”¹³⁸, salientando, todavia, que é opção legitimada pelo Poder Público Federal e pelo Judiciário. Caracteriza, contudo, produção do discurso de forma unilateral e sem colaboração entre os atores sociais, partindo da premissa de que a norma já está contida e perfeitamente acabada no texto gramatical isoladamente escolhido para análise.

Ora, como esclarece João Maurício Adeodato, “[...] *direito é interação, nem que seja entre duas pessoas [...]*”¹³⁹, sendo o sentido da norma alcançado, assim, no caso concreto, no contexto de sua produção, levando em conta que o texto “[...] *não é “portador” da norma, mas sim um meio para interpretações diversas e concorrentes entre si [...]*”¹⁴⁰. Tais interpretações, para serem legítimas, por sua vez, têm que estar autorizadas pelo sistema linguístico, enquanto conclusão racional, motivada e coerente com a unidade do ordenamento jurídico.

A leitura exclusiva e restrita dos signos textuais, dessa forma, resta superada, pela ideia de construção da literalidade enquanto ato social colaborativo e dialético. Na perspectiva de linguística textual, proposta por Luís Antônio Marcuschi, a linguagem “... *não é apenas um sistema de representação, mas de produção e reprodução, criação e recriação de realidades. ...*”¹⁴¹, sendo o texto, pois, uma proposta de sentido apriorística, que tem que ser cognitivamente situada, no contexto, como integrante de um sistema coerente e colaborativo entre os atores sociais.

¹³⁶ *Ob. cit.*, p. 130.

¹³⁷ *Idem, ibidem.*

¹³⁸ *Idem, ibidem.*

¹³⁹ ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica**: para uma teoria da dogmática jurídica. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 183.

¹⁴⁰ *Idem, ibidem*, p. 207.

¹⁴¹ MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Linguística de texto**: o que é e como se faz? Recife: Editora Universitária da UFPE, 2009, p. 82.

Para a lingüística pernambucana, o discurso é produto do uso da língua, devendo permitir conexão conceitual com o sistema em que está inserido e, assim uma interpretação coerente, enquanto “[...] *resultado de uma série de atos de enunciação que se encadeiam sucessivamente e que formam um conjunto compreensível como um todo. [...]*”¹⁴². Nesse sentido, elucida Artur Stamford da Silva que não há “[...] *inteireza acabada do enunciado, mas sim responsividade, continuidade dialógica na produção do sentido [...]*”¹⁴³, enquanto interação entre autor, texto e leitor e na perspectiva de uma continuidade recursiva dos textos normativos existentes.

Ainda, como salienta Eros Grau, “[...] *Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços. A interpretação de qualquer texto normativo da Constituição impõe ao intérprete, sempre, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir desse texto até a Constituição. [...]*”¹⁴⁴. No caso, a impossibilidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária da propriedade produtiva, preceituada no art.185, inciso II, da CR/88, só pode obter sentido atual, através da interação dos interlocutores sociais envolvidos e da análise desse signo de forma intertextual, com os demais dispositivos do sistema jurídico-constitucional, nos quais restam consagradas a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e imprescindível à sadia qualidade de vida dos seres humanos – art.225, *caput*, da CRFB e, ainda, a regulação minimamente aceitável das relações de trabalho – art.7º, da Carta Magna, de forma a assegurar o bem-estar dos trabalhadores e empregadores e a dignidade da pessoa humana, alçada, inclusive, a objetivo da ordem econômica nacional – art.170, *caput*, da CR/88.

A literalidade frástrica dos signos existentes no art.185, inciso II, da CR/88, sendo ato que se apresenta como mera referência textual, não reflete o sentido construído e colaborativo entre os interlocutores sociais do direito subjetivo de propriedade e da legitimação da intervenção do Estado, enquanto concretizador do

¹⁴² MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Produção textual, análise de gêneros e compreensão**. São Paulo: Parábola Editorial, 2008, p.121.

¹⁴³ SILVA, Artur Stamford. Literalidade como trabalho social: a decisão judicial como constructo do direito da sociedade. In: FEITOSA, Enoque, *et al.* (Orgs.). **O judiciário e o discurso dos direitos humanos**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012, vol. 2, p.104.

¹⁴⁴ *Ob. cit.*, p. 161.

objetivo fundamental da República de ereção de uma sociedade livre, justa e solidária. Permanece, pois, sendo utilizada como legitimação de um discurso imposto e, assim, que obsta a redução da desigual distribuição de terras e da concentração rural fundiária no Brasil.

É que a leitura constitucional ainda empregada do dispositivo aponta para a produtividade como suposto limite do exercício da *vis compulsiva* pelo Estado em face do direito de propriedade individual, concebido como direito público subjetivo do cidadão e dever de abstenção do Estado de Direito liberal. Ocorre que, como salienta Maria Auxiliadora Castro e Camargo, “[...] a função social integra o próprio conceito de direito de propriedade [...]”¹⁴⁵, o que permite inferir que “[...] paralelamente às habilidades de usar, desfrutar e dispor da propriedade agrária existe o dever social de garantir a existência digna da espécie humana [...]”¹⁴⁶.

No ponto, oportuna a lição de Eros Grau, acerca da multiplicidade da natureza do direito de propriedade, seja enquanto garantia individual, adstrito à satisfação de interesses privados, seja enquanto bem de produção, cuja essência é voltada para os interesses sociais, da comunidade. Nessa circunstância, “[...] a propriedade em regime de empresa é discernida a partir da consideração da propriedade dinâmica, que não tem por objeto a fruição do seu titular – mero direito subjetivo, mas a produção de outros bens – função. [...]”¹⁴⁷, de acordo com os ditames da justiça social e com os outros relevantes direitos fundamentais tutelados no ordenamento jurídico, como garantias, em *ultima ratio*, da vida humana digna.

A produção da literalidade linguística deve, assim, se apartar daquele viés gramatical, para permitir a produção de sentido do art.185, inciso II, da CR/88, de acordo com a interação dos diversos atores sociais e com os demais preceitos da

¹⁴⁵ CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. Sobre a função social da propriedade e a dignidade humana. In: BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita. **Direito Agrário contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 66.

¹⁴⁶ *Idem, ibidem*, p. 66-67.

¹⁴⁷ *Ob. cit.*, p. 239-240, onde consta a citação e p. 236-247, nas quais há extensa disgressão doutrinária sobre a natureza individual e de direito subjetivo do domínio e acerca do caráter social da propriedade, enquanto bem de produção. Essa divisão do direito de propriedade em aspectos múltiplos, dentre eles a função individual (estática) e social (dinâmica), não é aceita unanimemente pela doutrina constitucionalista e civilista pátrias, como destaca, a título de exemplo, Jacques Távora Alfonsín – *ob. cit.*, p. 183-184. Tal circunstância, contudo, não afeta a convergência doutrinária para o tema objeto de exame, como ressalta o próprio autor, levando em conta que a terra rural é concebida como bem de produção, vinculada, portanto, ao cumprimento da função social, seja pelo imóvel, como prega Carlos Frederico Marés, ao se referir à Carta Constitucional Colombiana de 1886, vigente em momento anterior – *ob. cit.*, p. 91, seja pelo sujeito da pretensão (de propriedade), para a qual busca reconhecimento jurídico e tutela pelo Direito, como sustenta Eros Grau – *ob. cit.*, p. 242.

própria Constituição da República de 1988. Como percucientemente pondera Lúcio Grassi de Gouveia

[...] a linguagem natural e aberta utilizada pelo legislador propicia ao intérprete aplicador do direito grande margem de liberdade para realização de uma interpretação objetivista-actualista, de natureza teleológica, atualizando a norma jurídica sem afrontá-la. [...] ¹⁴⁸.

Ora, construída a literalidade, enquanto diálogo entre textos e interlocutores sociais diversos, é possível a produção de sentido atual dos parâmetros pré-fixados do ordenamento jurídico, via de regra, sem a sua exclusão do sistema e através de uma compatibilização mínima dos interesses em jogo e harmonização dos signos textuais. O juízo de ponderação e o processo interativo funcionam, nessa senda, como importantes meios para se viabilizar uma literalidade socialmente possível, em substituição a um discurso autoimposto, pelo uso da linguagem como legitimação de pretensões unilaterais.

2.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA GLEBA RURÍCOLA, OS ATORES INSTITUCIONAIS DA LITERALIDADE – O MDA, O TCU, A PFE-INCRA, A AUTARQUIA FUNDIÁRIA E O INTERTEXTO, ENQUANTO INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA

Nessa perspectiva dialógica e de construção colaborativa de sentido social dos textos, a União, através do Ministério de Desenvolvimento Agrário, como executora exclusiva do procedimento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, consoante o art.184, *caput*, da Carta Magna e, assim, interlocutora relevante do *iter* de produção de sentido das normas constitucionais atinentes à matéria, adotou, ao menos, em sede doutrinária, o afastamento da leitura textual isolada do art.185, inciso II, da CR/88. É que, foi a antinomia aparente, em tese ocorrida, entre este dispositivo e os arts.184, *caput*, e 186, da CR/88, já citados, desconstruída por esta interlocutora.

O entendimento em testilha foi desenvolvido no PARECER CONJUNTO/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004¹⁴⁹, aprovado pelo Ministro da

¹⁴⁸ GOUVEIA, Lúcio Grassi de. **Interpretação criativa e realização do direito**. Recife: Edições Bagaço, 2000, p.117.

¹⁴⁹ BRASIL.MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Consultoria Jurídica. Ementa: II PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária.Fixação de interpretação da Constituição e Leis relativas à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Ausência de orientação normativa do Advogado-Geral da União. Considerações jurídicas sobre a função social da propriedade como

pasta respectiva e, portanto, vinculante para Administração Pública Federal, no âmbito do MDA e do INCRA, nos termos do art. 42 da Lei Complementar n. 73/93¹⁵⁰. Nessa manifestação jurídica, posteriormente editada na forma de livro, com o título *Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista*¹⁵¹, Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias recomendam a utilização do método da hermenêutica sistemática dos dispositivos entelados, defendendo a ideia de unidade do sistema jurídico brasileiro com a superação, portanto, daquela antinomia aparente entre o texto dos enunciados apostos nos arts. 184, 185 e 186, da Carta Magna.

A produção de sentido, assim, figura como um processo de coerência microestrutural, global e interativo, na forma de literalidade enquanto ato social, proposta por Marcuschi. Neste *iter*,

[...] As evidências a partir do texto (enunciados, itens lexicais, saliências, etc) devem entrar [entram] em ação no conjunto dos conhecimentos do receptor para atuarem na construção de sentido final do texto. As macroestruturas geram ou propiciam sentidos globais (expectativas que orientam a leitura desde o seu início). As microestruturas propiciam tanto a confirmação dos sentidos gerados como sua revisão com base em elementos. [...] ¹⁵².

elemento constitutivo do conceito jurídico de propriedade. O cumprimento da função social da propriedade privada como responsabilidade objetiva do titular desse direito. Das condicionantes da função social da propriedade. Função ambiental da propriedade. Doutrina das antinomias entre a norma do art. 185, II, e a norma do art. 186, ambas da CF/88. Critérios de superação propostos. Interpretação sistemática da Constituição. Doutrina da ponderação de valores principiológicos constitucionais. Métodos teleológico e sistemático de interpretação da Constituição. Reforma Agrária como imperativo decorrente da ordem constitucional positivada. Da exigência legal de racionalidade na exploração, contida na própria definição de propriedade produtiva, prevista no art. 6º da Lei nº 8.629/93. Racionalidade no sentido ambiental e social. Conceito amplo de produtividade. Produtividade como conteúdo e continente da função social. Da competência autônoma da autarquia agrária para fiscalizar as manifestações objetivas do (des)cumprimento das condicionantes da função social. Da fiscalização pela própria autarquia, quando o descumprimento da função social seja objetivável por simples operação de conta e conferência. Preceitos decorrentes da Lei nº 8.629/93. Recomendações do TCU – Tribunal de Contas da União. Da função social da propriedade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a temática. Inércia da autarquia agrária. Afronta ao texto constitucional por omissão. Necessidade de o órgão federal executor da reforma agrária elaborar, em conjunto com os demais órgãos competentes, norma técnica e adoção das demais medidas cabíveis, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 186 da CF/88. Conclusões e recomendações. PARECER CONJUNTO/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004, de 28 de junho de 2004. Disponível em: http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/legis_jur/temasdiversos/PARECER%20AMBIENTAL-REVISTO-31122004-011-2004-CPALNP-CGAPJP-CO.pdf. Acesso em: 13 de setembro de 2014.

¹⁵⁰ O art. 42, da Lei Complementar n. 73/93 assim versa: “[..]. Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas. [...]”.

¹⁵¹ PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões trabalhista e ambiental**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

¹⁵² MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Produção textual, análise de gêneros e compreensão**. São Paulo: Parábola Editorial, 2008, página 126. Palavra entre colchetes incluída no original.

A produtividade do imóvel rural é apreendida, dessa forma, como requisito continente e integrador da função social da propriedade, devendo ser também respeitada, mas sem excluir ou mitigar a fiscalização pelo INCRA dos demais aspectos da função social, nas vertentes ambiental e trabalhista e de bem-estar dos indivíduos. Esses requisitos da função social da terra restam previstos na macroestrutura constitucional, como princípios e objetivos fundamentais da República Federativa brasileira e da ordem econômica pátria – arts.1º, incisos II, III e IV e 3º, incisos I, III e IV, e 170, *caput*, todos da CR/88, sendo confirmados na microestrutura pela proteção específica das relações de trabalho – art.7º, da Carta Magna, da tutela do meio ambiente, necessário à sadia qualidade de vida – art.225, da CR/88 e da própria função social do domínio, enquanto cláusula pétrea – art.5º, inciso XXIII e art.60, parágrafo 4º, ambos da Carta Magna e, ainda, pela possibilidade de intervenção do Estado na propriedade privada no campo, quando houver desrespeito das normas relativas, não só ao viés economicista da produtividade, mas também daquelas pertinentes à tutela ambiental e das relações de trabalho, devido ao caráter irracional da exploração agrícola, nessa hipótese – arts.184, *caput* e art.186, da CR/88.

Nesse sentido, indicando a integração da produtividade do imóvel também pela racionalidade da produção da gleba, é a leitura do tema pela PFE-INCRA, em obra coletiva de comentários à Lei n. 8.629/93, que se refere à regulamentação material dos dispositivos constitucionais acerca da reforma agrária. Especificamente sobre o teor do art.9º da legislação em evidência, assim discorre o Procurador Federal Bruno Rodrigues Arruda e Silva:

[...] a legislação considera como propriedade produtiva (do ponto de vista econômico) a propriedade que, além de atingir os índices de GUT e GEE, seja explorada de forma racional. Em termos mais claros, a função produtividade, prevista na norma que regulou a Constituição, é composta por dois elementos que devem ser atingidos simultaneamente: produção econômica que atinja os índices mínimos de produtividade (GEE), com a utilização de um percentual mínimo da área aproveitável do imóvel (GUT), mas desde que observada, para tanto, a racionalidade, seja ambiental, trabalhista ou social. Esta é a ratio contida na expressão “aproveitamento racional e adequado”. [...] ¹⁵³

¹⁵³ SILVA, Bruno Rodrigues Arruda e. Art. 9º. In: SANTOS, Gilda Diniz dos (Org.). **Lei 8.629/93 comentada por Procuradores Federais**: uma contribuição da PFE/Incrá para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011, p. 107-108

O sentido proposto pela União/MDA/INCRA, enquanto ator social neste processo, por sua vez, é exatamente na mesma linha: inexistente, na Constituição social e cidadã da República Federativa do Brasil, qualquer fixação de imunidade de desapropriação para fins de reforma agrária da propriedade produtiva, que não observe os demais requisitos da função social do bem de raiz na sua exploração. Eis as conclusões do estudo acima mencionado:

[...] **a)** Deflui da ordem jurídica positivada que no conceito de função social está contido o conceito de produtividade, mas que no conceito de produtividade também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, função trabalhista e função bem estar, isto é, que a função social é continente e conteúdo da produtividade.

b) A vedação do art. 185 da CF/88 não pode excepcionar ipso facto o comando do art. 184, senão nos casos em que a produtividade provenha de atividades não contrapostas a vedações legais, e, pois, não pode ser invocada para tutelar os casos em que a produtividade derive de descumprimento de preceitos de regime ambiental ou trabalhista, já que, em essência, esses ilícitos, além de impedirem o aperfeiçoamento da função social, viabilizam desincorporação dos ganhos de produtividade correspondentes, expondo o imóvel à desapropriação-sanção inclusive por improdutividade ficta, ou produtividade irracional.

c) No **contrário senso** da expressão “exploração racional”, preceituada no caput do art. 6º da Lei nº 8.629/93 se desenham todas as situações de ilícito possíveis, e previstas em regimes jurídicos próprios, entre elas cada qual que vier a configurar vulneração dos incisos II a IV do art. 186 da CF/88, na tipificação a eles dada pelos parágrafos 2º a 5º do art. 9º da Lei nº 8.629/93.

d) Em casos nos quais o descumprimento da função social da propriedade objetivável de plano e demonstrado por simples operação de conta e conferência, compete autonomamente ao órgão federal executor da política e reforma agrária proceder à objetivação, mediante fiscalização em que se assegure ao proprietário o devido processo legal administrativo.

e) Nos demais casos, compete ao órgão federal executor da política de reforma agrária, em conjunto com os demais órgãos executores das políticas conexas às funções ambiental e trabalhista, a elaboração de norma técnica e adoção de medidas administrativas conjuntas de fiscalização, com vistas a conferir efetividade às normas constitucionais previstas no art. 186 da CF/88, e incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93.

f) Nos casos das alíneas anteriores, a propriedade, embora produtiva do ponto de vista economicista, suscetibiliza-se à desapropriação-sanção de que cuida o art. 184 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, se flagrada como descumpridora das outras condicionantes da função social elencadas no art. 186, II, III e IV da CF/88, (II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores).

... ¹⁵⁴.

¹⁵⁴ *Ob. cit.*, p. 48-49. No ponto, apenas não acolhe este trabalho as conclusões dos doutrinadores, quanto ao caráter de desapropriação-sanção do procedimento de destinação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, mencionado na presente passagem e atribuído a esta intervenção do Estado na propriedade privada, considerando as explicações já realizadas no item 1.2 desta dissertação, fundadas na lição de Carlos Frederico Marés, acerca do caráter discricionário deste meio de execução da política pública nacional de reforma agrária, contidas em MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editora, 2003, especificamente p. 71 e 124.

Tal orientação, vinculante, como dito, no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário e do INCRA, enquanto Autarquia cuja supervisão ministerial é atribuída a esta pasta e em conformidade com o art.42, da Lei Complementar n. 73/93, não resultou em mudança da conduta no mundo da vida do Governo Federal. Nessa senda, repita-se, foram localizados pouquíssimos casos, desde 1988 – apenas três, de desapropriação para fins de reforma agrária, por descumprimento da função social, relativa, exclusivamente, aos requisitos do respeito à legislação ambiental (art.186, inciso II, da CR/88 e art.9º, inciso II, da Lei n. 8.629/93), às normas das relações de trabalho (art.186, inciso III, da CR/88 e art.9º, inciso III, da Lei n. 8.629/93) e ao bem-estar dos trabalhadores e proprietários de gleba rústica (art.186, inciso IV, da CR/88 e art.9º, inciso IV, da Lei n. 8.629/93).

Esse fato, inclusive, é corroborado pela orientação emanada do Tribunal de Contas da União ao INCRA, no Acórdão n. 557/04, proferido em data anterior ao PARECER CONJUNTO/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004, mais precisamente em 12 de maio de 2004¹⁵⁵, pelo Pleno daquela Corte. No Acórdão, consta referência a um único imóvel desapropriado pela Autarquia Agrária, em função do desrespeito a outros requisitos da função social, que não, exclusivamente, a produtividade, ainda que não haja precisão do período analisado, porque refugia essa investigação ao objeto do trabalho desenvolvido pela Corte de Contas¹⁵⁶.

¹⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Ementa: Levantamento de Auditoria. Incra. Verificação do processo de desapropriação de imóveis para reforma agrária. Deficiências na gestão ambiental. Registro contábil indevido dos imóveis. Falhas no manual de obtenção de terras. Erros sistemáticos de avaliação de imóveis. Ausência de utilização da gama disponível de terras para reforma agrária. Desapropriação de propriedade produtiva. Pagamento de indenizações indevidas. Parcialidade na análise de recursos. Ajuizamento desnecessário de ações de desapropriação. Atos judiciais inidôneos. Ausência de prévio estudo de viabilidade econômica dos imóveis. Falta de transparência nos casos de impugnação de avaliação por expropriados. Audiência. Determinação. Recomendação. Ciência a diversas autoridades. Juntada às contas anuais. Acórdão n. 557/04. Ministro Relator: Ubiratan Aguiar. Plenário. D.O.U. de 24 de maio de 2004. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 14 de setembro de 2014.

¹⁵⁶ Mais exatamente, a Fazenda Flor da Mata, em São Félix do Xingu/PA — processo administrativo n. 54000.004537/97-19, mencionada no item 126 do Acórdão citado, sendo objeto de referência no mesmo item, ademais, as Fazendas Cacomanga e Boa Vista, em Campos/RJ, cujo processo administrativo de desapropriação havia sido iniciado, à época, por denúncia de trabalho degradante impingido aos trabalhadores pela proprietária Usina Santa Cruz Ltda. Naquele caso, o descumprimento das normas trabalhistas figura como mais um elemento a legitimar a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, sendo o imóvel, todavia, também reputado improdutivo pelo INCRA. Os feitos administrativos das Fazendas Cacomanga e Boa Vista, por sua vez, não culminaram com a desapropriação desses imóveis, no INCRA do Rio de Janeiro, sendo arquivados. Até aquela data do Acórdão n. 557/04, não foi localizado qualquer caso de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, realizada pelo INCRA, de maneira exclusiva, pelo descumprimento dos requisitos inculpidos nos incisos II a IV, do art.186, da Carta Magna.

Ainda, no tema, o entendimento do órgão de controle externo da Administração Pública Federal, cuja atribuição consiste em verificar a legalidade da atuação dos entes públicos, nos termos do art.71, da Carta Magna, se coaduna, exatamente, com a manifestação jurídica posteriormente adotada pelo MDA/INCRA, em 21 de setembro de 2004. Ora, como interlocutor social englobado na produção de sentido do texto constitucional, considerando que fiscaliza a legalidade, economicidade e eficiência da atuação da Administração Pública, o TCU, em momento anterior à própria Autarquia Fundiária, reputa imprescindível a regulamentação da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, no que tange ao descumprimento das vertentes ambiental e trabalhista da função social da terra, pelos proprietários.

Sedimenta aquele Tribunal, assim, na sua interpretação dos dispositivos constitucionais (art. 186, inciso I a IV, da Carta Magna), reproduzidos em teor idêntico, na regulamentação ordinária do tema (art. 9º, incisos II a IV, da Lei n. 8.629/93) e nesta versão referidos no julgamento, a inexistência de imunidade à intervenção do Estado, por meio de ato expropriatório, na propriedade rural irracionalmente produtiva. Na matéria, eis a contribuição da Corte de Contas Federal para a produção do discurso, enquanto ato social e colaborativo dos interlocutores envolvidos, como conclusões da fiscalização das atividades do INCRA:

[...] Falta de regulamentação da desapropriação por motivo ambiental
121. A terceira deficiência encontrada pela equipe refere-se à omissão do órgão central na elaboração de norma técnica que imprima efetividade ao inciso II do art. 9º da Lei nº 8.629/93. Esse dispositivo, combinado com o art. 2º da mesma lei, estabelece que, se o proprietário rural não utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e preservar o meio ambiente, sua propriedade não atenderá à função social e poderá, por essa razão, ser desapropriada:

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

(...)

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

122. Na prática, o Incra só aplica o inciso I. Com essa omissão, a entidade não só deixa de conferir efetividade a um dispositivo legal que visa à preservação ambiental, como também diminui as chances de a Autarquia encontrar imóveis passíveis de desapropriação, comprometendo o cumprimento da árdua tarefa de se obter terras para assentamento de trabalhadores rurais, fato que é especialmente relevante no sul e sudeste do País.

...

124. Segundo a gerente responsável pela área de meio ambiente, Sra. Ana Maria Saboya, o Incra jamais desapropriou um imóvel por motivos ambientais (ata de entrevista às fls. 138 e 139).

125. Embora não configure um tema ambiental, vale destacar aqui a necessidade de uma regulamentação mais ampla dos incisos III e IV do art. 9º da Lei nº 8.629/93, que tratam da desapropriação fundamentada no desrespeito às leis trabalhistas. Na prática, o Incra limita-se a verificar se os proprietários das fazendas vistoriadas assinam as carteiras de trabalho de seus funcionários.

127. Se os incisos II a IV do art. 9º da Lei nº 8.629/93 forem regulamentados, prevendo-se, inclusive, medidas estratégicas para que, em ações conjuntas com a Procuradoria do Trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ibama, por exemplo, sejam identificados imóveis que não cumprem a função social de propiciar bem-estar aos trabalhadores rurais e de preservar o meio ambiente, a eficácia desses incisos poderá ser bastante aumentada, compatibilizando, de melhor modo, as políticas trabalhista, ambiental e de reforma agrária. [...] ¹⁵⁷

Ao final do julgamento, arremata o Acórdão com uma recomendação de regulamentação pelo INCRA do procedimento de verificação dos requisitos ambientais e trabalhistas da função social da propriedade, considerando oportuna, ademais, a implementação de ações conjuntas no tema pela Autarquia Agrária com o IBAMA, o Ministério de Trabalho e Emprego e com o MPT, após realizar, em sua fundamentação, transcrição expressa dos dispositivos constitucionais correlatos, atribuindo à leitura dos preceitos o entendimento de que é cabível a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, quando inadimplidos quaisquer dos requisitos estipulados para o efetivo cumprimento da função social da terra e, não só, a condição econômica da exploração. Nesse sentido, assim indicam o item 6 do Voto, do Ministro Relator Ubiratan Aguiar e a recomendação 9.4.4 do julgamento plenário do TCU:

[...] VOTO

...

6. Nos termos do art. 184 da Constituição Federal, “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, (...)”. A função social, conforme definido no art. 186 da CF, é cumprida quando o referido imóvel atende,

¹⁵⁷ Acórdão objeto de referência na nota de rodapé n. 155, p. 19 a 21.

simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos requisitos abaixo indicados:

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

... 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam levantamento de auditoria com a finalidade de verificar a conformidade do processo administrativo de desapropriação de imóveis para fins de reforma agrária, conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, tendo como objetivo, ainda, consolidar dados para o desenvolvimento de metodologia interna para a realização de outras auditorias de mesma natureza, mediante Fiscalizações de Orientação Centralizada - FOC.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

...

9.4.com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:

...

9.4.4.elabore norma técnica e adote as demais medidas cabíveis, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93; ...¹⁵⁸

A regulamentação interna da matéria, no âmbito do INCRA, a despeito da aprovação, com efeito vinculante, do PARECER CONJUNTO/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004, pelo Ministro de Desenvolvimento Agrário, desde 21 de setembro de 2004, só ocorreu em 26 de maio de 2009, através da Norma de Execução INCRA n. 83/2009, na qual houve o detalhamento das acepções constitucionais e legais de aproveitamento racional e adequado da propriedade, do uso compatível do imóvel com os recursos naturais e com a preservação do meio ambiente e, ainda, acerca da exploração da terra consonante com as normas das relações de trabalho e com o bem-estar dos trabalhadores e proprietários¹⁵⁹. Essa

¹⁵⁸ *Idem, ibidem*, p. 86, 87, 92 e 94.

¹⁵⁹ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Norma de Execução/INCRA/DT/N. 83, de 26 de maio de 2009. Estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais. D.O.U. de 27 de maio de 2009, p. 57 a 59. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 14 de setembro de 2014. A regulamentação específica dos requisitos da função social da propriedade, cujo cumprimento é fiscalizado pelo INCRA, na vistoria de levantamento de dados e informações dos imóveis rurais, foi realizada no art.8º da referida Norma, sendo mantida em semelhante teor pela Norma de Execução INCRA n. 95/10, vigente, na atualidade, na Autarquia e já objeto de citação anterior. Eis o teor do dispositivo vigente:

Art.8º Conforme o art.9º da Lei nº 8.629/93 a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos na mesma lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

regulamentação tardia no âmbito do Poder Executivo Federal – cerca de cinco anos após a recomendação do TCU e a aprovação do PARECER CONJUNTO/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004, pelo MDA, e, ainda, a própria inexistência de uma gama de casos concretos de desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, pelo descumprimento dos requisitos ambientais e/ou trabalhistas da função social da terra, denotam a dificuldade da atualização do sentido do direito subjetivo de propriedade na sociedade brasileira. Como esclarece Jacques Távora Alfonsín,

*[...] Desde as Ordenações do período colonial e de parte do Brasil Império, da Lei de Terras de 1850, das diversas Constituições que ele teve, desde o Cód. Civil e inúmeras outras leis extravagantes, algumas delas tratando especificamente das relações jurídicas que envolvem a terra, houve uma incrível vertigem de mudanças na sociedade brasileira, nos seus costumes, no seu modo de pensar e viver, mas a postura interpretativa do direito de propriedade sobre ela, salvo melhor juízo, continua oferecendo, com algumas exceções, resistência à atualização. [...]*¹⁶⁰.

Há, dessa maneira, a apreensão diuturna do direito de propriedade pelos operadores jurídicos como inferência da relação sujeito-objeto/coisa, desenvolvida no princípio do Estado Moderno, enquanto afirmação dos indivíduos em face da Administração Pública, cuja principal prestação era o absenteísmo para o livre gozo

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

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei, devendo ser utilizados os índices previstos na Instrução Normativa INCRA/nº 11/2003.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade, devendo para tanto ser consideradas as restrições de uso das terras com base em sua classificação no sistema de classes de capacidade de uso (Anexo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial).

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas, devendo ser considerado o cumprimento da legislação de regência, em especial a proteção e integralidade das áreas de preservação permanente e de reserva legal, sendo que esta deverá se encontrar individualizada na sua averbação e devidamente materializada. Para efeito de caracterização do descumprimento deste requisito, deverá ser constatada a supressão de tais áreas protegidas, em dimensão e grau que impliquem na impossibilidade de sua regeneração natural, sendo necessária ação antrópica.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais, devendo complementarmente ser consultado o Cadastro de Empregadores, instituído pela Portaria/MTE nº 540 de 15 de outubro de 2004, no portal do respectivo Ministério na Internet.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

§ 6º O indício ou a constatação de irregularidades referentes à legislação ambiental, trabalhista, fiscal, de registro público e quaisquer outros serão comunicados aos órgãos fiscalizadores competentes. [...]”.

¹⁶⁰ Ob. cit., p.182.

dos direitos fundamentais individuais pelos cidadãos e a sua tutela defensiva, em relação a terceiros, de acordo com as lições de Leandro Ribeiro da Silva¹⁶¹. Essa leitura, sem embargo, precisa ser atualizada para uma perspectiva de cunho intersubjetivo do direito ao domínio, enquanto tutela individual assegurada na sua função de uso, apenas na medida em que satisfaz, também, o interesse coletivo¹⁶².

Como elucida Marcuschi “[...] *toda compreensão será sempre atingida mediante processos em que atuam planos de atividades de vários níveis e em especial com a participação decisiva do leitor ou ouvinte numa ação colaborativa* [...]”¹⁶³. É

¹⁶¹ SILVA, Leandro Ribeiro da. **Propriedade rural**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 19 a 39, particularmente as laudas 24 a 30.

¹⁶² Nesse sentido, são os textos de diversas Cartas Constitucionais no Direito comparado, desde a Constituição Mexicana de 1917. Em que pese não ser o foco imediato deste estudo, transcreve-se, a título de ilustração, os dispositivos pertinentes à matéria desse texto constitucional e da Constituição da República Federativa da Alemanha de 1919 – Carta de Weimar, ambas precursoras da concepção social do Estado de Direito. Veja-se:

“[...] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857.*

...

Art. 27- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. [...]”.

Em tradução livre:

“[...] *Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, que reforma a de 5 de fevereiro de 1857.*

...

Art.27. A propriedade das terras e águas compreendidas dentro dos limites do território nacional corresponde, originariamente, à Nação, a qual teve e tem o direito de transmitir o domínio delas aos particulares, constituindo a propriedade privada.

... A Nação terá, a todo tempo, o direito de impor à propriedade privada as modalidades que ditem o interesse público, assim como o de regulamentar o aproveitamento dos elementos naturais susceptíveis de apropriação, para realizar uma distribuição equitativa da riqueza pública e para preservar a sua conservação. Com este objetivo, serão estipuladas as medidas necessárias para o fracionamento dos latifúndios; para o desenvolvimento da pequena propriedade; para a criação dos novos centros de população agrícola com as terras e recursos hídricos que lhe sejam indispensáveis; para o fomento da agricultura e para evitar a destruição dos elementos naturais e os danos que a propriedade possa sofrer em prejuízo da sociedade. [...]

A Carta Constitucional em comento está disponível em

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>. Acesso em: 13 de outubro de 2014. A Constituição de Weimar, por sua vez, assim dispunha sobre a restrição da propriedade privada pela função social:

“[...] *Artikel 153*

(1) *Das Eigentum wird von der Verfassung gewährleistet. Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen.*

(2) *Eine Enteignung kann nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden. Sie erfolgt gegen angemessene Entschädigung, soweit nicht ein Reichsgesetz*

3. OS DEVERES FUNDAMENTAIS E A LITERALIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL NO USO, GOZO E DISPOSIÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL

3.1 A DOCTRINA DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA E O INTERTEXTO: ENTRE O NÃO-DIREITO AO DOMÍNIO E A PONDERAÇÃO NO CASO CONCRETO

A noção de deveres fundamentais resta olvidada, inicialmente, nos Estados Modernos e, de forma contemporânea, na pós-modernidade. É que, como salientam Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins “[...] *o Estado constitucional liberal tem como elemento crucial a garantia de direitos aos cidadãos e não sua submissão a deveres. [...]*”¹⁶⁶. Nesse sentido, indica também Luís María Bandieri, ao se referir a ausência de menção expressa aos deveres do cidadão nas Declarações de Direitos do Homem do século XVIII. Sobre a temática, esclarece o autor que, a despeito de a inclusão de obrigações dos indivíduos ter figurado como proposta na Declaração de Direitos do Homem de 1789, não foi aquela realizada por derrota na Assembléia Nacional francesa por 438 a 370 votos entre os Constituintes.¹⁶⁷

Esta estrutura é replicada para a organização atual do constitucionalismo pós-moderno, havendo referência ínfima nas Constituições vigentes à categoria dos deveres fundamentais e estudo ainda incipiente na doutrina sobre a temática como destaca José Casalta Nabais. Afirma o doutrinador ser necessária, sem embargo, a retomada da inferência do indivíduo enquanto “[...] *ser simultaneamente livre e responsável, ou seja, como uma pessoa. [...]*”, alertando que essa ideia “[...] *precisa ser reforçada na época actual, em que a afirmação do individualismo possessivo, apresentado aliás como um dos apports da pós-modernidade, é cada vez mais omnipresente. [...]*”¹⁶⁸.

Apesar desse cenário, no ordenamento jurídico brasileiro, há menção constitucional expressa aos Direitos e Deveres Coletivos, no Título II, da CR/88, pertinente aos Direitos e Garantias Fundamentais, existindo, no primeiro preceito

¹⁶⁶ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Deveres fundamentais. In: LEITE, George Salomão. SARLET, Ingo Wolfgang. CARBONELL, Miguel (Coords.). **Direitos, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: JusPODIVM, 2011, p. 342.

¹⁶⁷ BANDIERI, Luis María; BANDIERI, Luis María. Derechos fundamentales ¿ Y deberes fundamentales? In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang; CARBONELL, Miguel (Coords.). **Direitos, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: JusPODIVM, 2011, p. 223-226.

¹⁶⁸ NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudo sobre direitos e deveres Fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 168.

sobre o tema, a estipulação de atendimento pelo domínio de sua função social, no inciso XXIII, daquele dispositivo (art.5º, da CRFB). Esse elemento, assim, se insere entre as cláusulas constitucionais impassíveis de reforma, a teor do que dispõe o art.60, parágrafo 4º, inciso IV, da CR/88¹⁶⁹ e como bem ressaltam Guilherme Calmon Nogueira da Gama e Andrea Leite Ribeiro de Oliveira¹⁷⁰.

Nessa senda, a previsão constitucional de deveres e, pois, a atribuição de fundamentalidade formal a essas prescrições, no caso, inclusive, com vedação de reforma pelo Poder Constituinte derivado, se afigura, no modo que leciona Sarlet, como reflexo da participação ativa dos indivíduos na condução da *res publicae*¹⁷¹. Reclama, assim, como elucida o doutrinador,

[...] um mínimo de responsabilidade social no exercício da liberdade individual e implica a existência de deveres jurídicos (e não apenas morais) de respeito pelos valores constitucionais e pelos direitos fundamentais, inclusive na esfera de relações entre privados, justificando, inclusive, limitações ao exercício dos direitos fundamentais. [...] ¹⁷²

Nesse contexto, a ideia de função social acima veiculada se atrela ao direito de propriedade da gleba rural, sendo legitimada, também, pela ordem econômica pátria e pelos objetivos fundamentais da República Federativa brasileira. Quanto ao tema, Eros Grau propõe a apreensão daquela referência de significação como “[...] *um poder que não se exercita exclusivamente no interesse do seu titular, mas também no de terceiros, dentro de um clima de prudente arbítrio. [...]*”¹⁷³. A ideia se amolda, assim, à noção de solidariedade e fraternidade dos cidadãos uns para com os outros, afastando a tutela ilimitada pelo Estado da proteção do direito fundamental de propriedade da terra, enquanto bem econômico, sem o exercício responsável dessa garantia individual.

A natureza jurídica da função social do imóvel e, ainda, a sua localização, no âmbito interno ou externo do direito de domínio, sem embargo,

¹⁶⁹ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

...

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

...

IV - os direitos e garantias individuais.”.

¹⁷⁰ GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da; OLIVEIRA, Andrea Leite Ribeiro de. Função social da propriedade e da posse. In: _____ (Coord.). **Função social no Direito Civil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 40. Esse é o entendimento também de Jacques Távora Alfonsín, em obra já citada neste trabalho, p.206.

¹⁷¹ *Ob. cit.*, p. 228.

¹⁷² *Idem, ibidem*.

¹⁷³ *Ob. cit.*, p. 242.

consistem em matéria extremamente controversa no bojo da sociedade nacional, sendo necessária, também no ponto, uma interlocução colaborativa entre os atores envolvidos no debate, pelo uso da linguagem enquanto instrumento de interação social. É que, como elucida mais uma vez Marcuschi, “[...] *a compreensão de texto não se dá como fruto de simples apreensão de significados literais das palavras. [...]*”¹⁷⁴, sendo que “[...] *o sentido não está nem no texto nem no leitor nem no autor, e sim, numa complexa relação interativa entre os três e surge como efeito de uma negociação. [...]*”¹⁷⁵.

Na hipótese, e retomada a ideia defendida neste trabalho de que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária não se caracteriza como imposição de pena ao proprietário, propõe-se a compreensão da função social da gleba rural, na esteira de Ingo Wolfgang Sarlet, como dever fundamental conexo ao direito de propriedade¹⁷⁶. É que, como esclarecido acima, não se trata este *modus operandi* de concretização da política pública de reforma agrária de exercício abstrato de poder de polícia pela Administração, ainda que possa o desrespeito àquele elemento do domínio acarretar sanções, por parte do Poder Público, em outras esferas de atuação, como, por exemplo, a repressão de ilícitos ambientais e trabalhistas.

Ora, como alerta Eros Grau, tal princípio

[...] impõe ao proprietário - ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de **não o exercer** em prejuízo de outrem. Isso significa que a **função social da propriedade** atua como fonte da imposição de comportamentos positivos – prestação de **fazer**, portanto, e não, meramente de **não fazer** – ao detentor do poder que deflui da propriedade. [...] ¹⁷⁷

Assim, ainda que as limitações ao exercício do direito à propriedade do imóvel rural possam ser fundamentadas como restrições advindas da função social do bem de raiz, ratificando o poder de polícia do Estado, no que tange à repressão de ilícitos ambientais e ao desrespeito à legislação do trabalho, já positivadas em outras normas do ordenamento jurídico pátrio não relacionadas diretamente com a

¹⁷⁴ MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Produção textual, análise de gêneros e compreensão**. São Paulo: Parábola Editorial, 2008, p. 234.

¹⁷⁵ *Idem, ibidem*, p. 248.

¹⁷⁶ *Ob. cit.*, p. 229.

¹⁷⁷ *Ob. cit.*, p. 245.

desapropriação para fins de reforma agrária, com aquelas não se identificam totalmente. Nesse sentido, é a lição de Sarlet, ao dispor que

[...] embora, conforme já enfatizado, os deveres não possam ser confundidos com os limites e as restrições aos direitos fundamentais, tais restrições podem ser justificadas a partir dos deveres fundamentais, designadamente em prol do interesse comunitário (ou da assim designada **responsabilidade comunitária dos indivíduos**), prevalente [...] ¹⁷⁸

Afigura-se a função social do imóvel, assim, como elemento distinto do poder de polícia da Administração Pública, considerando que, nos termos destacados por Celso Antônio Bandeira de Mello, esse “[...] *É negativo, no sentido de que, através dele, o Poder Público, de regra, não pretende uma atuação do particular, pretende uma abstenção.* [...]”¹⁷⁹. De outra banda, o dever fundamental sob análise impõe ao proprietário rural, além de obrigações de cunho eminentemente negativo (não-degradação do meio ambiente e da sadia qualidade de vida, bem como observância às normas trabalhistas, nas relações laborais, mediante a não-utilização de trabalho infantil, por exemplo), o exercício de prestações positivas por parte do administrado (exploração racional e adequada do bem de raiz).

Proposta a natureza jurídica da função social, que se coaduna, inclusive, com a insindicabilidade do mérito administrativo da execução do PNRA pelo Poder Público, através de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ou de outro *modus operandi* escolhido pela Administração, exatamente por se tratar essa intervenção estatal de meio discricionário de implementação daquela política pública e, não, exercício de poder de polícia repressiva, mediante a imposição de sanção, o debate retorna à investigação do *locus* da função social no direito ao domínio. Ora, está esse dever fundamental do proprietário intrínseco ao conteúdo do próprio reconhecimento daquela garantia ou é algo apartado dela?

No ponto, oportuna a lição de Virgílio Afonso da Silva sobre as teorias interna e externa dos limites e restrições dos direitos fundamentais, consignando o doutrinador que a primeira compreende “[...] *o processo de definição de limites de cada direito é [como sendo] algo interno a ele* [...]”¹⁸⁰, fixados, pois, de maneira imanente e sem qualquer relação com condições fáticas e jurídicas externas. Ainda

¹⁷⁸ *Ob. cit.*, p. 229.

¹⁷⁹ *Ob. cit.*, p. 766.

¹⁸⁰ SILVA, Virgílio Afonso. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas de direitos fundamentais. **Revista de Direito do Estado**. Rio de Janeiro: Renovar, a. 18, n. 04, vol. 01, out./dez. 2006, p. 37. A expressão entre colchetes foi inserida no texto.

sobre a teoria, indica o autor que a mesma adota a concepção dos direitos subjetivos como regras definitivas, estipuladas pelo ordenamento jurídico. Nesse diapasão, arremata Virgílio Afonso da Silva, constatando que, para esse entendimento doutrinário,

[...] Ou há direito subjetivo ou não há. Se o direito subjetivo existe, ele pode ser naturalmente exercido no âmbito de seus limites. Em outras palavras: no âmbito da teoria interna não há como se falar que determinada ação seja, **prima facie**, garantida por uma norma de direito fundamental, mas que, em decorrência das circunstâncias – fáticas e jurídicas – do caso concreto, tal ação deixe de ser protegida. [...] ¹⁸¹

O sopesamento e a ponderação dos princípios através da regra da proporcionalidade, dessa forma, deixa de existir, havendo uma definição apriorística do conteúdo e das restrições ao direito fundamental, que não restaria, pois, tutelada pelo ordenamento constitucional objeto de análise. Em contraponto, a teoria externa das restrições ou limites dos direitos fundamentais se espria, conforme elucida Sarlet, na “[...] *distinção entre posição **prima facie** e posição definitiva, a primeira correspondendo ao direito antes de sua limitação, a segunda equivalente ao direito já limitado.* [...]”¹⁸².

Nessas circunstâncias, a função da propriedade se apresentaria como elemento externo ao direito fundamental ao domínio, legitimando a sua restrição no caso concreto, se inadimplida enquanto dever também fundamental do proprietário e de acordo com a análise da situação fático-jurídica, em exercício de ponderação dos princípios envolvidos e tutelados pela ordem constitucional, através da proporcionalidade. Para Virgílio Afonso da Silva,

[...] Segundo os adeptos de um conteúdo essencial relativo [dos direitos fundamentais], a definição do que é essencial e, portanto, a ser protegido, depende das condições fáticas e das colisões entre diversos direitos e interesses no caso concreto. Isso significa, sobretudo, que o conteúdo essencial de um direito não é sempre o mesmo e poderá variar de situação para situação, dependendo dos direitos envolvidos em cada caso. [...] ¹⁸³

Acerca do tema, desse *locus* da função social, como fora destacado alhures, o entendimento na sociedade brasileira não é pacífico, impescindindo, dessa forma, de uma leitura colaborativa entre os atores sociais, na proposta de literalidade,

¹⁸¹ *Idem, ibidem*, p. 38.

¹⁸² *Ob. cit.*, p. 398.

¹⁸³ Artigo objeto de referência anterior, p. 42. Expressão entre colchetes inserida na citação.

enquanto construção atual e dialógica, de Luiz Antônio Marcuschi. É assim, através do contexto e da interlocução das diversas propostas de sentido da referência apriorística dos signos do texto, indicadas pelos colaboradores sociais, que é possível, como assevera o linguista, a “[...] *produção de coerência é [enquanto] produção de sentido numa atividade conjunta. [...]*”.¹⁸⁴

Nessa senda, considerando o reconhecimento constitucional, em idêntico preceito do texto da CR/88, do direito fundamental à propriedade (art.5º, inciso XXII, da Carta Magna) e da necessidade de atendimento da função social no exercício daquele direito, no inciso seguinte (art.5º, inciso XXIII, da CRFB), enquanto dever coletivo do proprietário do imóvel, Guilherme Calmon Nogueira da Gama e Andrea Leite Ribeiro de Oliveira, entendem que “[...] *A função social é a propriedade e não algo exterior ao direito de propriedade. E uma vez não cumprida a função social, o direito de propriedade será esvaziado. [...]*”¹⁸⁵, adotando, assim, a teoria interna acerca do âmbito de proteção desse direito fundamental pelo ordenamento jurídico brasileiro. A tutela dessa garantia individual só estaria legitimada, nessa hipótese, apenas na medida do cumprimento, pelo detentor de domínio, do interesse social e do fim último da autorização da exploração desse bem pela coletividade, a saber: o interesse social.

Perfilham os autores, assim, a orientação de que inexistente garantia individual à propriedade do particular, se o domínio não é exercido (improdutividade), ou, o é em violação às normas trabalhistas e/ou ambientais e/ou ao bem-estar dos trabalhadores e proprietários do bem de raiz¹⁸⁶. Nessa compreensão do texto

¹⁸⁴ MARCUSCHI, Luiz Antônio. Coerência e cognição contingenciada. In: _____. **Cognição, linguagem e práticas interacionais**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2007, p. 16. Palavra entre colchetes adicionada.

¹⁸⁵ Artigo citado, p. 51.

¹⁸⁶ A despeito da linha orientativa desenvolvida ao longo do artigo, é oportuno destacar que os juristas referidos fazem alusão, em parte do texto, à ideia de função social, enquanto princípio constitucional – p. 53-54, apresentando, assim, uma certa contradição com a proposta de sentido desse elemento previsto na CR/88 como limite imanente ao direito de propriedade, adotado na teoria interna e, nesses termos, com a noção de regra advinda desse pressuposto teórico, já que, ou se está diante de mandados de otimização (princípios), sujeitos, pois, à restrição *a posteriori* dos direitos *prima facie*, mediante o exercício de ponderação entre as garantias objeto de colisão, como elencado pela teoria externa, ou, o limite se localiza na própria concepção do direito fundamental, não jungido, assim, a qualquer análise posterior da proporcionalidade daquela restrição no caso concreto, conforme proposta da teoria interna. Para mais detalhes sobre ambas as teorias e o reflexo pragmático da adoção de uma delas, enquanto paradigma teórico, sugere-se a consulta a SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas de direitos fundamentais. **Revista de Direito do Estado**. Rio de Janeiro: Renovar, a. 18, n. 04, vol. 01 out./dez. 2006, p. 23-51.

constitucional, o abuso do direito ou o seu não-exercício não o torna relativo, mas sim inexistente para o ordenamento jurídico.

Sobre a matéria, esta é a apreensão do instituto, de igual modo, por Jacques Távora Alfonsín, ao concluir que “[...] *descumprida que seja a sua função social aí caracterizada [do direito ao domínio], ele não se resolve somente nos planos da validade ou da eficácia de qualquer direito, mas sim no plano de sua própria existência [...]*”.¹⁸⁷ Ainda, essa é a proposta de sentido da noção de função social da terra e, não, da propriedade¹⁸⁸, igualmente realizada por Carlos Frederico Marés.

Inicialmente, sobre a distinção do instituto integrante daquele elemento (se o bem ou o direito ao domínio), indica o doutrinador que, ao deslocar a função social para a garantia da propriedade, não mais se observa a finalidade do bem de raiz enquanto meio de assegurar o direito à vida digna do ser humano, sendo que, a função social da terra não possui relação de dependência ou acessoriedade com a noção de propriedade dos bens produtivos¹⁸⁹. Essa leitura do elemento é adotada também por Leandro Paulsen, ao afirmar que “[...] *a funcionalização é dos bens e não propriamente do direito. O direito de propriedade se dá relativamente a bens funcionalizados e, por isso, é conformado por tal noção. [...]*”¹⁹⁰.

Nessa linha orientativa, prossegue Marés, aduzindo ser aquele elemento a condição para a tutela estatal do direito ao domínio, asseverando, assim, que “[...] *pode se ver com clareza que a idéia de função social está ligada ao próprio conceito de direito. Quando a introdução da idéia no sistema jurídico não altera nem restringe o direito de propriedade, perde efetividade e passa a ser letra morta. [...]*”¹⁹¹. Em outra passagem da obra, todavia, o doutrinador sustenta que, a despeito de sua posição e dessa proposta de sentido ter sido adotada nos ordenamentos constitucionais de diversos países latino-americanos, não se afigura como literalidade possível, a partir

¹⁸⁷ *Ob. cit.*, p. 170. Expressão entre colchetes adicionada à citação. Ainda, sobre os estudos da função social da propriedade de Jacques Távora Alfonsín ocorre o mesmo fenômeno referido na nota anterior. Em parte da obra, também o doutrinador alude à função social como princípio constitucional – p. 180 a 185, permitindo, assim, a ideia de certo modo contraditória, ainda que não prevalente no seu pensamento, de que é possível a análise do elemento, ora pela regra do tudo ou nada (inexistência do direito de propriedade, sem o cumprimento da função social da terra), ora pela relativização da garantia do domínio por aquele dever fundamental, enquanto princípio, sujeito a ponderações, pela teoria externa do âmbito de proteção e restrição dos direitos fundamentais.

¹⁸⁸ As expressões são usadas de forma sinônima na presente dissertação.

¹⁸⁹ *Ob. cit.*, p. 91-92.

¹⁹⁰ PAULSEN, Leandro. A normatividade jurídico-positiva da função social da propriedade. **Revista AJJFERGS**, Porto Alegre, n. 02, 2006, p. 12.

¹⁹¹ *Ob. cit.*, p.91.

do texto apriorístico dado da CR/88, sendo oportuna a transcrição do excerto ora aludido dessa contribuição doutrinária.

[...] A Constituição não indica com clareza qual o castigo que terá uma propriedade que não faz a terra cumprir sua função social, mas ele parece óbvio: o proprietário tem a obrigação de cumprir o determinado, é um dever do direito, e quem não cumpre seu dever, perde seu direito. Quem não paga o preço, não recebe a coisa, quem não entrega a coisa, não pode reivindicar o preço. Quer dizer, o proprietário que não obra no sentido de fazer cumprir a função social de sua terra, perde-a, ou não tem direito a ela. Ou, dito de outra forma mais concorde com a Constituição, não tem direito à sua proteção, enquanto não faz cumprir sua social função [...]¹⁹²

Ora, ainda que seja uma literalidade possível no Direito Comparado, conforme referência do próprio Marés, ao longo da obra em testilha¹⁹³, o texto concebido como ponto de partida da apreensão de sentido da ordem jurídica deve ser, de acordo com a teoria linguística de Marcuschi, “[...] *sempre situacionalmente condicionado* [...]”¹⁹⁴, levando em conta que “[...] *nenhum texto se acha isolado ou solitário* [...]”¹⁹⁵. A leitura da função social, constitucionalmente insculpida no art.5º, inciso XXIII, da CR/88, para a propriedade do imóvel e reiterada ao longo da Carta Constitucional, seja ao ratificar os objetivos fundamentais da República Federativa brasileira – art.170, da Carta Magna, seja ao prever a possibilidade de intervenção do Estado no domínio privado rural – art.184 a 186 da CRFB, que aqui é objeto do presente estudo, não pode se apartar das interpretações possíveis dentro do ordenamento constitucional previamente positivado, em pacto democrático.

É que, no bojo da ideia de literalidade enquanto ato social, está a noção de consenso colaborativo e, também, de intertexto, como processo dialógico e de comunicação entre os signos positivados no sistema jurídico, os seus autores e os interlocutores atuais da literalidade. A aplicação do Direito é, assim, produção da norma na realidade em curso, de modo que, conforme explicita Juarez Freitas, em lição sobre interpretação sistemática, “[...] *o exegeta compreende já as interpretações*

¹⁹² *Idem, ibidem*, p. 117.

¹⁹³ *Idem, ibidem*, especialmente as p. 86 a 103, onde há análise específica acerca da leitura da função social nos ordenamentos jurídicos do México, da Bolívia e da Colômbia e referências mais pontuais ao Direito Comparado da Venezuela no tema.

¹⁹⁴ MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Linguística de texto: o que é e como se faz?** Recife: Editora Universitária da UFPE, 2009, p. 38.

¹⁹⁵ MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Produção textual, análise de gêneros e compreensão.** São Paulo: Parábola Editorial, 2008, p. 129.

*atuais do que seja tal manifestação volitiva [do legislador, constituinte, autor do texto], encontrando o seu significado no e para o sistema jurídico. [...]*¹⁹⁶.

Assim, tomando como ponto de partida a Carta Constitucional de 1988, enquanto texto promulgado no sistema jurídico brasileiro e ápice da pirâmide legislativa escrita no ordenamento pátrio, a localização da função social no direito de propriedade impescinde da busca por um discurso coerente e colaborativo com os signos outrora estabelecidos na CR/88. Nesse sentido, é que Luiz Antônio Marcuschi entende a construção da coerência, a despeito de não ser ela “[...] *uma propriedade empírica do texto em si* [...]”¹⁹⁷ como “[...] *um trabalho do leitor sobre as possibilidades interpretativas do texto*. [...]”¹⁹⁸, sendo que, apreender a função social como elemento interno do direito fundamental de propriedade seria afastar, por completo, a tutela dessa garantia individual do particular, seja na esfera de gozo, uso e disposição do bem de raiz, inadimplente de destinação coletiva adequada.

Essa produção de sentido, ainda que abstratamente possível no âmbito doutrinário e do Direito Comparado, não foi adotada como valor fundamental e canône interpretativo apriorístico no sistema constitucional brasileiro, em relação ao descumprimento da função social pela propriedade rurícola, nos viezes economicista, ambiental e da regulação das relações de trabalho. Os únicos casos de não-direito ao domínio entabulado, de forma explícita, no texto indicador dos *frames* para a criação da norma jurídica no caso concreto e atualização dos sentidos da literalidade, enquanto ato social, é o não-reconhecimento da propriedade de terras utilizadas para o cultivo de plantas psicotrópicas, e, mais recentemente, com a exploração de trabalho escravo, delineados, ambos, no art.243, da CRFB, a partir da redação conferida, em relação a esta última hipótese, pela Emenda Constitucional n. 81, de 05 de junho de 2014¹⁹⁹, ainda não regulamentada em sede de legislação ordinária.

¹⁹⁶ *Ob. cit.*, p. 61. Palavras entre colchetes inseridas, para facilitar a apreensão do excerto da passagem referida.

¹⁹⁷ MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Produção textual, análise de gêneros e compreensão**. São Paulo: Parábola Editorial, 2008, p. 122.

¹⁹⁸ *Idem, ibidem*.

¹⁹⁹ “[...] Art.243. *As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.* (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)
Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014) [...]”.

Não consiste, assim, numa hermenêutica possível e colaborativa, na sociedade brasileira contemporânea, o acolhimento da teoria interna do âmbito de proteção do direito fundamental ao domínio, para todas as hipóteses de descumprimento da função social da terra. Esse elemento, ressalvados os dois casos acima coligidos, onde os Poderes Constituintes originário e derivado, respectivamente, realizaram a ponderação valorativa de ambas as circunstâncias em momento anterior à inclusão no texto da própria garantia da propriedade, excluindo-os do âmbito de proteção jurídica, não admite a produção de sentido, proveniente dos signos textuais apriorísticos, para as demais hipóteses de inadimplemento do interesse social no uso do bem de raiz, de conclusão pelo não-direito em absoluto.

Essa proposta de literalidade, alinhavada pela doutrina, enquanto sentido, em tese, possível, no Estado social pátrio, calcada na premissa de que o direito à propriedade seria uma concessão estatal ao particular, somente reconhecida na medida em que seja funcional ao interesse coletivo, não subsiste à análise do intertexto dos próprios dispositivos constitucionais, elencados como unidade apriorística, de ponto de partida, para apreensão de sentido socialmente aceito. É que, o inadimplemento da função social do bem de raiz, sujeita o indivíduo, de acordo com o art.184, *caput*, da Carta Magna, não ao afastamento da tutela patrimonial de seu imóvel (não-direito em absoluto), mas à possibilidade de intervenção estatal, por meio da desapropriação para fins de RE(forma) agrária, sem debate acerca do interesse coletivo declarado pelo Estado²⁰⁰.

Nesse sentido, é o entendimento de Leandro Paulsen sobre a matéria:

[...] podemos verificar que a própria Constituição destaca a possibilidade de desapropriação do imóvel que não esteja cumprindo a sua função social. Nestes casos, a indenização preserva o patrimônio do indivíduo, impede o confisco e o enriquecimento sem causa do Estado. Contudo, a autorização para a desapropriação claramente demonstra que deixa de ser garantido o direito de propriedade, cuja perda simplesmente será indenizada. [...] ²⁰¹.

O desrespeito ao dever fundamental de exploração do imóvel, de maneira racional e adequada, ou, ainda, de observância à proteção ao meio ambiente, às normas que regem as relações laborais e/ou ao bem-estar dos trabalhadores e proprietários na utilização da gleba, pode restringir o uso e a disposição do bem de raiz, em favor do

²⁰⁰ A impossibilidade de discussão judicial sobre este interesse social resta prevista no art.9º, da Lei Complementar n. 76/93, elaborada em regulamentação do art.184, da CR/88, conforme autorização, insculpida no parágrafo terceiro do referido dispositivo constitucional.

²⁰¹ Artigo citado, p. 23.

Poder Público, considerando que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é modalidade de aquisição compulsória, em face do particular detentor do domínio²⁰².

Assim, ainda que não seja ato administrativo vinculado e, portanto, de natureza obrigatória para Administração, por não se tratar de aplicação de sanção e exercício de poder de polícia, rememore-se, quando considerada conveniente e oportuna pelo Governo Federal para um determinado caso concreto, a referida política pública sujeita o administrado e, nesse sentido, elimina as opções de uso e disposição do bem rural inadimplente com o interesse coletivo (função social). Tutela, sem embargo, o terceiro tripé do direito à propriedade, qual seja: o gozo daquele patrimônio privado, mesmo que por via transversa, pois recompõe ao particular o valor econômico daquele domínio, permitindo, assim, o aproveitamento da quantia, em Títulos da Dívida Agrária e pecúnia, como fruto do labor individual e da acumulação de riqueza de cada cidadão.

A literalidade, enquanto ato social colaborativo na hipótese, não permite, admitido como ponto de partida o texto da CR/88, a ideia de não-direito, quando descumprida a função social da terra enquanto dever fundamental, exceto nos casos de exploração de trabalho escravo ou cultivo de plantas psicotrópicas. É que, mesmo no que tange aos bens de produção, como os imóveis rurais, há a multiplicidade de óticas de análise sobre o domínio, destacada por Eros Grau, existindo, assim, os perfis subjetivo e estático da propriedade de uma banda (dimensão individual) e a noção de objetividade e dinamismo de outra (ótica coletiva do instituto)²⁰³.

Essa tutela da dimensão individual do direito ao domínio do particular pelo Estado, por sua vez, quando da implementação do PNRA, por meio da desapropriação, mesmo na hipótese de inadimplência da função social, de acordo com o art.184, da CR/88, reconhece ao indivíduo o direito ao gozo do seu patrimônio, ainda que por via transversa (indenização). É que, como assevera Rosalinda Pereira “[...] *A essa propriedade dos bens de produção, a Constituição definiu quando cumpre a função social e impôs medidas mais graves ao proprietário, sem que com isso deixe*

²⁰² Confira-se, a esse título, a análise realizada do conceito de desapropriação, em sua origem, pelo Direito Comparado e, por fim, a evolução de sentido do instituto no Brasil realizada por Edilson Pereira Nobre Júnior em obra citada anteriormente, p. 43-45.

²⁰³ *Ob. cit.*, p. 236-237.

*de ser um direito amparado pela ordem máxima [...]*²⁰⁴, pois há nesses casos o pagamento prévio e justo pela perda da propriedade.

Tal garantia indenizatória não estipula, contudo, de forma omnicompreensiva, o dever de proteção do Estado desse direito fundamental à propriedade, em face de terceiros, em relação ao uso e, em casos mais perenes, no que diz respeito à própria disposição e ao gozo do bem. É que, os limites às garantias individuais de domínio, justificadas no presente caso, pelo dever fundamental da função social da terra, podem ser caracterizados na teoria externa do âmbito de proteção dos DFs, na forma que elucida Sarlet,

[...] como ações ou omissões dos poderes públicos (Legislativo, Executivo e Judiciário) ou de particulares que dificultem, reduzam ou eliminem o acesso ao bem jurídico protegido, afetando o exercício (aspecto subjetivo) e/ou diminuindo deveres estatais de garantia e promoção (aspecto objetivo) que resultem dos direitos fundamentais [...]²⁰⁵

A proteção patrimonial da propriedade, descumpridora da função social do bem, no procedimento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, não caracteriza, assim, um retorno à literalidade do Estado liberal puro, seja enquanto ato social daquela época, seja como método de interpretação jurídica utilizada antanho de mera referência aos signos textuais. Propõe, apenas, um sentido possível de leitura da Constituição da República de 1988, no tema, de forma colaborativa entre os diversos interlocutores sociais, considerando, inclusive, que a temática da indenização prévia na concretização daquela política pública foi matéria de intensos debates na Assembleia Constituinte anterior à Carta Magna, conforme destaca José Gomes da Silva, sendo reconhecida como acordo entre os inúmeros interesses em conformação naquele momento²⁰⁶.

3.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA, O ESBULHO POSSESSÓRIO DA GLEBA E A TUTELA DO ESTADO QUANTO AO USO, GOZO E DISPOSIÇÃO DO DOMÍNIO

²⁰⁴ PEREIRA, Rosalinda P. C. Rodrigues. A teoria da função social da propriedade rural. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 114.

²⁰⁵ *Ob. cit.*, p. 400. Essa ideia consiste, segundo o doutrinador, numa aproximação inicial com a teoria de Jorge Reis Novais, veiculada em NOVAIS, Jorge Reis. **A restrição dos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 157. Essa obra não foi objeto de consulta direta neste trabalho.

²⁰⁶ *Ob. cit.*, p. 172-174.

A adoção da teoria externa do elemento função social da propriedade, enquanto dever fundamental correlato ao domínio dos bens de raiz, todavia, não abrange uma tutela absoluta do uso e da disposição do imóvel rural pelo indivíduo, em relação a terceiros. Ora, é que, como elucida Virgílio Afonso da Silva, ao diferenciar as duas vertentes do âmbito de proteção dos direitos fundamentais “[...] *Ao contrário da teoria interna, que pressupõe a existência de apenas um objeto, o direito e seus limites (imanentes), a teoria externa divide esse objeto em dois: há, em primeiro lugar, o direito em si, e, destacado dele, as suas restrições.* [...]”²⁰⁷, elucidando que

[...] É principalmente a partir dessa distinção que se pode chegar ao sopesamento como forma de solução das colisões entre direitos fundamentais e, mais do que isso, à regra da proporcionalidade, com suas três sub-regras - adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. [...] ²⁰⁸

A ocorrência de esbulho possessório de bens descumpridores da função social da terra, assim, não se sujeita à proteção imediata do Estado da exteriorização desse domínio inadimplente com o interesse coletivo, pela tutela da posse do particular em face de outrem. É que, na análise racional dos princípios (*rectius* – direitos fundamentais) envolvidos, é necessária a ponderação, pela regra da proporcionalidade, da adequação, imprescindibilidade e proporcionalidade em sentido estrito da medida.

Nessa análise e na construção de sentido sobre o *locus* da função social, enquanto fundamento de eliminação ou restrição, a depender da circunstância, do uso, da disposição e, em *ultima ratio*, também do gozo, enquanto ausência de proteção absoluta da propriedade pelo ordenamento jurídico, nos casos extremos de trabalho escravo e cultivo de plantas psicotrópicas no imóvel, é imprescindível considerar quatro elementos nesse processo de interlocução colaborativa: o perfil dinâmico dos bens de produção, como concretização do interesse social, elencado por Eros Grau²⁰⁹, através da exteriorização do domínio pela posse da gleba, o custo da proteção estatal desse direito, salientado por Flávio Galdino, no Brasil, em acolhimento da teoria de Holmes e Sustain, no que concerne aos direitos fundamentais de primeira dimensão²¹⁰, a eficácia horizontal dos direitos à alimentação

²⁰⁷ Artigo citado, p. 38-39.

²⁰⁸ *Idem, ibidem*, p. 39.

²⁰⁹ *Ob. cit.*, p. 235-247. A ideia será retomada abaixo.

²¹⁰ Artigo e obras citados anteriormente, com o desenvolvimento específico da proposta da teoria, acolhida amplamente por este trabalho, no tópico 1.2.

e à moradia dos ocupantes, em contraponto ao domínio do particular, todos quanto à vertente do uso do bem de raiz e, por fim, a prescrição aquisitiva do domínio, no que diz respeito à própria disposição e, também, ao gozo, do direito de propriedade do imóvel²¹¹. Nessa última hipótese, a ausência de uso da gleba, por um lapso temporal significativo e preenchidos outros requisitos de natureza subjetiva e objetiva quanto à ocupação do bem por terceiros, implica na chancela, pela legislação substantiva pátria, da perda do direito ao domínio, como forma de destinar o bem de raiz a outro(s) cidadão(s) e permitir o efetivo uso do imóvel, no intento de viabilizar a consecução da função social da terra.

Há, na hipótese, um exercício do juízo de proporcionalidade na elaboração mesma do texto legal, concebida por Artur Stamford da Silva, como momento comunicacional político-jurídico²¹², pois, em reconhecimento ao brocardo latino *“Dormientibus non succurrit ius”*²¹³ e, ainda, a uma espécie de tutela legal da *supressio*, afasta-se o direito ao domínio da gleba rural, nas circunstâncias delineadas nos arts.1.238, 1.239 e 1.242, do Código Civil, em relação às três faculdades intrínsecas ao seu exercício: uso, gozo e disposição. Nessa senda, Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald identificam aquele instituto como uma circunstância em que

[...] será inadmissível o exercício de um direito subjetivo quando o proprietário desidioso descuro de exercitar o domínio e, anos depois, pretende promover a pretensão reivindicatória, frustrando assim as expectativas depositadas, em quem exteriorizou com estabilidade a função social da posse. Ao ser neutralizada a exigibilidade do direito subjetivo pelo seu titular, o sistema

²¹¹ No Código Civil de 2002, as hipóteses de usucapião comum (extraordinário e ordinário, ambos com os prazos regulares e reduzidos) e especial, para a propriedade rural, estão previstas nos arts.1.238, 1.239 e 1.242, daquela legislação substantiva. Apenas, à guisa de esclarecimento, apesar de não ser o tema objeto direto deste estudo, transcreve-se as prescrições. Veja-se:

“[...] Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo. Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

...

Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.

Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico. [...]”.

²¹² Artigo citado, p. 97.

²¹³ Em vernáculo, o direito não socorre aos que dormem.

jurídico reconhece a relatividade de qualquer direito fundamental no ordenamento jurídico. [...] ²¹⁴.

A tutela estatal outrora existente do direito ao domínio deixa de ser reconhecida, assim, de forma apriorística, pelo próprio texto legal ao detentor omissivo, no que diz respeito ao uso do bem por anos a fio. Já no ponto de partida da literalidade social, nesta circunstância, é considerada desproporcional *lato sensu* e, igualmente, em sentido estrito, a proteção da íntegra do tripé proprietário, seja pela ponderação desse direito subjetivo com a segurança jurídica da coletividade e do ocupante do imóvel, de forma exclusiva (art.1.238, *caput*, do CC/02), adicionada, a depender do lapso temporal, à condição do sujeito detentor da gleba (boa-fé - art.1.242, do CC/02), ou em conjunto com a destinação impingida ao bem (finalidade da ocupação à moradia ou ao interesse social - art.1.238, parágrafo único e art.1.239), ou por fim, com a presença dos três requisitos (segurança jurídica, boa-fé do possuidor e função social – art.1.242, parágrafo único, do *Codex*, que constitui dispositivo infraconstitucional semelhante ao art.191, *caput*, da Carta Magna ²¹⁵).

Quanto ao tema, salienta Teori Zavascki que o instituto, assim como a “a desapropriação judicial”, prevista no CC/02 configuram “[...] *formas encontradas pelo legislador para dirimir crises de tensão concreta entre o direito de propriedade e o princípio da função social das propriedades, ambos de estatura constitucional. [...]*”²¹⁶. Naquele primeiro caso, ora objeto de estudo neste trabalho, não há debate social tão intenso, quanto à perda da propriedade em abstrato, levando em conta que a restrição está estipulada de maneira uniforme no elemento cognitivo textual, concebido como instrumento prévio à construção de sentido atual pela linguagem, sendo, de certa forma, um consenso entre os atores sociais.

²¹⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 6. ed., 2009, p. 63. Oportuno destacar, sem embargo, que os autores entendem ser possível o reconhecimento da *supressio* antes do decurso do tempo necessário à usucapião, prevista nas hipóteses legais, considerando que, nessas circunstâncias, não deve haver tutela pelo Estado do uso e da disposição do imóvel, já que a destinação aos terceiros ocupantes seria obrigatória pelo descumprimento da função social, mas existiria, ainda, a proteção da Administração Pública ao gozo da gleba, pela via indireta (desapropriação, com pagamento de montante indenizatório).

²¹⁵ “[...]Art. 191. *Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. [...]*”

²¹⁶ ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no Novo Código Civil. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 05, jan./jun. 2005. Disponível em: <[http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/6723/A Tutela da Posse na Constitui%c3%a7%c3%a3o.pdf?sequence=1](http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/6723/A_Tutela_da_Posse_na_Constitui%c3%a7%c3%a3o.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 27 de setembro de 2014, página 15.

Ainda, essa falta de proteção ao domínio como um exercício de ponderação pela regra da proporcionalidade, já levado a cabo, pelo legislador ordinário, ao fixar a prescrição aquisitiva, nas hipóteses adrede referidas, é também corroborada pelo Poder Judiciário. No âmbito de casos concretos naquele Poder, foi consolidada a orientação de que é possível a ausência de tutela possessória ou reivindicatória ao particular, pela prova da usucapião em matéria de defesa, sendo o entendimento chancelado pela Súmula 237, do Supremo Tribunal Federal, desde 13 de dezembro de 1.963, quando fora o enunciado aprovado pela plenário daquela Corte²¹⁷.

A produção de literalidade, no que pertine à proteção estatal do uso do domínio, quando o proprietário da gleba rural não observa o dever fundamental da função social do imóvel, por sua vez, não consiste em ponto harmônico na construção do sentido entre os interlocutores sociais em solo pátrio. É que, entre os requisitos de instrução da exordial da ação possessória, previstos nos arts. 927 e 928, ambos do CPC²¹⁸, não figura a demonstração do exercício da posse, enquanto exteriorização do domínio, em consonância com a função social da terra. Sobre o tema, inclusive, destaca Leandro Paulsen essa ausência de condicionamento da tutela da propriedade à adimplência da função social, na legislação ordinária, afirmando, todavia, que a mesma “[...] *poderá restar superada em cotejo com outros Direitos Fundamentais.* [...]”

²¹⁹.

Nesse sentido, para a realização desse sopesamento de princípios no caso concreto, e análise acerca da possibilidade de tutela pelo Estado da funcionalidade de uso do direito ao domínio, de imóveis rurais que não respeitem a exploração racional e adequada do bem, ou as legislações ambiental e/ou trabalhista e/ou o bem-estar dos trabalhadores e proprietários da gleba, oportuno retomar os três

²¹⁷ “Súmula 237: O USUCAPIÃO PODE SER ARGÜÍDO EM DEFESA.” Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 24 de setembro de 2014.

²¹⁸ As disposições elencadas assim versam:

“[...]Art. 927. Incumbe ao autor provar:

I - a sua posse;

II - a turbação ou o esbulho praticado pelo réu;

III - a data da turbação ou do esbulho;

IV - a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção; a perda da posse, na ação de reintegração.

Art. 928. Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração; no caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada. [...]”

²¹⁹ Artigo citado, p. 23.

elementos citados, para a construção da literalidade, enquanto ato social colaborativo sob essa perspectiva. Ei-los: a multiplicidade das dimensões proprietárias, evidenciada por Eros Grau²²⁰, o custo significativo da tutela desse direito pela Administração Pública também no que tange às garantias individuais classicamente consideradas como deveres negativos do Estado e, por fim, a eficácia horizontal dos direitos fundamentais nas relações privadas dos cidadãos.

Sobre a inexistência de uma única ótica sobre o domínio, na sociedade pós-moderna, assim elucida Grau: “[...] **A propriedade, afirmada pelo texto constitucional, reiteradamente, no art.5º, inciso XXII do art.5º e no art.170, III, não constitui um instituto jurídico, porém um conjunto de institutos jurídicos relacionados a distintos tipos de bens. [...]**”²²¹. Essa é a orientação de Leandro Paulsen, também, sobre a matéria, asseverando o doutrinador que

[...] É importante que se tenha bem clara a idéia de que, em verdade, não temos uma situação de proprietário a considerar, mas as diversas propriedades, conforme seu objeto, cada um com sua funcionalização específica e geradora de conseqüências jurídicas peculiares. [...]

²²²

A tutela do direito ao domínio, assim, e como já aduzido mais acima, ocorre em diversas dimensões, sendo que a garantia da propriedade da terra, na esfera estática e enquanto direito subjetivo do cidadão a usufruir de seu patrimônio e garantir a sua sobrevivência digna e a de sua família, necessita de compatibilização com o interesse coletivo, e, assim, com o perfil objetivo e dinâmico da propriedade, quando esta incide sobre bem de produção como a terra. Nesse sentido, destaca Eros Grau que é oportuno “[...] **enfatizar a importância entre propriedade estática e propriedade dinâmica como critério de demonstração do pleno conúbio entre direito e função [...]**”²²³

Ora, no caso, uma proposta de literalidade possível como resultado de um consenso colaborativo, a partir do texto apriorístico da CR/88, é exatamente a tutela do domínio na dimensão estática da propriedade, através do gozo indireto, reconhecido constitucionalmente, ao fixar o pagamento prévio de indenização pela perda do bem, nos procedimentos de desapropriação para fins de reforma agrária (art.184, *caput*, da Carta Magna), a partir do qual pode o indivíduo gozar do seu

²²⁰ *Ob. cit.*, p. 236-247.

²²¹ *Ob. cit.*, p. 236. Destaque existente no original.

²²² Artigo citado, p. 29.

²²³ *Ob. cit.*, p. 244. Realce presente no texto do doutrinador.

patrimônio, ainda que indiretamente, na forma de pecúnia e TDA's. E, na vertente dinâmica e objetiva da terra, como bem produtivo, a recusa da proteção estatal à posse da gleba rurícola àquele detentor de domínio, que descumpra a função social do imóvel.

É que, na perspectiva de relativização dos direitos fundamentais e, inclusive, do seu conteúdo essencial, a depender do contexto e nos termos da lição de Virgílio Afonso da Silva sobre o tema²²⁴, a tutela da posse pelo Estado, enquanto reflexo do domínio, de gleba rural inadimplente com o interesse da coletividade, não resiste à ponderação do princípio da função social enquanto dever fundamental do proprietário, em face do direito ao domínio, seja, em alguns casos, pela falta de adequação e necessidade da medida, quando possível a desapropriação do imóvel, por interesse social, para fins de reforma agrária, seja, ainda, pela desproporcionalidade da providência em sentido estrito, mesmo que superadas as duas primeiras vertentes da regra para o sopesamento, pois, quando cotejada com os custos econômicos dessa proteção e, ainda, com a eficácia entre particulares dos direitos fundamentais à alimentação e à moradia dos ocupantes, a possibilidade de precedência daquela garantia, na dimensão de uso, se esvai.

No ponto, é relevante a transcrição dos ensinamentos de Fredie Didier Jr. sobre a incorporação, no ordenamento jurídico pátrio, do dever fundamental da função social da propriedade, enquanto princípio constitucional, para a leitura das relações não só entre o indivíduo e o Estado, mas também, entre particulares. Sobre o tema, assim elucida o doutrinador:

[...] A consagração da função social da propriedade como princípio constitucional e, não bastasse isso, direito fundamental, naturalmente repercute no regramento infraconstitucional de tutela processual da posse. Afinal, o proprietário, para cumprir a função social da propriedade, precisa, obviamente, possuir a coisa; ou seja, a posse é o principal instrumento de exercício do direito de propriedade, que, como visto, deve observar os deveres fundamentais decorrentes daquela cláusula geral constitucional. A posse é, pois, o instrumento da concretização do dever constitucional de observância da função social da propriedade. [...] ²²⁵

E, ainda, arremata Fredie Didier Jr., esclarecendo que

²²⁴ Artigo citado anteriormente.

²²⁵ DIDIER JR., Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. In: DELGADO, Mário Luiz. ALVES, Jones Figueiredo (Coords.). **Novo Código Civil: questões controvertidas: Direito das coisas**. São Paulo: Método, vo. 7, 2008, p. 100-101.

[...] Ao possuidor, cuja posse não esteja em conformidade com os deveres que lhe são constitucionalmente impostos, não é deferida a tutela processual da posse. A justificativa é elementar: se a tutela processual da posse serve à tutela do titular do domínio, se esse domínio não é digno de proteção jurídica, porquanto em desacordo com o “modelo constitucional do direito de propriedade”, não poderá receber proteção o instrumento de realização desse mesmo direito: a posse. Fala-se, então, em uma função social da posse.

...

Deste modo, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 criou um novo pressuposto para a obtenção da proteção processual possessória: a prova do cumprimento da função social. Assim, o art. 927 do CPC, que enumera os pressupostos para a concessão da proteção possessória, deve ser aplicado como se ali houvesse um novo inciso (o inciso V), que se reputa um pressuposto implícito, decorrente do modelo constitucional de proteção da propriedade. A correta interpretação dos dispositivos constitucionais leva à reconstrução do sistema de tutela processual da posse, que passa a ser iluminado pela exigência de observância da função social da propriedade. [...]

²²⁶.

Ainda, acerca da matéria, partindo da ideia de que “[...] o princípio da **propriedade direito** supõe ao mesmo tempo o da **propriedade obrigação** [...]”²²⁷, conforme ressalta Rosalinda Pereira, “[...] é incongruente com a norma constitucional conferir proteção possessória ao titular do domínio que não cumpre a função social da propriedade. [...]”²²⁸.

Sobre o tema, discorrendo sobre o ônus da prova do adimplemento da função social da terra, Jacques Távora Alfonsín afirma que este é do autor da demanda possessória ou petítória, com o objetivo jurisdicional de proteção do domínio na sua vertente de uso, considerando que a propriedade utilizada sem observância desse dever fundamental é um risco para a sociedade, o que autorizaria essa distribuição invertida do ônus probante, com fulcro nas disposições processuais sobre tutela de direitos coletivos, prevista na legislação consumerista (arts.6º, inciso VIII e 81, ambos do CDC)²²⁹. Nessa senda, sustenta que

[...] O dever de provar que a função social está sendo cumprida, assim, pelo simples fato de ela se constituir num dever, encargo ou obrigação – seja como tal vínculo se considere – embora contido dentro de um direito, não poderia ser atribuído com exclusividade, justamente, a quem tendo “interesse alheio” ao do proprietário, sofre os efeitos do risco criado pelo direito que o último titula. [...] ²³⁰

²²⁶ *Idem, ibidem*, p. 101-102. Proteção do domínio aqui entendida como tutela pelo Estado do uso e da disposição e, não, do gozo, que permanece realizada, pela indenização, nos processos de desapropriação.

²²⁷ PEREIRA, Rosalinda P. C. Rodrigues. A teoria da função social da propriedade rural. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 118.

²²⁸ *Idem, ibidem*, p. 123.

²²⁹ *Ob. cit.*, p. 189 a 195.

²³⁰ *Idem, ibidem*, p. 194.

O condicionamento da tutela estatal, na faculdade de uso, como elemento do direito ao domínio, ao adimplemento da função social da terra, advém, assim, da relativização dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico pátrio e, nesses termos, da produção de literalidade enquanto sentido atual e construído entre os interlocutores sociais, adotada a teoria externa do âmbito de proteção das garantias individuais e coletivas, por meio da CR/88. Ora, como ensinam Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald

[...] na lógica do princípio da proporcionalidade, a grave missão conferida aos magistrados será avaliar, no bojo de ações petitórias e possessórias, se os protagonistas cumprem as funções sociais da propriedade e posse. A função social é o elemento legitimador de índole constitucional.

...
Existem inúmeras configurações possessórias e cada qual será dimensionada e ponderada em razão de suas especificidades, pela “ética da situação”. O possuidor é um ser humano concreto, inserido em múltiplos contextos, e não apenas o abstrato titular de **animus domini** como acreditava Savigny, ou o proprietário que demanda rápida tutela, nas palavras de Ihering. [...] ²³¹

Essa, igualmente, é a lição de Teori Albino Zavascki, ao entender que “[...] a tutela constitucional da posse opera-se pela funcionalidade, vale dizer, em vista da obtenção de objetivos especiais, enunciados de forma expressa ou compreendidos, genericamente, no princípio da função social das propriedades. [...]” ²³². Prossegue o doutrinador, indicando que, nessas hipóteses, “[...] Cabe ao juiz, mediante a devida ponderação do caso concreto, criar regra de solução que comprometa o mínimo possível os valores colidentes e faça prevalecer aquele que, nas circunstâncias, puder ser considerado objetivamente preponderante. [...]” ²³³.

No ponto, a eficácia horizontal dos direitos fundamentais à moradia e à alimentação adequadas dos ocupantes dos bens de raiz exsurge como elemento relevante na ponderação acerca da tutela estatal da propriedade privada dos cidadãos, na vertente de uso, em contraponto com esses direitos sociais. Nesse sentido, é a lição de Jacques Távora Alfonsín, ao esclarecer que

[...] Como a propriedade privada sobre grande extensão de terra é, fatalmente, fonte permanente de colisão entre direitos, conforme a história testemunha, a vantagem que esse princípio [da função social da terra] agrega à interpretação da norma constitucional, está no fato de que ela “pondera bens” numa “relação de precedência” [...] ²³⁴,

²³¹ *Ob. cit.*, p. 54.

²³² Artigo citado, p. 08.

²³³ *Idem, ibidem*, p.21.

²³⁴ *Ob. cit.*, p. 207. Expressão entre colchetes inserida no texto.

concluindo o autor que, nesse caso concreto, tal precedência existe, em favor dos direitos fundamentais de proteção, em última instância, da vida e da dignidade humana, como, por exemplo, os direitos sociais à alimentação e à moradia, sendo relativo o “[...] *“direito adquirido” sobre a terra enquanto bem de produção, se tal direito estiver violando outros direitos e interesses alheios; [...]*”²³⁵

Ademais, sobre a temática da eficácia direta entre particulares dos direitos fundamentais, em que pese não ser a matéria objeto imediato deste trabalho, que parte da proposta de sentido, de certo modo, consensual, na doutrina e na jurisprudência pátrias²³⁶, a despeito da existência de entendimentos minoritários divergentes, de que aquela é literalidade possível e presente no sistema jurídico brasileiro, oportuno ressaltar que, conforme elucida Daniel Sarmiento, levando-se em conta que as violações das garantias individuais não advêm apenas do Estado, e, sim, também de uma série de outros atores particulares “[...] *presentes em esferas como o mercado, a família, a sociedade civil e a empresa, a incidência dos direitos fundamentais na esfera da relações entre particulares se torna um imperativo incontornável [...]*”²³⁷, mormente como forma de superação de desigualdade sociais na realidade brasileira e considerando que “[...] *a linguagem adotada pelo constituinte na redação da maioria dos direitos fundamentais transmite a idéia de uma vinculação passiva universal. [...]*”²³⁸

Do mesmo modo, indica Thiago de Oliveira Gonçalves o reconhecimento da eficácia dos direitos fundamentais entre particulares de forma direta, aduzindo que

[...] nosso ordenamento submete todas as leis à conformação constitucional, o que pode ser discutido em qualquer tipo de litígio, independentemente da presença do Estado. Mais do que isso, não somente as leis devem se submeter às normas constitucionais, como essas, em certa medida, se aplicam a todas as ações, seja de entes públicos ou de particulares, ao menos enquanto princípios e valores a serem observados. [...] ²³⁹.

²³⁵ *Idem, ibidem*, p. 209.

²³⁶ Esse entendimento majoritário e a adoção da eficácia horizontal dos direitos fundamentais pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive com retropectiva histórica acerca da evolução da matéria na jurisprudência daquela Corte, é muito bem delineada por Daniel Sarmiento, em artigo sobre o tema (SARMENTO, Daniel. A vinculação dos particulares aos direitos fundamentais: o debate teórico e a jurisprudência do STF. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang; CARBONELL, Miguel (Coords.). **Direitos, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: JusPODIVM, 2011, p. 285-323.).

²³⁷ *Idem, ibidem*, p. 285.

²³⁸ *Idem, ibidem*, p. 317.

²³⁹ Artigo objeto de referência anteriormente, p. 323.

Esse é também o entendimento de Ingo Wolfgang Sarlet, ao salientar a ampliação da participação social no exercício do poder, no Estado Democrático e Social de Direito, elucidando que, na sociedade contemporânea, “[...] *a liberdade individual [nela incluída a dignidade da pessoa humana] não apenas carece de proteção contra os Poderes públicos, mas também contra os mais fortes no âmbito da sociedade, isto é, os detentores de poder social e econômico [...]*”²⁴⁰, sustentando haver, nessas hipóteses, “[...] *relativo consenso a respeito da possibilidade de se transportarem diretamente os princípios relativos à eficácia vinculante dos direitos fundamentais para a esfera privada, já que se cuida indubitavelmente de relações desiguais de poder [...]*”²⁴¹.

Configura, pois, elemento relevante na produção de sentido atual e colaborativo da proteção do direito ao domínio, na vertente de uso, a análise do adimplemento da função social da gleba rurícola pelo proprietário, enquanto dever fundamental, em conjunto com os direitos igualmente fundamentais à moradia e à alimentação adequadas dos ocupantes do imóvel, para, pela aplicação da regra da proporcionalidade, definir a relação de precedência entre as garantias constitucionais no caso concreto. É que, desse modo, é viável a construção de uma literalidade colaborativa entre os interlocutores sociais, de acordo com a premissa linguística de Marcuschi de que “[...] *conhecer é relacionar fenômenos e não simplesmente representar mentalmente um mundo externo. [...]*”²⁴².

Por derradeiro, outra importante baliza para a ponderação em testilha e a construção de uma literalidade possível no âmbito da sociedade brasileira, é a circunstância de que a tutela dos direitos fundamentais de primeira dimensão não consiste num dever absenteísta do Estado de Direito. Como salienta Flávio Galdino, em adesão à teoria de Holmes e Sustain, exposta no item 1.2 deste trabalho, “[...] *Na verdade, a expressão “respeito à propriedade”, como dever negativo do Estado, conduz a uma compreensão equivocada do fenômeno. [...]*”²⁴³. Ora, levando em conta que todos os Direitos exigem, em *ultima ratio*, uma prestação positiva da Administração Pública, ainda que seja com o aparelhamento dos seus quadros

²⁴⁰ *Ob. cit.*, p. 386. Frase entre colchetes inserida na citação.

²⁴¹ *Idem, ibidem*, p.388.

²⁴² MARCUSCHI, Luiz Antônio. Cognição, explicitude e autonomia no uso da língua. In: _____. **Cognição, linguagem e práticas interacionais**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2007, p. 38.

²⁴³ Artigo citado, p. 262

(Executivo e Judiciário, por exemplo), para tutela da garantia fixada, figura como elemento relevante para o deslinde da colisão entre os direitos fundamentais à propriedade privada, na dimensão de uso, de um lado, e à moradia e à alimentação adequadas dos ocupantes, de outro, o custo a ser despendido pelo Poder Público para proteção daquela garantia, mormente quando não observa o detentor do domínio o dever fundamental de destinação racional e adequada da terra.

É que, como destaca Sérgio Sérulo da Cunha,

[...] Para que um direito condicionado como o direito de propriedade se apresente às mentalidades como natural, não condicionado, e superior aos direitos elementares da vida, é necessário que exista, além do aparato estatal que o protege, o aparato ideológico que oculta as realidades. [...] ²⁴⁴,

sobressaindo-se possível que, a despeito do particular não ter qualquer obrigação direta de satisfação do direito fundamental à moradia e à alimentação de terceiros, sem quaisquer vínculos para consigo, figure em sujeição passiva da tutela dessas garantias. Nesse sentido, indica o doutrinador que “[...] *sendo requisito da ação reivindicatória a prova de propriedade, o autor será julgado carecedor da ação se não for instruída com ela (título de origem e título de exercício, correspondendo, este, ao preenchimento da função social) [...]*” ²⁴⁵, exatamente em exercício de ponderação do direito à subsistência da parte requerida, em contraponto com o direito ao uso do domínio do demandante.

²⁴⁴ CUNHA, Sérgio Sérulo da. A nova proteção possessória. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 268.

²⁴⁵ *Idem, ibidem*, p.273.

4. A LITERALIDADE DO ESBULHO POSSESSÓRIO MOTIVADO POR CONFLITO FUNDIÁRIO COLETIVO NA DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

4.1 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS N. 2.027-38/00, N. 2.109-52/01 E REEDIÇÕES, OS ATORES DA LITERALIDADE E O ÓBICE À DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA, NA OCORRÊNCIA DE ESBULHO POSSESSÓRIO, MOTIVADO POR CONFLITO FUNDIÁRIO COLETIVO

“[...] *A origem das ocupações de terra prende-se à acentuada descrença dos Sem Terra na determinação dos governantes em realizar os assentamentos livres da pressão das invasões [...]*”, assevera José Carlos Garcia²⁴⁶, se referindo ao esbulho possessório de latifúndios descumpridores da função social como ato de desobediência civil, com a finalidade de alterar as normas jurídicas postas e o *statu quo* de concentração das glebas rurais nas mãos de poucos proprietários no cenário nacional. É que, não sendo a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária procedimento administrativo vinculado e com consecução obrigatória pela Administração Pública e levando em conta, ainda, a escassez de recursos materiais e humanos, para realizar tal Política Pública, essa é a forma que os trabalhadores rurais, sem acesso aos direitos fundamentais à moradia e à alimentação, encontram para pressionar o Estado a realizar a tutela de tais garantias constitucionais.

Ora, não havendo correspondência no mundo ontológico da deontologia assegurada aos direitos fundamentais sociais na Constituição da República de 1988, verifica-se o caráter excessivamente retórico e simbólico da Carta Magna. Nessa hipótese, como elucida Marcelo Neves,

Contraditoriamente, portanto, embora a Constituição simbólica, presente basicamente no Estado periférico ..., tenha a função ideológica de promover a confiança no Estado ou no Governo (em sentido amplo), servindo-lhes como fórmula de representação retórica e álibi, ela pode converter-se em casos extremos de discrepância entre texto e realidades constitucionais num fator de promoção de desconfiança na própria figura do Estado. [...] ²⁴⁷.

²⁴⁶ GARCIA, José Carlos. O MST entre desobediência e democracia. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 169.

²⁴⁷ *Ob. cit.*, p. 110.

Exsurge, assim, a desobediência civil dos movimentos populares como resposta ao simbolismo álibi da Constituição e dos direitos fundamentais à alimentação e à moradia adequadas nela promulgados. Nesse diapasão, esclarece Luiz Edson Fachin que “[...] *As ocupações constituem uma resposta à histórica falta de mudança da estrutura fundiária brasileira: gestos que significam um resultado reverso da realidade agrária e do processo de colonização. [...]*”²⁴⁸.

O exercício dessa possibilidade de protesto e reivindicação, contudo, nem sempre se cinge à realização de atos característicos do instituto, típicos por sua ilegalidade *prima facie*, pela sua publicidade e pela não-violência. Muitas vezes, seja em resposta ao desforço imediato dos detentores de domínio do bem, na defesa de sua posse, ainda que ilegítima, como indica Fernando da Costa Tourinho Neto²⁴⁹, seja como forma mesma de adentrar o bem de raiz com exploração irracional e inadequada (desmatamento e/ou trabalho escravo no imóvel), os atos perdem a característica de pacificidade, refletindo, como destaca Leandro Ribeiro da Silva, a desorganização do meio rural brasileiro, “[...] *com milhares de trabalhadores sem-terra acampados às margens das estradas ou tentando ocupar áreas ociosas, de grandes e médios latifúndios. [...]*”²⁵⁰, indicando o doutrinador que, por vezes, se verificam “[...] *situações deprimentes, como os conflitos no campo, que resultam na morte de dezenas de trabalhadores rurais [...]*”²⁵¹.

Nesse contexto, e com o objetivo de “[...] *coibir os excessos praticados pelos movimentos de trabalhadores sem terra seja com relação à invasão de imóveis rurais como a de bens públicos [...]*”²⁵², e, assim, minimizar os conflitos no campo, é que os Ministros do Desenvolvimento Agrário, da Fazenda, da Justiça e do Planejamento, Orçamento e Gestão, submeteram ao Presidente da República a

²⁴⁸ FACHIN, Luiz Edson. A justiça dos conflitos no Brasil. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 278.

²⁴⁹ TOURINHO NETO, Fernando da Costa. Legitimidade dos movimentos populares no Estado Democrático de Direito – as ocupações de terras. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p.193.

²⁵⁰ *Ob. cit.*, p. 58.

²⁵¹ *Idem, ibidem*.

²⁵² BRASIL. Congresso Nacional. Mensagem n. 649, do Excelentíssimo Presidente da República e Exposição de Motivos Interministerial n. 002/00. Submissão do texto da Medida Provisória que “Acrece e altera dispositivos do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e dá outras providências”. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 10 de junho de 2000. Páginas 14.638-14.639. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=14158>. Acesso em: 12 de junho de 2014.

Exposição de Motivos n. 002/00, em 04 de maio de 2000, com a proposta de modificação da Medida Provisória n. 1.999-37/00, e, dessa forma, o acréscimo dos parágrafos 6º ao 9º e do art.2-A à Lei n. 8.629/93. Tais prescrições, particularmente a inclusão do parágrafo 6º, do art.2º, na Lei n. 8.629/93, estipularam, pela primeira vez em sede legal no ordenamento pátrio²⁵³, a vedação de vistoria nos imóveis esbulhados, como resultado de conflito fundiário coletivo, fixando uma quarentena de dois anos após a desocupação, para possibilidade do procedimento administrativo no bem de raiz, sendo chanceladas pelo Chefe do Poder Executivo naquela data, com a edição da MP n. 2.027-38/00, que fora sucessivamente reeditada naquele período legislativo.

No ano subsequente, nova alteração na Medida Provisória n. 2.027-38/00 foi proposta pela Exposição de Motivos n. 23/01, do Ministro do Desenvolvimento Agrário Raul Beles Jungmann Pinto, em 04 de maio de 2001, com a previsão de recrudescimento da quarentena para vistoria das glebas rurais esbulhadas, em decorrência de conflito agrário coletivo, de dois para quatro anos e, ainda, com a delimitação da vedação, não só ao ato administrativo de vistoria de levantamento de dados e informações, realizada pelo INCRA, mas também às atividades estatais de avaliação e desapropriação mesma do imóvel ocupado. Em justificativa da proposta, e, inclusive, da fixação, na novel minuta de MP, da exclusão

²⁵³ Em momento anterior, no âmbito infralegal, tal proibição havia sido estipulada por Decreto autônomo do Presidente da República, em regulamentação do procedimento administrativo de desapropriação para fins de reforma agrária. Nesse sentido, é o teor do Decreto n. 2.250/97, especificamente do seu art.4º, veja-se: “[...] Art. 4º O imóvel rural que venha a ser objeto de esbulho não será vistoriado, para os fins do art. 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, enquanto não cessada a ocupação, observados os termos e as condições estabelecidos em portaria do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. [...]”, regulamentado pela Portaria MDA n. 62/01, de 27 de março de 2001, que previa a impossibilidade da Autarquia Agrária vistoriar ou avaliar o imóvel esbulhado durante a ocupação e, ainda, por uma quarentena de dois a quatro anos, a depender da constatação ou não de reincidência da ocupação, de acordo com o art.1º do ato regulamentar. Ambas as normas podem ser consultadas em: BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto n. 2.250, de 11 de junho de 1997. Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado a reforma agrária e dá outras providências. Diário Oficial da União de 12 de junho de 1997, Seção 1, p. 02 e 03. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 20 de dezembro de 2014 e BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Portaria n. 62, de 27 de março de 2001. Trata de critérios para realização de vistoria de imóveis rurais. Diário Oficial da União de 29 de março de 2001, Seção 1, p. 77. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 20 de dezembro de 2014.

do PNRA dos ocupantes identificados nesses conflitos, sustentou o Ministro que a medida, pautada

[...] pelo primado democrático de garantir a ordem pública, ... visa em essência estabelecer mecanismos contensores dos excessos que, não obstante o democrático e constitucional direito de associação para a consecução de fins lícitos, em muitos episódios de mobilização de massas pela e para a reforma agrária, têm fugido ao controle das próprias lideranças dos mobilizados, expondo a risco de danos outros tantos interesses e direitos igualmente secundados pela Constituição.²⁵⁴

A proposta foi acolhida pelo Presidente da República, sendo encaminhada para deliberação do Congresso Nacional, em 24 de maio de 2001, pela Mensagem n. 482, tombada sob o número de Medida Provisória 2.109-52/01. Essa espécie legislativa, por sua vez, foi reeditada até a MP n. 2.183-56/01, de 24 de agosto de 2001, sem que fosse apreciada pelo Congresso Nacional, quando houve a promulgação da Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001, prevendo vigência permanente àquela espécie legislativa, até revogação expressa por outra MP ou apreciação pelo CN²⁵⁵, até então incorrida.

A proibição legal entelada nestas Medidas Provisórias, sem embargo, e ainda que os signos textuais previstos no art. 2º, parágrafos 6º e 7º, da Lei n. 8.629/93, confirmam, aprioristicamente, uma ideia de vedação absoluta do procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária nas hipóteses de esbulho possessório motivado por conflito fundiário coletivo, necessita de uma interpretação situada e atualizada pelo contexto social vigente, de acordo com a relação intersubjetiva construída entre os interlocutores envolvidos. Nessa senda, é que Luiz Antônio Marcuschi elucida que “[...] as significações e os sentidos textuais e discursivos não podem estar aprisionados no interior dos textos pelas estruturas linguísticas [...]”²⁵⁶,

²⁵⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Mensagem n. 482, do Excelentíssimo Presidente da República e Exposição de Motivos Interministerial n. 023/01. Submissão do texto da Medida Provisória que “Acréscce e altera dispositivos do Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e dá outras providências”. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 03 de agosto de 2001, p. 13.853-13.854. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=3573>. Acesso em: 12 de junho de 2014.

²⁵⁵ BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 12 de setembro de 2001, Seção 1, página 1. Eis o teor da prescrição acima referida: “[...] Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional. [...]”.

²⁵⁶ MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Produção textual, análise de gêneros e compreensão**. São Paulo: Parábola Editorial, 2008, p. 241.

sendo, assim, apenas, um ponto de partida para atribuição de sentido do texto, no momento do processo hermenêutico.

Esse processo consiste na construção de sentido colaborativa entre os diversos atores sociais da literalidade, seja daqueles institucionais, como o Poder Judiciário, por seus Tribunais Superiores, ou como o Poder Executivo, através do Tribunal de Contas da União – TCU e da Advocacia-Geral da União – AGU, seja através da compreensão desses dispositivos pelas pessoas físicas e jurídicas diretamente afetadas pela hermenêutica produzida, *in casu*, os proprietários de terras e os ocupantes de imóveis rurais esbulhados. É que, conforme esclarece Cláudia Maria da Costa Gonçalves, as políticas sociais “[...] são questões também de Direito Público, todavia não se esgotam ou se completam no mundo jurídico, antes pelo contrário, suscitam igualmente o debate político e, bem assim, a participação popular. [...]”²⁵⁷.

Assim, e considerando que o direito de participação na democracia representativa passa a ser importante pilar da legitimidade do Estado de Direito e que, como elucida Jorge Miranda, “[...]a consciência jurídica é sempre uma consciência formada segundo certos valores e sem um consenso básico acerca das relações entre a pessoa e o Estado não existe princípio de legitimidade [...]”²⁵⁸, prossegue o presente estudo, perquirindo a proposta de sentido, concebida, na atualidade, por cada um desses atores sociais, no que diz respeito à vedação da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária de glebas rurais ocupadas, em decorrência de conflito fundiário coletivo. É, nesse diapasão, na perspectiva de dialogicidade e colaboração participativa dos diversos atores institucionais e sociais envolvidos nesse processo hermenêutico e, mais uma vez, levando em conta que o Estado Democrático de Direito reclama, como indica o doutrinador citado²⁵⁹, não só uma liberdade-autonomia, mas também uma liberdade-participação, para assegurar a sua legitimidade, que é feita a análise da proposta de sentido do art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, sob o ponto de vista dos múltiplos interlocutores sociais.

Na análise, retoma-se, mais uma vez, a teoria linguística de Luiz Antônio Marcuschi, seguida como viés orientativo deste trabalho, e levando em conta que “[...]”

²⁵⁷ *Ob. cit.*, p. 240.

²⁵⁸ MIRANDA, Jorge. Direitos e deveres fundamentais do homem. **Revista Eletrônica Anima**. Curitiba, ano 1, 2. ed. vol. 2, 2010, p. 391. Disponível em: http://www.anima-opet.com.br/anima_2.php. Acesso em: 29 de setembro de 2014.

²⁵⁹ *Idem, ibidem*, p. 380.

*Referir não é uma atividade de etiquetar um mundo preexistente extensionalmente designado, mas sim uma atividade discursiva (essencialmente criativa) [...]*²⁶⁰, sendo o processo hermenêutico, pois, inferência ao invés de decodificação.

4.2 A LITERALIDADE DO PODER JUDICIÁRIO – OS TRIBUNAIS SUPERIORES

Da função inicial de “dizer o direito” – *jurisdictio*, do Estado liberal burguês à posição de intérprete nato da Constituição da República, legitimada com o Estado Democrático de Direito e com o neconstitucionalismo, figura o Poder Judiciário e, particularmente, os Tribunais Superiores pátrios, como relevante ator institucional, na hermenêutica das normas produzidas pelo Legislativo e/ou Executivo e pelo Poder Constituinte originário e derivado e, assim, como proponente de sentido para o consenso social colaborativo, na construção de uma sociedade mais justa e solidária. Ora, sendo instância pacificadora dos conflitos sociais e responsável, em *ultima ratio*, pela solução dos litígios instaurados entre os cidadãos, como corolário do princípio da ubiquidade, é interlocutor de suma importância, na interpretação infraconstitucional da vedação do procedimento de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, de imóveis esbulhados e no seu cotejo, com os preceitos constitucionais da Carta Magna.

Nesse sentido, a matéria foi submetida, inicialmente, ao Supremo Tribunal Federal, em sede de mandados de segurança, impetrados por proprietários de glebas rurais ocupadas, que foram objeto de Decreto de declaração desses bens como de interesse social para o Poder Executivo, para fins de reforma agrária. Em exercício da competência a si atribuída no art.102, inciso I, alínea d, da CR/88²⁶¹, e levando em conta que tais atos são próprios do Presidente da República, o Excelso Pretório apreciou os *writs* a ele submetidos, apresentando uma proposta de sentido do art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93 compatível com a Carta Magna e, ainda,

²⁶⁰ MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Produção textual, análise de gêneros e compreensão**. São Paulo: Parábola Editorial, 2008, p.142.

²⁶¹ “[...] Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

...

d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal; [...]

com a ideia da teoria linguística de Marcuschi de que “[...] a formação do conceito tem um caráter produtivo e não simplesmente reprodutivo. [...]”²⁶²

A hermenêutica atribuída ao dispositivo legal em testilha foi, assim, para além do sentido literal dos signos textuais veiculados pelo Presidente da República na Medida Provisória n. 2.109-52/01, sucessivamente reeditada até a MP n. 2.183-56/01. Assim é que, após a edição da MP n. 2.027-38/00, no Mandado de Segurança preambular sobre a matéria, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, cassando medida cautelar anteriormente concedida à Impetrante AGRISA – Agro-industrial Serrana Ltda., no MS n. 24.163/DF, denegou a segurança pretendida pela proprietária da fazenda Serrana, concluindo que “[...] A vedação prevista no § 6º do artigo 4º da Lei nº 8.629/93 com a redação dada pela MP 2109/01, alcança as hipóteses em que a vistoria ainda não tenha sido realizada ou quando feitos os trabalhos após a ocupação. [...]”²⁶³. Nesses termos, entendeu a Corte Suprema que

[...] a vedação supõe, pelo menos, que haja a probabilidade de que a invasão tenha desfigurado a classificação da área, modificando-a de produtiva, para improdutiva, ou tenha causado danos que a possa ter desvalorizado. Caso contrário, a norma proibitiva se desvestiria de sua finalidade. [...]”²⁶⁴

Esse viés teleológico na hermenêutica do referido dispositivo legal foi mantido no MS n. 25.022/DF²⁶⁵, julgado em 27 de outubro de 2005, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, e, também, no MS n. 25.360/DF²⁶⁶, relatado pelo Ministro Eros Grau, na mesma data. Nesse último *writ*, foi proposta, de forma clara, a ideia de que a ocupação da gleba tem somente o condão de obstar o processo administrativo expropriatório, quando vinculada com a improdutividade do imóvel, sendo indicado no aresto que

[...] O esbulho possessório que impede a desapropriação [art.2º, § 6º da Lei nº 8.629/93, na redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56/01], deve ser significativo e anterior à vistoria do imóvel, a ponto de alterar os graus de

²⁶² MARCUSCHI, Luiz Antônio. Aspectos problemáticos numa semântica lógica para línguas naturais. In: _____. **Fenômenos da linguagem** – reflexões semânticas e discursivas. Rio de Janeiro: Lucerna, 2007, p. 60.

²⁶³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão do Plenário. MS n. 24.136/DF. Relator: Ministro Maurício Côrrea. Data do julgamento: 11.09.2002. DJ de 08.11.2002. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

²⁶⁴ *Idem, ibidem*.

²⁶⁵ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão do Plenário. MS n. 25.022/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Data do julgamento: 27.10.2005. DJ de 16.12.2005. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

²⁶⁶ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão do Plenário. MS n. 25.360/DF. Relator: Ministro Eros Grau. Data do julgamento: 27.10.2005. DJ de 25.11.2005. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

utilização da terra e de eficiência em sua exploração, comprometendo os índices fixados em lei. [...] ²⁶⁷.

Há, assim, na proposta de sentido veiculada pelo Supremo Tribunal Federal, a vinculação direta do art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, após a redação atribuída pelas MPs n. 2027-38/00 e reedições, a uma finalidade protetiva do direito ao domínio, no que tange à ocorrência de força maior. No ponto, detectada a ausência de responsabilidade do proprietário do bem de raiz pelo *statu* de improdutividade da gleba e sendo esta relacionada, de maneira causal, com o esbulho possessório, motivado por conflito fundiário coletivo, existiria, no ordenamento jurídico nacional, justo motivo para obstar a política pública de reforma agrária, por meio da desapropriação.

Nessa circunstância, sendo os ocupantes os responsáveis pelo descumprimento da função social da terra, não se afigura razoável a tutela dos direitos fundamentais à moradia e à alimentação desses indivíduos, em detrimento do uso e da disposição do bem de raiz do detentor da gleba rural, que não deu causa à inadimplência social da destinação do imóvel; ora, entendido de outro modo, se cancelaria a possibilidade de benefício da própria torpeza aos movimentos populares e aos indivíduos esbulhadores do bem, na busca da satisfação pelo Estado dos seus direitos sociais. É que, nessa hipótese, deixa de existir espontâneo descumprimento do dever fundamental, constitucionalmente atribuído aos proprietários de glebas imobiliárias, no art.5º, inciso XXIII, da CR/88, sendo o detentor de domínio submetido à circunstância alheia à sua vontade, que não induz, portanto, à restrição do direito fundamental de propriedade, pela desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária.

Essa orientação do Excelso Pretório é replicada, ainda, no MS n. 24.764/DF²⁶⁸, após extenso debate do Plenário dessa Corte, neste caso concreto, acerca da ocorrência fática ou não do esbulho possessório do engenho Dependência, no Município de Tracunhaém/PE, ou se configuraria a hipótese de ocupação mansa e pacífica de posseiros antigos no bem, de propriedade da Companhia Brasileira de Equipamentos. No caso, o Supremo Tribunal Federal, firmada a premissa fática, por

²⁶⁷ *Idem, ibidem.*

²⁶⁸ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão do Plenário. MS n. 24.764/DF. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Relator para Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Data do julgamento: 06.10.2005. DJ de 24.03.2006. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

maioria dos Ministros, de que houve ocupação motivada por conflito possessório coletivo em um dos imóveis objeto do litígio – engenho Dependência, chancelou o entendimento de que “[...] *Ocupação pelos “sem-terra” de fração que, embora diminuta, é representativa para administração da propriedade [...]*”²⁶⁹, legitima a vedação da desapropriação do bem, por interesse social, para fins de reforma agrária.

Nesse julgamento, vinculando, mais uma vez, a extensão daquela proibição legal à sua relação com a improdutividade do imóvel, foi parcialmente complementada a orientação da Corte, existente, inclusive, já em momento anterior à MP n. 2.027-38/00 e reedições, para considerar obstada a desapropriação de bem de raiz, para fins de reforma agrária, pela ocorrência de força maior, quando tiver havido ocupação de parcela da gleba rural, que, mesmo diminuta, seja significativa para administração do imóvel. Assim, ainda que altere, de certo modo, o entendimento fixado em julgados anteriores, como o MS n. 23.054/PB²⁷⁰, em que se partia da premissa omnicompreensiva de que o esbulho diminuto de gleba rural não tinha o condão de alterar a produtividade do imóvel e, dessa forma, vedar o procedimento expropriatório, mantém-se, na essência, o vínculo da proibição legal com a causalidade da inadimplência da função social, em sua vertente econômica, atrelada ao esbulho possessório, motivado por conflito fundiário coletivo.

A orientação jurisprudencial, em sede difusa, é mantida pelo Excelso Pretório no MS n. 25.186/DF²⁷¹, no qual o Ministro Relator Carlos Britto faz referência ao entendimento consolidado do STF sobre a limitação da proibição legal de desapropriação para fins de reforma agrária apenas às hipóteses em que esbulho coletivo seja anterior ou durante a vistoria, observadas as condicionantes acima postas, colocando em dúvida, inclusive, e apenas em manifestação pessoal no voto, a constitucionalidade do dispositivo inserido na Lei n. 8.629/93, pela MP n. 2.027-38/00 e reedições, que fixa, de certa forma, uma imunidade à desapropriação por interesse social para aquele desiderato, não prevista no art.185, da CR/88. Essa discussão, todavia, chegou à Corte Constitucional, por meio da ADIN n. 2.213/DF e

²⁶⁹ *Idem, ibidem.*

²⁷⁰ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão do Plenário. MS n. 23.054/PB. Relator: Ministro Sepúlveda Pertende. Data do julgamento: 15.06.2000. DJ de 04.05.2001. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

²⁷¹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão do Plenário. MS n. 25.186/DF. Relator: Ministro Carlos Britto. Data do julgamento: 13.09.2006. DJ de 02.03.2007. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014. Particularmente, os itens 13 a 15 do voto condutor.

será objeto de análise no tópico seguinte, considerando os interlocutores sociais que manearam a ação, em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Ainda, no âmbito difuso da cognição jurisdicional e no exercício da competência instituída pelo art.102, inciso I, alínea d, da CR/88, já citado, o Plenário do STF, em 1º de outubro de 2009, em apreciação do MS n. 26.367/MG²⁷², fixou o entendimento de que “[...] *a existência de acordo judicial entre os impetrantes e os interessados na desapropriação, para a realização de vistoria pelo INCRA, é insuficiente para afastar a incidência da norma, que é de ordem pública e cogente [...]*”²⁷³, parecendo indicar uma mudança de orientação do Excelso Pretório sobre a matéria. Em leitura integral do acórdão, contudo, verifica-se que não existe tal alteração de entendimento, sendo afastada, apenas no caso específico das fazendas Marobá, Singapura e Tabatinga, localizadas em Almenara-MG, a possibilidade de prosseguimento da desapropriação, por não ter previsto o pacto entabulado entre o detentor de domínio do bem e os requeridos, no bojo da reintegração de posse, essa condição de forma expressa.

No ponto, afasta o STF a admissibilidade de renúncia implícita ao questionamento da desapropriação, assegurada ao proprietário no art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, concluindo que “[...] *não é possível interpretar o acordo de forma a presumir a intenção dos impetrantes de anuir ou ceder, sem resistência, ao processo de desapropriação, na hipótese da vistoria constatar a improdutividade da gleba rural. [...]*”²⁷⁴, indicando que, quando assim pretendem as partes o fazem de forma explícita, exemplificando a circunstância com o pacto debatido no bojo do MS n. 25.360/DF. Não há, todavia, modificação do entendimento do Excelso Pretório sobre a matéria.

E tanto é assim, que no MS n. 24.924/DF²⁷⁵, de idêntica relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, o Plenário daquela Corte volta a reafirmar, por unanimidade neste tópico, em 24 de fevereiro de 2011 e em momento posterior à apreciação do MS n. 26.367/DF, julgado em 1º de outubro de 2009, que a ocupação motivada por conflito fundiário coletivo somente obsta a desapropriação para fins de

²⁷² BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão do Plenário. MS n. 26.367/MG. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Data do julgamento: 01.10.2009. DJ de 24.02.2011. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

²⁷³ *Idem, ibidem.*

²⁷⁴ *Idem, ibidem.*

²⁷⁵ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão do Plenário. MS n. 24.924/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Data do julgamento: 24.02.2011. DJ de 07.11.2011. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 22 de dezembro de 2014.

reforma agrária se possuir nexa causal com a improdutividade do bem. Nesse sentido, a conclusão da ementa do aresto proferido por aquele Excelso Pretório de que “[...] a invasão do imóvel por integrantes dos Movimentos dos Sem-Terra ocorreu em período posterior à conclusão das vitórias realizadas pelo INCRA, de modo que não teve o condão de influenciar nos resultados encontrados sobre a produtividade da fazenda [...]”²⁷⁶, acompanhada, de maneira unânime, por todos os Ministros²⁷⁷.

Essa interpretação contextual dos signos existentes no art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, com as demais normas do ordenamento jurídico e, ainda, enquanto sistema e alicerce do Estado Democrático de Direito, calcado na ideia de participação ativa dos indivíduos como fundamento de legitimidade e consenso para a manutenção do próprio arcabouço jurídico-constitucional, não é, todavia, adotada pelo Superior Tribunal de Justiça. Essa Corte, em exercício do mister institucional a ela atribuído, pelo art.105, inciso III, alíneas a e c, da Carta Magna²⁷⁸, como responsável pela uniformização do entendimento nacional sobre as normas infraconstitucionais do país, adotou a leitura do dispositivo legal como referência aos signos do texto e alusão à vontade do Presidente da República.

No ponto, prende-se o STJ a *mens legis*, consubstanciada, no caso, pela intenção do Chefe do Poder Executivo ao cancelar a MP n. 2.027-38/00 e reedições, concedendo, como salienta a teoria linguística de Marcuschi, uma autonomia inexistente à intencionalidade do “falante”, em relação ao enunciado²⁷⁹. Afasta esse Tribunal Superior a premissa de que “[...] a significação é trabalho social e surge com a descrição semântica do ato simbólico [...]”²⁸⁰.

Nesse sentido, e chancelando o brocardo do Estado liberal de que “*in claris, cessat interpretatio*”, o Superior Tribunal de Justiça, consolidando entendimento

²⁷⁶ *Idem, ibidem.*

²⁷⁷ *Idem, ibidem*, particularmente a fl.7, do voto do Ministro Marco Aurélio; o item 30, da fl. 20, da manifestação do Ministro Eros Grau; as fls. 37 e 38, do pronunciamento do Ministro Gilmar Mendes e a fl. 47, do voto da Ministra Carmen Lúcia.

²⁷⁸ “[...] Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

...

III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;

...

c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal. [...]”.

²⁷⁹ MARCUSCHI, Luiz Antônio. Interação, contexto e sentido literal. In: _____. **Fenômenos da linguagem** – reflexões semânticas e discursivas. Rio de Janeiro: Lucerna, 2007, p. 76-77.

²⁸⁰ *Idem, ibidem*, p. 77.

adotado pela Corte, em diversos julgados anteriores, editou o enunciado sumular n. 354, em 25 de junho de 2008, propondo o sentido à vedação, prevista no art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, de que “[...] *A invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária.*”, independente da fase do procedimento administrativo de desapropriação e de qualquer nexos de causalidade do esbulho possessório, com a inadimplência da função social pelo bem de raiz. Promove a Corte, assim, o retorno ao paradigma hermenêutico liberal de questionamento acerca da essência dos objetos interpretados, no caso, o dispositivo legal coligido acima, aparentando-se com o cognitivismo, e distanciando-se, assim, do giro linguístico do Estado Democrático de Direito, do constitucionalismo e do pragmatismo interpretativo.

Quanto ao tema, não há vazão, por esse interlocutor social da literalidade, do alerta promovido por Georges Abboud, de que “[...] *não se pode perder de vista que linguagem e compreensão são fatores que estão coimplicados, numa estrutura circular própria daquilo que se chama círculo hermenêutico. [...]*”²⁸¹. A edição da Súmula 354, adrede transcrita, assim, tem como origem os precedentes surgidos no STJ, no julgamento de recursos especiais do INCRA, em processos de natureza incidental e no bojo de ação de desapropriação para fins de reforma agrária.

Nesse sentido, como apreciação preambular do tema, por aquele Tribunal Superior, a primeira turma do STJ manteve, no RESP n. 819.426/GO²⁸², a extinção da demanda expropriatória da Autarquia Fundiária, relativa a imóvel localizado no Estado de Goiás, já classificado como improdutivo pelo INCRA e, posteriormente, invadido pelo Movimento dos Sem-Terra. Como fundamentação do aresto, indicou a Ministra Relatora Denise Arruda que, conquanto não desconheça a orientação na matéria do Supremo Tribunal Federal,

[...]diante da clareza da aludida norma, proibindo a vistoria, avaliação ou a desapropriação nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo em caso de reincidência, não se pode interpretá-la de outra forma senão aquela que consistiu a verdadeira vontade da lei, destinada a coibir as reiteradas invasões da propriedade alheia [...]²⁸³.

²⁸¹ ABBOUD, Georges. **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 58.

²⁸² BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Acórdão da Primeira Turma. RESP n. 819.426/GO. Relatora: Ministra Denise Arruda. Data do julgamento:15.05.2007. DJ de 11.06.2007. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

²⁸³ *Idem, ibidem.*

A mesma compreensão exegética do texto do art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, permaneceu esposada pelo Superior Tribunal de Justiça, no RESP n. 964.120/DF²⁸⁴, julgado por esse Tribunal Superior em 19 de fevereiro de 2008, pelo Ministro Relator Humberto Martins. No caso, foi desprovido o apelo especial interposto pelo INCRA, no que diz respeito à anulação do procedimento expropriatório da fazenda Planaltina, sita no Distrito Federal, realizada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, pela ocorrência de ocupação do bem em área ínfima do imóvel.

Mais uma vez, o STJ chancelou a compreensão referencial dos signos linguísticos analisados, aduzindo que “[...] *não há falar ou discutir se a ocupação, reconhecida na instância ordinária com todas as letras, ensejou perda na produtividade do imóvel [...]*”²⁸⁵, arrematando na ementa do julgado a desnecessidade dessa análise, por considerar que este debate

[...] não guarda pertinência porque todo o regramento legal debatido nos autos é no sentido de que o imóvel rural que venha a ser objeto de esbulho não será vistoriado, para fins da Lei n.8629/93 (art. 2º), enquanto não cessada a ocupação. Essa a dicção legal.

5. A Lei não quis que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária fosse influenciada por movimentos políticos e/ou ideológicos. Assim, a invasão perpetrada pelo MST veda o andamento do processo expropriatório. [...]²⁸⁶.

De igual modo, o entendimento é repetido, no julgamento de recurso especial do INCRA de n. 893.871/MG²⁸⁷, no caso da fazenda Casa Grande, em Minas Gerais, mantendo-se a suspensão do processo administrativo de desapropriação do bem de raiz em testilha, concedida em agravo de instrumento pelo TRF1, em favor de VM Participações Ltda, por ocorrência de ocupação, motivada por conflito fundiário coletivo, posterior à classificação cadastral da gleba pela Autarquia Fundiária. Esses precedentes, somados a outros de menor relevância, porque não apreciados, nestes últimos casos, o mérito da insurgência do INCRA, ou ainda, porque veiculavam os apelos pretensão anterior à própria vigência da MP n. 2.027-38/00, consolidaram o entendimento do STJ na matéria, na Súmula 354, como decodificação da espécie

²⁸⁴ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Acórdão da Segunda Turma. RESP n. 964.120/DF. Relator: Ministro Humberto Martins. Data do julgamento:19.02.2008. DJ de 07.03.2008. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

²⁸⁵ *Idem, ibidem.*

²⁸⁶ *Idem, ibidem.*

²⁸⁷ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Acórdão da Primeira Turma. RESP n. 893.871/MG. Relator: Ministro Luiz Fux. Data do julgamento:11.03.2008. DJ de 03.04.2008. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

legislativa do Poder Executivo e em dissonância com a orientação do STF sobre o tema.

4.3 O PT, A CONTAG, AS ADINS N. 2.213/DF E N. 2.411/DF E A PROPOSTA DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CR/88 DA AGU X O TCU E A LIMITAÇÃO DO MISTER INSTITUCIONAL DO INCRA - ACÓRDÃO N. 3.479/12

Chancelada a Medida Provisória n. 2.027-38/00, em 04 de maio de 2000, pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a alteração promovida na Lei n. 8.629/93 e, particularmente, a inclusão de óbice ao prosseguimento do processo administrativo de desapropriação para fins de reforma agrária de imóvel ocupado, em decorrência de conflito fundiário coletivo, no parágrafo 6º, do art.2º, daquela Lei, não foi recebida como consenso na sociedade brasileira por todos os interlocutores sociais. Nesse sentido e considerando a previsão de controle dos atos normativos editados, em cotejo com a Constituição da República, como um mecanismo de preservação da legitimidade do Estado Democrático de Direito e, inclusive, da unidade do ordenamento jurídico vigente, houve o ajuizamento pelo Partido dos Trabalhadores, em 24 de maio de 2000, de ação direta de inconstitucionalidade em face da espécie legislativa editada.

Ora, reputando aquele ente político ser a ocupação de terras uma forma clássica de desobediência civil e de pressão popular perante a Administração Pública para consecução dos direitos fundamentais sociais, constitucionalmente assegurados, valeu-se da legitimação ativa a si atribuída pelo art.103, inciso VIII, da CR/88²⁸⁸, ajuizando a ADIN tombada no Supremo Tribunal Federal sob o n. 2.213/DF²⁸⁹, com pedido cautelar, por entender inadequada a tentativa de repressão, realizada pelo Poder Executivo, às ocupações ocorridas no meio rural. Com a demanda, veiculou o PT, pelo instrumento assegurado pelo sistema jurídico pátrio – Ação Direita de Inconstitucionalidade, a sua compreensão da Medida Provisória n. 2.027-38/00, indicando que, na sua proposta de sentido relativa ao ordenamento jurídico vigente, não há compatibilidade da espécie com a leitura atual e

²⁸⁸ “[...]Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

...

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; [...].”

²⁸⁹ Acompanhamento processual disponível em www.stf.jus.br. Acesso em: 17 de abril de 2014.

contextualizada da Carta Magna, de proteção da função social da propriedade, de vedação do retrocesso jurídico e social, da garantia dos direitos fundamentais sociais e da liberdade de associação.

Nesse sentido, na exordial da ADIN manejada, sustentou aquela pessoa jurídica de direito privado, com representatividade no Congresso Nacional, não ser possível a fixação, em Medida Provisória, de imunidade à desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, não estipulada na CR/88, especialmente no art.185, da Carta Constitucional. Ainda, defendeu o PT haver, na vedação do procedimento expropriatório, na hipótese de esbulho possessório motivado por conflito fundiário coletivo, manifesta desproporcionalidade na consequência fixada naquela MP, em relação aos fins pretendidos, entendendo, ademais, ter ocorrido afronta à eficácia negativa, restritiva dos princípios constitucionais, no que tange à edição de novas espécies legislativas, com retrocesso, inclusive, em relação aos textos infraconstitucionais existentes.

Por fim, em sede formal, indicou o legitimado a ocorrência de vício na edição da Medida Provisória, por reputar ausente a urgência, para chancela da espécie pelo Presidente da República, considerando o ato uma sorte de burla ao regular processo legislativo no Congresso Nacional. Com o ajuizamento da ADIN, este interlocutor social pôs à matéria à apreciação do Poder Judiciário, em controle concentrado de constitucionalidade, reclamando a construção de sentido, pelos diversos colaboradores sociais, de forma mais perene e estável, no ordenamento nacional, com o objetivo de diminuir as desigualdades no campo e garantir a tutela pelo Estado dos direitos fundamentais sociais e da segurança jurídica.

O mister da Corte Constitucional, na hipótese, ainda que seja exercido como instrumento formal de jurisdição, enquanto processo de apreensão e atualização dos textos envolvidos no sistema jurídico em sede de controle concentrado e objetivo, em cotejo com o projeto veiculado na CR/88, é também meio de participação política no *iter* democrático e de fixação de premissas, seja para manutenção do próprio Estado de Direito, enquanto renúncia à autotutela dos contraentes, seja como chancela do projeto acoplado estruturalmente entre a Política e o Direito, na *Lex Magna*, da construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Nesses termos, inclusive, elucida Gustavo Just que “[...] O controle de constitucionalidade é geralmente reconhecido como o mais importante e mais ativo

*dentre os mecanismos de intervenção da autoridade judicial e, particularmente da corte constitucional, na vida política[...]*²⁹⁰.

Ainda, sobre o tema, esclarece Luiz Guilherme Marinoni que, nessas circunstâncias, “[...]A obrigação do jurista não é mais apenas a de revelar as palavras da lei, mas sim a de projetar uma imagem, corrigindo-a e adequando-a aos princípios de justiça e aos direitos fundamentais. [...]”²⁹¹, como meio de construção de uma proposta de sentido viável e legítima socialmente para o texto legal, quando essa comunicação linguística é possível. Essa ideia de jurisdição constitucional ressalta a participação dos diversos atores sociais envolvidos no processo de interação política e civil, permitindo a veiculação pelo STF de uma leitura dos signos textuais apreciados, compatível com a colaboração social, como *modus operandi* do Estado Democrático de Direito e levando em conta que, como salienta Marcuschi, “[...] O nicho significativo do texto (e da própria língua) é a cultura, a história e a sociedade. [...]”²⁹².

Inicialmente, recebida a ação direta de inconstitucionalidade, determinou o Ministro Relator Celso de Mello, em 1º de junho de 2000, a oitiva da Presidência da República, antes da apreciação da medida cautelar, indicando, ainda, a necessidade de juntada aos autos da exposição de motivos da Medida Provisória, especificamente, para análise da caracterização dos pressupostos de urgência e relevância do ato impugnado. Nas informações, rechaçou o Presidente da República a possibilidade de controle dos requisitos constitucionais para edição de Medida Provisória pelo Poder Judiciário, sustentando que tal controle seria de natureza política e afeto ao Congresso Nacional.

Quanto ao tema, e pelo princípio da eventualidade, sustentou o Chefe do Poder Executivo da União ser impossível a aferição do preenchimento dos requisitos de urgência e relevância da espécie legislativa, em sede de medida cautelar, indicando, ainda, em sede meritória, a existência de ambos os pressupostos, mesmo que não evidenciados na exposição de motivos do ato vergastado. Nesses termos, requereu a juntada de uma série de matérias jornalísticas sobre as ocupações de terras e de prédios públicos pelo MST durante os anos de 1999 e 2000, inclusive com a detenção de servidores do INCRA, em espécie de cárcere privado nas

²⁹⁰ *Ob. cit.*, p. 39.

²⁹¹ MARINONI, Luís Guilherme. **A jurisdição no Estado constitucional**, p. 23. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/2174> . Acesso em: 24 de abril de 2013.

²⁹² MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Produção textual, análise de gêneros e compreensão**. São Paulo: Parábola Editorial, 2008, p. 87-88.

localidades, apresentando, ademais, relato sobre o tema realizado por funcionários da Autarquia Agrária feitos reféns durante os esbulhos e carta endereçada ao movimento popular, subscrita pelo Ministro de Desenvolvimento Agrário da época.

No mérito, as informações do Presidente da República aduzem que as hipóteses de imunidade à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, previstas no art.185, da CR/88 são exemplificativas, indicando, ainda, que a vedação da realização de procedimento administrativo expropriatório, na circunstância de ocupação, motivada por conflito fundiário coletivo, tem como escopo a diminuição da violência no campo e o óbice à realização de dispêndio inócuo de recursos públicos pelo INCRA, com sucessivas diligências e litígios, em imóveis que não serão destinados, ao final, para a reforma agrária, quando apreciado o tema pelo Poder Judiciário. Ainda, conclui o Chefe do Poder Executivo ser a MP questionada

[...] apta a reduzir o índice de ilícitos praticados contra bens públicos e privados, criar Programa de Arrendamento complementar às políticas de reforma agrária, reduzir a tensão social em torno dessa temática, assegurar a legitimidade dos procedimentos administrativos de vistoria e avaliação de imóveis rurais, proteger o patrimônio público e assegurar a estrita legalidade no emprego dos recursos públicos. [...] ²⁹³,

sustentando, assim, a total proporcionalidade do ato editado e a inexistência de qualquer retrocesso social.

Antes da apreciação da medida cautelar na ADIN manejada pelo PT, houve a propositura pela CONTAG de outra ação direta de inconstitucionalidade também em face das prescrições legais inseridas no Estatuto da Terra (art.95-A e parágrafo único do mesmo dispositivo) e na Lei n. 8.629/93 (parágrafos 6º a 9º, do art.2º) pela MP n. 2.109-48/01 e reedições, sendo esta tombada no Supremo Tribunal Federal sob o n. 2.411/DF, também sob a relatoria do Ministro Celso de Mello. Na peça inaugural dos autos, a confederação sindical sustenta que, ao obstar o mister institucional do INCRA, na verificação do cumprimento da função social dos imóveis rurais, quando ocupados, “[...] a Medida Provisória nº 2.109-48/01 assume a defesa

²⁹³ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem n. 829, do Excelentíssimo Presidente da República. Informações sobre o pedido de medida cautelar na ADIN n. 2.2132DF, encaminhadas em 19 de junho de 2000. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1823899>. Acesso em: 25 de dezembro de 2014.

*de imóvel improdutivo, incentiva o latifúndio e prejudica milhões de brasileiros [...]*²⁹⁴, criando imunidade à desapropriação para fins de reforma agrária não prevista na CR/88 e, ainda, limitação inconstitucional, para funcionamento das entidades de classe.

Ao analisar o feito, determinou o Ministro Relator o apensamento da demanda aos autos da ADIN n. 2.213/DF, para apreciação da medida cautelar. Em 06 de setembro de 2001, o plenário do Excelso Pretório, por sua vez, à unanimidade e acolhendo o voto do Ministro Relator Celso de Mello, reconheceu a possibilidade de controle jurisdicional por aquela corte dos requisitos de urgência e relevância para edição de Medida Provisória pelo Presidente da República. No caso concreto específico, e levando em conta que a relevância da matéria agrária debatida é incontroversa entre os interlocutores envolvidos, analisou o Poder Judiciário, exclusivamente, a urgência da edição da MP n. 2.027-38/00 e reedições, concluindo pelo atendimento do pressuposto pelo Chefe do Poder Executivo, diante da necessidade de neutralizar os excessos cometidos pelos movimentos populares nas ocupações e, ainda, por considerar o ato um meio de proteger o patrimônio público nas situações de esbulho cada vez mais constantes naquele período.

A posteriori, como arremate da análise de medida cautelar pleiteada pelo Partido dos Trabalhadores, em 04 de abril de 2002, o pleno do STF indeferiu, por maioria, o pedido em sede de cognição sumária, quanto à suspensão da vigência do art.2º e do art.4º, da MP n. 2.183-56/00, correspondentes à redação do parágrafo único do art.95-A, do Estatuto da Terra, e aos parágrafos 6º a 9º, do art.2º, da Lei n. 8.629/93, não tendo conhecido a ação, ademais, no que diz respeito ao art.95-A, *caput*, da Lei n. 4.504/64²⁹⁵. No voto condutor, o Ministro Celso de Mello indicou a impossibilidade de análise de mérito da inconstitucionalidade da cabeça do art.95-A, do Estatuto da Terra, por falta de parametrização do vício, com a Carta Magna de 1988, o que tornaria a exordial inepta no ponto, de acordo com o princípio da especificação das normas, tendo discorrido sobre o parágrafo único do dispositivo e,

²⁹⁴ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADIN n. 2.411/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Acompanhamento processual disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 28 de dezembro de 2014, especificamente a p. 11 dos autos judiciais.

²⁹⁵ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão do plenário. MC na ADIN n. 2.213/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Data do julgamento: 04.04.2002. DJ de 23.04.2004. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de setembro de 2014.

extensamente, sobre o art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, objeto do presente estudo.

No ponto, salientou o Ministro Relator, em juízo de prelibação, que não houve a criação de nova imunidade constitucional à desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, no preceito legal, sendo que o mesmo consistia, apenas, em requisito negativo (leia-se: ausência de esbulho na gleba rural), para viabilizar o exercício de juízo discricionário do chefe do Poder Executivo sobre a conveniência e oportunidade da desapropriação do bem. Nesse sentido, indicou, ademais, que, segundo sua leitura, as imunidades à intervenção estatal no domínio privado não seriam taxativas, podendo, assim, serem objeto de estipulação em preceito distinto do art.185, da CR/88.

Ainda, considerando as ocupações de prédios públicos e de propriedades privadas como ato atentário contra a estabilidade do Estado de Direito e da democracia, sustentou o Ministro Celso de Mello que

[...] Eventuais contestações à autoridade da lei, quando tornadas inevitáveis, deverão efetivar-se **com observância** de mecanismos institucionais, que, estabelecidos pela própria Constituição, **destinam-se** a superar, **seja** pela via política do processo legislativo, **seja** pela utilização do processo judicial, os conflitos de interesses que hoje se pluralizam, qualificados, até mesmo, pela nota de metaindividualidade. [...] ²⁹⁶,

ressaltando, assim, a importância do princípio da ubiquidade, constitucionalmente consagrado e a necessidade de recurso pelos movimentos populares a esses meios institucionais, para a luta pela consolidação dos direitos fundamentais. Nesse sentido, entendeu o Ministro ser legítima a vedação ao procedimento expropriatório, nas hipóteses de esbulho possessório, motivado por conflito fundiário coletivo, pelo prazo fixado no parágrafo 6º, do art.2º, da Lei n. 8.629/93, por reputar que a Medida Provisória impugnada chancela o entendimento da jurisprudência nacional, adotado pelo STF, consistindo em pressuposto técnico para averiguação do cumprimento da função social pelo imóvel a inexistência de força maior (como o esbulho), prévia ao levantamento de dados²⁹⁷.

De igual modo, se posicionou o Ministro pelo indeferimento da medida cautelar, quanto à suspensão dos dispositivos legais, pertinentes à impossibilidade de repasse de recursos públicos ou retenção daqueles já disponibilizados, em favor de

²⁹⁶ *Idem, ibidem*, p. 389 dos autos judiciais correlatos. Grifos existentes no texto original.

²⁹⁷ *Idem, ibidem*, p. 376.

movimentos sociais incitadores de ocupações, por entender que permitir tal ato seria financiar os esbulhos, por via transversa, com recursos públicos. Na sequência do julgamento, proferiu voto sobre a proibição de vistoria, avaliação e desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, de imóveis ocupados, o Ministro Nelson Jobim, tendo acompanhado o Relator, entendendo que não há qualquer nova imunidade ao procedimento na MP impugnada, pois está ela “[...] isto, sim, definindo regras legais para a formulação da política de reforma agrária [...]”.²⁹⁸

Na mesma esteira, foi o posicionamento do Ministro Maurício Corrêa²⁹⁹, do Ministro Carlos Velloso³⁰⁰, do Ministro Sidney Sanches³⁰¹ e do Ministro Néri da Silveira, tendo esse último integrante da Corte Constitucional destacado que, na sua leitura do dispositivo objeto de análise, esse preceito “[...] é hoje norma de contenção no processo social histórico, para evitar que as invasões não só criem um tumulto em termos de ordem pública, mas, também, possam ter consequências ainda mais graves de desordenação do sistema econômico [...]”³⁰². Ainda, em voto nesta sessão plenária, acompanhou também o relator o Ministro Moreira Alves, sustentando a ausência de prejuízo da vedação ao procedimento expropriatório, instituída na MP n. 2.027-38/00 e reedições, devido à dimensão continental do Brasil e a existência de glebas rurais suficientes para a execução daquela política pública³⁰³.

Em dissenso com a proposta de sentido apresentada pelo voto condutor e acompanhada pelos cinco Ministros antes mencionados, o Ministro Ilmar Galvão, por sua vez, sustentou que a única leitura possível da vedação objeto de análise seria a proibição do procedimento de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, apenas se o esbulho tiver afetado a produtividade do imóvel. Como salienta, expressamente, o Ministro se manifestando sobre o preceito legal “[...] Somente os considero razoáveis se a invasão destruiu o sistema de produção da propriedade. Se foi uma invasão de dez dias, se foi a derrubada de uma cerca, não se justifica. [...]”³⁰⁴.

²⁹⁸ *Idem, ibidem*, p. 429.

²⁹⁹ *Idem, ibidem*, p. 431-432.

³⁰⁰ *Idem, ibidem*, p. 442-443.

³⁰¹ *Idem, ibidem*, p. 300-302 dos autos judiciais, onde consta a ementa do acórdão. Não há no processo voto individual, da lavra desse Ministro.

³⁰² *Idem, ibidem*, p. 454-455.

³⁰³ *Idem, ibidem*, p. 458-459.

³⁰⁴ *Idem, ibidem*, p. 439.

Em maior extensão, concluiu o Ministro Sepúlveda Pertence ser devida a concessão da medida cautelar, pleiteada pelo PT e reiterada pela CONTAG na ADIN n. 2.411/DF, quanto à suspensão da vigência do parágrafo 6º, do art.2º, da Lei n. 8.629/93, sem a possibilidade de qualquer interpretação conforme à CR/88. Nesses termos, considerando o integrante do Excelso Pretório haver no dispositivo a criação de nova imunidade, mesmo que provisória, à desapropriação para fins de reforma agrária, em face do Poder Público, não prevista na Carta Magna, aduziu o Ministro que, na sua leitura, a prescrição legal configura

[...] uma estranha sanção: é uma sanção difusa. Uma sanção por classe social. Não se sancionam os partícipes da invasão. Sancionam-se todos os excluídos da propriedade rural, que reivindicam o acesso à terra, mediante um prêmio ao proprietário, por menos que seja a sua propriedade produtiva, por mais distante esteja essa propriedade do cumprimento da função social, condição constitucional de sua proteção. Premia-se o proprietário com a imunidade e se pune difusamente a quem quer que possa ter a expectativa da expropriação desta propriedade morta, socialmente morta, para fins de reforma agrária. [...] ³⁰⁵

Nesse sentido, indicou o Ministro Sepúlveda Pertence não estar indo de encontro à jurisprudência do STF, considerando que, no caso concreto, continuará sendo possível auferir a influência da ocupação no *status* de improdutividade do imóvel, não sendo, assim, devida a vedação prévia e omnicompreensiva da vistoria, para aferir aquela circunstância, como fora realizado, pelo Presidente da República, na MP n. 2.027-38/00 e reedições. Essa compreensão da temática é também adotada pelo Ministro Marco Aurélio, que, ainda em maior extensão, votou pelo deferimento da medida cautelar, também em relação à suspensão da vigência do parágrafo único, do art.95-A, do Estatuto da Terra e dos parágrafos 8º e 9º, do art.2º, da Lei n. 8.629/93, por entender que, quanto àquela proibição específica (de óbice ao procedimento expropriatório, em imóveis rurais ocupados), estar-se-ia inviabilizando

[...] o exame das circunstâncias reinantes anteriores à invasão da propriedade e daquelas que resultaram dessa mesma invasão, tendo em vista esse prazo de dois anos, durante o qual se afastará a possibilidade de fazer-se vistoria necessária à conclusão sobre se tratar ou não, de propriedade improdutiva. [...] ³⁰⁶.

Essa proposta de sentido, sem embargo, ao menos em sede de cognição sumária nas ADINs n. 2.213/DF e n. 2.411/DF restou vencida no plenário do

³⁰⁵ *Idem, ibidem*, p. 446.

³⁰⁶ *Idem, ibidem*, p. 464.

Supremo Tribunal Federal por sete votos a três, ausente a Ministra Ellen Gracie, sendo, assim, em juízo de prelibação, considerado legítimo o óbice ao procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária, de imóvel objeto de esbulho possessório, motivado por conflito fundiário coletivo, como forma de evitar a violência no campo e promover uma dissuasão da prática de ocupações de glebas rurais. Essa leitura dos signos textuais analisados, contudo, não alterou a vinculação da proibição legal ao nexos de causalidade com a improdutividade do imóvel, apreendida pelo STF, em demandas individuais a ele submetidas, como indicam os diversos precedentes citados no item 4.2, relativos ao julgamento de mandados de segurança contra Decretos Presidenciais de declaração de bens de raízes de interesse social, para fins de reforma agrária (a título de exemplo, o MS n. 24.136/DF, o MS n. 25.022/DF, o MS n. 25.360/DF, o MS n. 24.764/DF e o MS n. 25.186/DF³⁰⁷), todos apreciados após 04 de abril de 2002.

Após a publicação do Acórdão proferido, no julgamento da medida cautelar, houve a intimação no feito da Advocacia-Geral da União para se manifestar sobre a constitucionalidade dos dispositivos impugnados em ambas as ADINs, em 30 de setembro de 2009 e considerando o que dispõe o art.103, parágrafo 3º, da Carta Magna³⁰⁸. No pronunciamento, todavia, e levando em conta a necessidade de compatibilizar a produção de sentido do dispositivo impugnado – art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, com a Constituição da República de 1988, chancelada como projeto político-jurídico da sociedade brasileira, com a orientação jurisprudencial pacífica do STF no tema e, ainda, com a imprescindibilidade da execução da reforma agrária em solo pátrio, propôs a AGU a interpretação conforme da prescrição legal com a Carta Magna, para que, sem extirpar o texto do ordenamento jurídico, venha o Excelso Pretório “[...] a reafirmar que a invasão prevista naquele diploma deve ser significativa, anterior ou concomitante à vistoria, nos moldes da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal [...]”³⁰⁹.

³⁰⁷ Referências indicadas nas notas de rodapé de n. 263, 265, 266, 268 e 271, apostas acima.

³⁰⁸ “[...] § 3º - Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado. [...]”

³⁰⁹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADIN n. 2.213/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Acompanhamento processual e peças eletrônicas do feito disponíveis em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de setembro de 2014, p. 669 dos autos judiciais.

Essa leitura é realizada, com supedâneo no princípio da supremacia da Constituição e da presunção de constitucionalidade das normas, à qual está o Advogado-Geral da União vinculado, pelo art.103, parágrafo 3º, da CR/88. Promove, sem embargo, uma compreensão da Medida Provisória n. 2.027-38/00, por último reeditada sob o n. 2.183-56/01, particularmente no que diz respeito ao art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, como uma proposta de sentido colaborativa socialmente e já assentada na orientação jurisprudencial do STF em sede de cognição difusa de constitucionalidade, ainda que não unânime e consensual em toda a sociedade brasileira.

Na manifestação, sustenta a AGU, ademais, o pleito de improcedência da demanda, no que tange ao parágrafo único do art.95-A, do Estatuto da Terra, indicando que, mesmo arrendada, a propriedade tem que ser produtiva para restar imune à desapropriação para fins de reforma agrária e também, no que concerne aos parágrafos 7º a 9º, do art.2º, da Lei n. 8.629/93, entendendo que há desvio de finalidade no emprego de recursos públicos para financiamento de atos ilícitos coligidos por movimentos sociais, ainda que indiretamente, acaso permitido o repasse de verbas do Estado a entidades sem fins lucrativos incitadores de ocupações. Nesses termos, requerendo, ademais, o não-conhecimento da ação, por inépcia da exordial, quanto ao art.95-A, *caput*, da Lei n. 4.504/64, apresentou o Advogado-Geral da União uma apreensão linguística dos signos textuais do parágrafo 6º, do art.2º, daquela Lei, como resultado de um processo de mapeamento cognitivo dos fatores aprioristicamente postos na comunicação pelo texto (CR/88 e a própria MP por diversas vezes reeditada) e dos elementos externos ou sociais existentes na atualidade (contexto).

O entendimento proposto, assim, é ventilado, de acordo com a ideia de Marcuschi, de que “[...] *o texto não é unidade virtual e sim concreta e atual; não é uma simples seqüência coerente de sentenças e sim uma ocorrência comunicativa. [...]*”³¹⁰. Após a manifestação do AGU, todavia, os autos permaneceram sobrestados no STF, havendo apenas em 06 de novembro de 2014, a remessa do feito à Procuradoria-Geral da República, para pronunciamento sobre o mérito da demanda objetiva de constitucionalidade.

³¹⁰ MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Linguística de texto**: o que é e como se faz? Recife: Editora Universitária da UFPE, 2009, p. 29.

Ainda, a matéria foi submetida também, no âmbito dos atores institucionais da literalidade, à Corte de Contas da União, por meio de denúncia, realizada pelo Procurador do Ministério Público Marinus Eduardo de Vries Marisco, junto ao TCU, relacionada à necessidade de apuração de irregularidades nos procedimentos administrativos de desapropriação do INCRA, considerando que, em estudo realizado por aquele membro do *Parquet*, por amostragem, foi verificado que a ocorrência de esbulho possessório no bem de raiz não consistia óbice ao prosseguimento do feito expropriatório, ou ainda, especificamente, à consecução da vistoria de fiscalização e levantamento de dados pela Autarquia Agrária. Nesse sentido, sustentou o MP-TCU que fora apurada a possível existência de irregularidades em 117 procedimentos, entendendo, ainda, que a atuação administrativa do INCRA nos feitos seria temerária, porque procedida em desrespeito à leitura da prescrição legal insculpida no art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93 pelo STJ, na Súmula 354 e, também, à orientação emanada pelo STF, no julgamento da medida cautelar na ADIN n. 2.213/DF e em alguns precedentes, em sede difusa.

Tal denúncia foi tombada na Corte de Contas sob o processo n. 013.842/2010-2, sendo que, em apreciação do pleito liminar, feita de ofício, conforme autorizado pelo art. 45, da Lei n. 8.443/92 e pelo Regimento Interno do TCU³¹¹, não concedeu o Ministro Relator da representação o pedido liminar, mantendo incólumes os atos praticados até o julgamento de mérito e a despeito da SECEX daquela Corte ter sugerido a suspensão imediata dos procedimentos administrativos relacionados na demanda. Na análise prefacial realizada, concluiu o corpo técnico do TCU que “[...]O fato de o INCRA tomar como regra decisões do STF em casos concretos para flexibilizar o estabelecido em lei coloca em risco não só o equilíbrio das relações no campo, como também a economicidade e a sustentabilidade da reforma agrária [...]”³¹², entendendo pela existência de risco significativo de litígios judiciais em relação

³¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno. Brasília, 2012. Disponível em: portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/.../regimento.pdf. Acesso em: 30 de dezembro de 2014. Na hipótese, especificamente sobre a possibilidade de concessão de liminar *ex officio*, assim versa o art.276, do referido ato normativo, *in verbis*: “[...] Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992. [...]”

³¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS ILEGALIDADES EM PROCEDIMENTOS DE OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. Acórdão n.

aos bens ocupados e, assim, de dispêndio inócuo de recursos públicos, no prosseguimento de processos de desapropriação para fins de reforma agrária em relação a tais imóveis.

Tal conclusão foi obtida pela unidade técnica, em que pese a justificativa do INCRA, no que tange à adoção da proposta de sentido quanto à vedação do procedimento expropriatório, pela ocupação motivada por conflito fundiário coletivo, apenas quando esta possuísse nexos causal com o estado de improdutividade do bem de raiz esbulhado, adotada em consonância com a orientação do Excelso Pretório sobre a matéria. De igual modo, o arremate técnico daquela Corte Contas sobreveio, apesar da apresentação pelo MDA da leitura de sua Consultoria Jurídica do texto do art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, também na mesma linha hermenêutica proposta pelo INCRA.

No julgamento, foi perquirida, inclusive, a existência de responsabilidade administrativa de gestão do Presidente do Instituto Fundiário, da Procuradora-Geral da Autarquia à época e do Consultor Jurídico do MDA, pela prática de condutas comissivas e omissivas, respectivamente, assim reputadas pela Corte de Contas da União, no que diz respeito à edição de normativos internos no INCRA, permitindo o prosseguimento dos feitos, mesmo no caso de ocupação coletiva dos bens de raiz, à condução mesma dos processos administrativos de desapropriação, de bens esbulhados e, ainda, no que concerne à orientação e assessoramento jurídico da entidade da Administração Indireta e do Ministério do Desenvolvimento Agrário no tema. No ponto, foi a representação arquivada, por falta de demonstração efetiva de prejuízo dos atos e omissões dos investigados nos autos administrativos objetos de exame por amostragem³¹³.

Nesse diapasão, mesmo tendo concluído o plenário do TCU, na apreciação da denúncia, por meio do acórdão n. 3.479/12, proferido em 10 de dezembro de 2012, que “[...] *não há como afirmar que o Incra estaria, deliberadamente, realizando vitorias após invasões de terras promovidas por movimentos sociais, em desconformidade com o ordenamento jurídico vigente. [...]*”³¹⁴ e, assim, que está a Autarquia indo a reboque, na sua atuação administrativa, de

3.479/12. Relator: Weder de Oliveira. Plenário. D.O.U. de 17 de dezembro de 2012. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 02 de maio de 2014, especificamente a p. 5 do aresto.

³¹³ *Idem, ibidem*, p. 25 do acórdão.

³¹⁴ *Idem, ibidem*.

reivindicações atentatórias ao Estado Democrático de Direito, por atos tidos como ilícitos, na leitura do texto normativo posto, como signo apriorístico da produção de sentido, no art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, após a MP n. 2.109- 52/01, o TCU entendeu que a compreensão do INCRA sobre o dispositivo “[...] *não está em consonância com a jurisprudência mais bem assentada do STJ e do STF, e deve ser repensado[a], para minimizar riscos de contendas administrativas e judiciais.* [...]”³¹⁵. Indicou, assim, na parte dispositiva do aresto a necessidade de adoção de providências administrativas por parte do INCRA, assim consubstanciadas:

[...] 9.2.recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que:
 9.2.1.altere seus normativos internos com o objetivo de harmonizá-los ao enunciado da Súmula 354 do Superior Tribunal de Justiça;
 9.2.2.acompanhe diligente e permanentemente a evolução da jurisprudência dos Tribunais Superiores no tocante à interpretação do disposto no § 6º do art. 2º da Lei 8.629/1993;
 9.2.3.aprimore os seus controles internos com o objetivo de eliminar a equivocada aplicação do disposto no § 6º do art. 2º da Lei 8.629/1993, explicitando nos autos dos processos desapropriatórios todas as nuances que possibilitem a análise do caso à luz da jurisprudência recente dos Tribunais Superiores; [...] ³¹⁶

Tais recomendações, ainda que não possuam uma natureza de exercício de jurisdição, típica do Poder Judiciário e, nesses termos, qualquer caráter de definitividade, considerando a chancela pela Carta Manga de 1988, do princípio da ubiquidade e, ainda, mesmo que não contenham qualquer estipulação de multa, por eventual descumprimento de seu teor, em tese, possível, de acordo com art.71, inciso VIII, da CR/88, impactaram, de forma notória, no exercício do mister institucional do INCRA. É que, conquanto indiquem a necessidade de acompanhamento periódico da jurisprudência dos Tribunais Superiores pátrios, geraram, nos servidores públicos da Autarquia, um receio significativo de responsabilização funcional e, assim, um sobrestamento quase que omnicomprensivo dos procedimentos administrativos de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, de imóveis ocupados, em que pese a inexistência de sanção específica no acórdão n. 3.479/12, na hipótese de prosseguimento desses feitos, ou ainda, de definitividade material do entendimento perante o Poder Judiciário.

³¹⁵ *Idem, ibidem*. Artigo entre colchetes inexistente no original.

³¹⁶ *Idem, ibidem*, p. 26 do julgado.

4.4 OS OCUPANTES E MORADORES DE IMÓVEIS RURAIS ESBULHADOS X OS PROPRIETÁRIOS DOS BENS DE RAIZ. ESTUDO DE CASO - FAZENDA PERUANO: AFINAL, O QUE SE TUTELA?

A finalidade da vedação do procedimento expropriatório, nos casos de esbulho, motivado por conflito fundiário coletivo, foi, conforme a exposição de motivos n. 002/2000, da MP n. 2.027-38/00, já citada, e objeto de sucessivas reedições, evitar a violência no campo e as práticas abusivas de atos ilícitos pelos movimentos populares. Mas será que foi este o meio adequado à tutela do direito fundamental ao domínio e, em última instância, da garantia da integridade física e da vida dos cidadãos?

Nesse sentido, e sem pretender a obtenção de uma resposta de cunho absoluto e, levando em conta que a construção do sentido das normas e do ordenamento jurídico *per se* é um processo constante de atualização e colaboração entre os interlocutores sociais, pela teoria linguística de Marcuschi, propõe o presente estudo a análise de um caso concreto. É que, através dele, é possível conhecer a visão do tema dos atores não institucionais, mas igualmente participantes do processo de colaboração e apreensão de sentido, quanto à política pública de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e ainda mais particularmente no que diz respeito ao esbulho possessório de imóveis rurais.

Ora, como a chamada do item sugere, a pesquisa foi realizada com os ocupantes e atuais moradores da Fazenda Peruano e com a família proprietária deste bem de raiz, em 22 e 23 de outubro de 2014, considerando que, no caso, ambos os interlocutores estão envolvidos e são diretamente afetados, pela compreensão institucional da temática, seja pela dificuldade de garantia pelo Estado dos direitos fundamentais à moradia e à alimentação adequadas dos primeiros indivíduos, seja pela ausência de tutela estatal do direito também fundamental de propriedade, dos últimos interlocutores. Necessário, então, um breve histórico da gleba rural pesquisada, para posterior análise das entrevistas colhidas no imóvel ocupado com os trabalhadores rurais nele residentes e na cidade de Belém-PA, com a família detentora do domínio do bem de raiz.

O complexo imobiliário Castanhal Abóboras ou Peruano possui 9.014,3167ha. – nove mil, quatorze hectares, trinta e um ares e sessenta e sete

centiares de área medida, sendo composto pela gleba de mesmo nome e pela fazenda Proteção Divina ou Borracheira I. Ainda, está situado no km 83, da rodovia PA-150, no Município de Eldorado dos Carajás-Pará, a treze quilômetros da sede desta cidade e a cerca de 620km – seiscentos e vinte quilômetros da capital do Estado paraense, tendo como pólo urbano mais próximo o Município de Marabá-PA, localizado a aproximadamente 80km – oitenta quilômetros, do imóvel³¹⁷.

A principal atividade produtiva do bem de raiz era, até o ano de 2004, o agronegócio, com a criação de gado de corte (pecuária extensiva) e a produção de embriões de bovinos pura origem em laboratório de sêmen, seja para extração de leite, seja para o aproveitamento da carne dos animais. Ainda, os proprietários do imóvel participavam, constantemente, de leilões de semoventes, de abrangência nacional e internacional, ocorridas, rotineiramente, na cidade mineira de Uberaba³¹⁸.

A despeito da indicação de produtividade significativa e, assim, da aparência de cumprimento da função social do bem de raiz, no viés economicista, o complexo estudado foi objeto de fiscalização pelo Ministério do Trabalho e Emprego, no período de 11 a 15 de fevereiro de 2001, sendo a conclusão do relatório do MTE pelo diagnóstico da ocorrência de trabalho análogo à condição de escravo, de cinquenta e quatro trabalhadores rurais, resgatados pela fiscalização³¹⁹. Nessa mesma diligência, aponta o MTE para o achado, nos rincões mais distantes da fazenda Peruano, de “[...] *vários barracos de palha e plástico, nos quais eram aglomerados trabalhadores braçais, vivendo em situação de penúria e falta de higiene. [...]*”³²⁰, inclusive sem sanitários para satisfação das necessidades fisiológicas dos trabalhadores e com o compartilhamento da água ingerida pelos empregados do bem de raiz, com o gado do imóvel, visto que a mesma era retirada de açudes para o consumo humano.

³¹⁷ Dados disponíveis no laudo pericial de vistoria e avaliação, feito pelo INCRA, por determinação do juízo da vara agrária de Marabá, no bojo da ação de reintegração de posse n. 2004.1.002.146-6, proferida em 11 de agosto de 2006, via decisão interlocutória. A decisão e o laudo pericial em comento estão anexados aos autos administrativos n. 54000.002379/2006-15, outrora em trâmite na Superintendência Regional de Marabá-PA, mais exatamente às fls. 77/80 do feito administrativo e às fls. 127/345, respectivamente, sendo que tais informações constam às fls.135/136 dos referidos autos administrativos.

³¹⁸ Dados disponíveis na peça de réplica à contestação dos requeridos, apresentada pelo proprietário do imóvel, particularmente as p. 353 a 363, do processo judicial n. 2004.1.002148-6.

³¹⁹ Relatório existente nas laudas 7 a 71 dos autos administrativos n. 54000.002379/2006-15, outrora em curso na Superintendência Regional de Marabá-PA.

³²⁰ *Idem, ibidem*, p.11.

Essas condições, caracterizadas como degradantes ao homem, e, ainda, a verificação de ocorrência de trabalho infantil no bem de raiz, geraram a autuação do proprietário da gleba por diversas infrações à legislação laboral, com o resgate dos trabalhadores rurais e o pagamento de verbas rescisórias, no montante de R\$ 58.000,00 – cinquenta e oito mil reais, pelo detentor de domínio da fazenda³²¹. Como resultado dessa fiscalização e dos fatos nela apurados, em 06 de maio de 2002, houve o ajuizamento pelo Ministério Público do Trabalho de ação coletiva, para responsabilização cível do proprietário da gleba, pelo dano difuso causado à sociedade com os atos ilícitos identificados pelo MTE e com o objetivo, ademais, de obter a tutela jurisdicional, no sentido de impingir o detentor de domínio do bem a respeitar a legislação trabalhista e, assim, as condições mínimas para contratação de empregados rurais³²².

Tal demanda judicial, sem embargo, fora encerrada pela celebração de termo de ajustamento de conduta, entre o proprietário do imóvel e o Ministério Público do Trabalho em 18 de setembro de 2002. Ocorre que, em janeiro de 2004, nova ação civil pública foi proposta pelo MPT, com o indicativo de descumprimento do TAC pactuado pela família Mutran em diversos imóveis rurais, dentre eles o Complexo Peruano, e com o pedido de indenização, por dano moral coletivo, de R\$ 3.858.400,00 – três milhões, oitocentos e cinquenta e oito mil e quatrocentos reais, apurado como percentual, em tese, plausível, do capital da pessoa jurídica familiar Jorge Mutran Importação e Exportação Ltda.³²³

Nesse sentido, tendo o movimento popular dos sem-terra acesso a essas informações e, ainda, a suspeita de que havia perímetro do bem objeto de

³²¹ *Idem, ibidem*, p. 20-21 do feito administrativo.

³²² Cópia da inicial da demanda, acostada às folhas 434 a 450 do processo administrativo n. 54000.002379/2006-15, mantido sob guarda do INCRA, na Superintendência Regional de Marabá-PA.

³²³ Cópia da inicial da demanda, acostada às folhas 451 a 498 do processo administrativo n. 54000.002379/2006-15, mantido sob guarda do INCRA, na Superintendência Regional de Marabá-PA e autos judiciais n. 0005420041170800-X, outrora em curso na 2ª vara federal do trabalho da subseção judiciária de Marabá-PA, em cujo acompanhamento processual há referência a acordo pacutado entre os litigantes em 28 de julho de 2004. Consulta disponível em: http://www2.trt8.jus.br/consultaprocesso/formulario/frset_index.aspx. Acesso em: 21 de janeiro de 2015. Ainda, apenas a título de esclarecimento, consigna-se a existência de ação penal, em curso na justiça federal, na 1ª vara federal da subseção judiciária de Marabá/PA, relativa à persecução criminal por esses fatos, realizada pelo MPF, em face do proprietário do bem e de outros indivíduos, com denúncia oferecida e tombada naquele cartório sob o n. 2009.39.01.001319-7, sem qualquer pronunciamento de mérito até a presente data, conforme acompanhamento processual disponível em: http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=37fc1c2f474e639c6c751ad5af237e24&trf1_captcha=y35x&enviar=Pesquisar&proc=200939010013197&secao=MBA. Acesso em: 19 de janeiro de 2015.

grilagem, ou seja, não destacado regularmente do patrimônio público do Estado brasileiro, em 17 de abril de 2004, houve a ocupação da gleba por uma quantidade significativa de pessoas, estimada pelo preposto do detentor do domínio do imóvel em cerca de quinhentos indivíduos, conforme relatado em boletim de ocorrência³²⁴ e pelos ocupantes, em cerca de cinco mil pessoas ou mil famílias³²⁵. No relato policial, o gerente do bem de raiz indicou, também, que, na invasão, houve abatimento de gado e destruição de cercas pelos ocupantes, afirmando, ainda, em registro anterior que o ato ilícito estava planejado pelo MST e consistia em protesto pelo Massacre de Eldorado dos Carajás, ocorrido naquele Município sete anos antes e, segundo o preposto, sem qualquer relação com o proprietário da fazenda Peruano³²⁶.

Em 19 de abril de 2004, ajuizou o detentor de domínio do imóvel ação de reintegração de posse, distribuída à vara agrária de Marabá/PA e tombada sob o n. 2004.1.002148-6, tendo obtido, liminarmente, ordem judicial para reaver a posse da gleba ocupada, nesta mesma data³²⁷. A decisão, todavia, nunca fora efetivada no mundo ontológico passados mais de dez anos: houve tentativa de desocupação pacífica do bem de raiz, com a realização de acordo com os ocupantes, prevista para o dia 06 de maio de 2004 e não efetivada³²⁸ e uma série de pedidos de desentranhamento do mandado de reintegração de posse, formulados pelo autor da demanda³²⁹, sucedidos de requisições de força policial para a diligência, formuladas pelo Poder Judiciário, sem êxito na satisfação da ordem, por indisponibilidade de efetivo especializado para o ato, no Governo estadual do Pará³³⁰.

³²⁴ Cópia do documento existente à folha 15 dos autos da ação de reintegração de posse n. 2004.1.002148-6, outrora em trâmite na vara agrária de Marabá/PA.

³²⁵ Mídia digital das entrevistas – Apêndice A.II. Informação extraída da entrevista 04, aos 1min49s a 1min51s e entre os 2min14s e 2min16s.

³²⁶ Boletim de ocorrência citado na nota de rodapé n. 324.

³²⁷ Decisão liminar, de 19 de abril de 2004, acostas nas p. 23-26 dos autos da ação de reintegração de posse n. 2004.1.002148-6, outrora em trâmite na vara agrária de Marabá/PA.

³²⁸ *Idem, ibidem*, p. 53 e 82, respectivamente.

³²⁹ Tais pedidos formulados pelo proprietário do bem datam, respectivamente, de 24 de junho de 2004 – p. 482-486 dos autos judiciais citados; de 07 de julho de 2004, com o indicativo, inclusive, de cárcere privado de funcionários no bem, em 18 de junho de 2004 – p.500-510, do processo referido; de 14 de abril de 2005 – p. 526-533 dos autos judiciais; de 10 de junho de 2005 – fls. 535-539, com a informação de que a ocupação recrudescera, tendo havido o abatimento de gado puro origem estimado em R\$ 2.000.000,00 – dois milhões de reais; de 20 de julho de 2005 – p. 599-560; de 24 de março de 2006 – fls. 747-751; de 29 de março de 2009 – fls.753/760, com a afirmação de que a sede do bem de raiz e o laboratório de sêmen tinham sido incendiados e de 19 de maio de 2006, com relato de nova ocupação à sede da fazenda e destruição da ração dos animais do imóvel denominada silagem – fls.791-792.

³³⁰ Em 21 de maio de 2004, através do Ofício n. 180/04-VA – fl.350 dos autos judiciais n. 2004.1.002148-6; em 09 de agosto de 2004 – fl. 513, com certidão do oficial de justiça, de 22 de setembro de 2004, informando a ausência da força policial solicitada para o cumprimento da ordem

Tal circunstância, inclusive, é corroborada pelo relato concedido pela família proprietária do imóvel em entrevista, na cidade de Belém do Pará, em 23 de outubro de 2014, não gravada, por falta de autorização. A situação narrada denota, exatamente, a dificuldade insuperável até a presente data de reaver a posse da gleba rural e, assim, de ver efetivamente tutelado o direito fundamental à propriedade privada, em que pese, inicialmente, ter havido, no processo possessório, a concessão da ordem judicial nesses termos.

De outra banda, os ocupantes do complexo Peruano permanecem, na atualidade, sem acesso pleno aos direitos fundamentais à moradia e à alimentação, levando em conta que vivem e laboram no imóvel, sem qualquer auxílio das políticas públicas governamentais de inclusão na sociedade e assentamento dessas pessoas físicas, para regular acesso aos créditos habitação e de fomento da produção agrícola, à eletrificação rural e ao saneamento básico e, ainda, a outras políticas públicas municipais, como a concretização do direito à educação (ensino infantil e fundamental) de forma adequada e, também, do direito fundamental à saúde. Nesse diapasão, é o resultado obtido das entrevistas dos ocupantes do bem de raiz, colhidas em 22 de outubro de 2014, no complexo Peruano – APÊNDICE A.II. e das fotos realizadas no imóvel – APÊNDICE B.

Quanto ao tema, o entrevistado 01, perguntado se é beneficiário de alguma política governamental, responde que “[...] *ajuda nossa aqui só a cesta básica e que ajuda nós mesmo só familiares [...] [SIC]*”, afirmando, ainda, que “[...] *vive de bico aqui e acolá [...]*” e que não consegue plantar na gleba ocupada por “[...] *falta de sementes, grades [...]*”³³¹ e porque a terra está toda preenchida com pastagens, sendo, assim, necessários mão-de-obra e auxílio governamental para o trabalho agrícola, que, a despeito, de estar no bem de raiz há quase doze anos, ainda não chegaram. De igual modo, esclarece a segunda entrevistada, respondendo à mesma indagação, não possuir qualquer auxílio estatal para o seu sustento, exceto pela cesta básica recebida por todos os acampados, aduzindo, ainda, que, como é professora, a primeira construção escolar do acampamento foi erigida por ela e pelos companheiros de ocupação, em conjunto, sem qualquer ajuda inicial do Estado³³².

judicial e devolvendo o mandado; em 14 de setembro de 2011, mediante a expedição do Ofício n. 88/2011 – VAAD, – fl.1.791.

³³¹ Mídia digital das entrevistas – Apêndice A.II. As informações constam aos 1min39s até 2min10s – entrevista 1.

³³² *Idem, ibidem*. Entrevista 2, com as informações colhidas da gravação entre 4min39s e 6min10s.

A entrevistada 5 também afirma que não recebe nenhum benefício relacionado ao assentamento, para a produção na terra, percebendo aposentadoria especial, por trabalhos anteriores à ocupação³³³. A destinação do imóvel pesquisado para assentamento desses trabalhadores rurais e a tutela dos direitos fundamentais à moradia e à alimentação adequadas e de outras garantias a eles vinculadas, contudo, ainda não ocorreu em sua plenitude, assim como permanece a ausência de proteção efetiva da exteriorização do domínio, pela posse do bem de raiz, no que diz respeito ao proprietário do imóvel.

De um lado, a tutela possessória da família detentora do domínio não ocorreu passados mais de dez anos da ocupação do bem de raiz. De outro, a política pública de destinação da gleba para fins de reforma agrária, pela desapropriação por interesse social, resta obstada ao INCRA, desde 03 de fevereiro de 2006, quando obteve o proprietário do complexo Peruano liminar vedando qualquer atuação administrativa da Autarquia Agrária, com esse fim, em mandado de segurança, impetrado na subseção judiciária de Marabá/PA, em face da Superintendente Regional do Instituto naquela cidade³³⁴.

O processo mandamental impetrado pelo detentor do domínio da gleba objeto de estudo ocorreu devido à expedição de notificação prévia, para fins de vistoria de levantamento de dados e informações no complexo Peruano, pela autoridade administrativa máxima naquela esfera regional do INCRA, com o objetivo de comunicar ao interessado a previsão de levantamento no imóvel, para apuração do cumprimento da função social pelo bem de raiz³³⁵. Nesse feito judicial, em que pese as sucessivas razões apresentadas pelo Instituto Fundiário, inicialmente para reformar a liminar deferida e, *a posteriori*, a sentença de mérito, levando em conta a necessidade de se aferir o nexo causal da invasão com o descumprimento da função social do imóvel, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região manteve o julgado.

No aresto, concluiu aquela Corte Regional que “[...] *Não quis a lei, portanto, de forma expressa, que a desapropriação por interesse social para fins de*

³³³ Mídia digital das entrevistas – Apêndice A.II. As informações constam a 1min58s a 2min10s – entrevista 5.

³³⁴ Autos n. 2006.39.01.000006-7, outrora em curso na subseção judiciária de Marabá/PA e nesse cartório arquivados após o trânsito em julgado. A decisão liminar figura nas folhas 75-76 dos autos judiciais.

³³⁵ A referida notificação foi realizada pelo OFÍCIO/INCRA/SR(27)/N. 3.176/05, de 07 de dezembro de 2005, recebido pelo mandatário do detentor do domínio em 12 de dezembro daquele mesmo ano, conforme informações constantes à fl. 70 dos autos do *writ* referidos acima.

*reforma agrária fosse influenciada por movimentos políticos e ideológicos que se expressam nas já conhecidas invasões [...]*³³⁶, arrematando que, mesmo para o proprietário de bem de raiz descumpridor da função social, somente pode haver perda compulsória do domínio da gleba rurícola com o prévio devido processo legal administrativo, sendo que esse não restaria preservado com a ocupação. Em defesa da apreensão contextual da vedação instituída pela MP n. 2.027-38/00 e reedições, o INCRA interpôs recursos, no próprio Tribunal, para integração do julgado, por esclarecimento do pronunciamento³³⁷ e para o Superior Tribunal de Justiça, não havendo, todavia, a modificação do *decisum* em ambas as instâncias³³⁸.

No STJ, o último apelo sequer foi conhecido, por questão processual, relativa à impossibilidade de revolvimento de prova nos Tribunais Superiores, conforme entendimento consolidado no enunciado sumular de n. 07, daquela Corte³³⁹, tendo considerado o Tribunal Superior ser indevida a reanálise da extensão da ocupação do complexo Peruano, já objeto de apreciação pela corte *a quo*. A decisão do TRF1, assim, se tornou definitiva desde o ano de 2010, não sendo possível, dessa forma, a destinação da gleba para a reforma agrária por desapropriação por interesse social, a cargo do Instituto Fundiário.

A desocupação do imóvel, todavia, nunca ocorreu. Em defesa na ação de reintegração de posse, ajuizada pelo proprietário do bem, os requeridos não impugnaram a ocorrência de invasão, indicando, contudo, que esta

[...] tem por objetivo pressionar as autoridades governamentais responsáveis pela realização de reforma agrária a cumprir com os acordos firmados. A partir da ocupação da fazenda, as autoridades começam a encaminhar os acordos e a transformar o latifúndio em assentamento, sendo pela retomada de áreas incorporadas ilegalmente pelo proprietário, seja pela desapropriação ou mesmo pelo processo de expropriação [...] ³⁴⁰ [SIC],

³³⁶ Acórdão constante às fls. 160-165 do processo n. 2006.39.01.000006-7, particularmente a p. 161.

³³⁷ Embargos de declaração interpostos pelo INCRA em 19 de janeiro de 2007, localizados nas p. 168 a 173 dos autos judiciais referidos acima.

³³⁸ O julgamento do aclaratório pelo TRF1 foi realizado em 17 de abril de 2007, através de aresto colacionado ao processo mandamental às fls. 175-178 do feito. A decisão monocrática de não-conhecimento do recurso especial da Autarquia Agrária no STJ, de 24 de novembro de 2009, por sua vez, figura nas laudas 216-219 dos mesmos autos judiciais.

³³⁹ "Súmula 07: A PRETENSÃO DE SIMPLES REEXAME DE PROVA NÃO ENSEJA RECURSO ESPECIAL." Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 26 de dezembro de 2014.

³⁴⁰ Peça de contestação dos requeridos, integrantes do Movimento popular dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, apresentada nos autos da ação de reintegração de posse n. 2004.1.002148-6, outrora em trâmite na vara agrária de Marabá/PA, constante nas laudas 110-140 dos autos judiciais. A transcrição feita é da p. 121.

sustentando que o imóvel, além de possuir destaque duvidoso do patrimônio público para o privado, com suspeita de grilagem de terras pelo proprietário do bem, descumpra a função social constitucionalmente delimitada, considerando que a produtividade da gleba é atingida com a exploração de trabalho escravo, pelo que não seria devida a reintegração de posse do imóvel ao autor.

Nessa peça de defesa, protocolada em 18 de maio de 2004, aduzindo os requeridos a ausência de demonstração de posse agrária e uma série de outras preliminares, pugnaram pela revogação da medida liminar deferida anteriormente pelo juízo, argumentando que “[...] *A luta do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST é para que a Constituição Federal seja cumprida em sua totalidade, igualmente para todos os cidadãos brasileiros, sem privilégios para grupos ou influentes políticos* [...]”³⁴¹ e, ao final, pela realização de levantamento topográfico no bem pelo INCRA, para apurar a existência de área pública no imóvel. Essa motivação do ato de invasão da gleba rural objeto de estudo também foi apresentada pelos ocupantes nas entrevistas colhidas no dia 22 de outubro de 2014 no bem ocupado.

Nesse sentido, quando questionada a participante das entrevistas de número 02 sobre o motivo de escolha do complexo Peruano, para a ocupação, asseverou que

[...] em primeiro lugar, a gente queria terra; em segundo, o MST não entra em qualquer área, ele só entra em área que sabe que tem área do Estado, área da União, onde tem área que é grilada pelo fazendeiro, então essa terra tinha uma grande parte que era grilada pelo fazendeiro, então o nosso objetivo não era a Fazenda Peruano, era o espaço que “tava” sendo ocupado por ele, que ele não pagava imposto nenhum... era isso, e aí esse espaço quem “tava” ocupando era ele, aí a fazenda dele foi o alvo [...] ³⁴²,

prossequindo, no relato, indicando que

[...] ele [o fazendeiro] chama a gente de invasor, mas no caso quem invadiu foi ele, porque a propriedade dele era minúscula, e ele foi levando, foi desmatando, foi fazendo plantação e foi cercando e virou essa fazenda aí... então, cemitério clandestino, trabalho escravo chamou à atenção da gente para realizar a ocupação. [...] ³⁴³.

Informação de mesma natureza é colhida da fala do entrevistado n. 4, ao responder, indagado porque fora escolhida a Peruano para ocupação, que “[...] a

³⁴¹ *Idem, ibidem*, p.109.

³⁴² Mídia digital das entrevistas no Apêndice A.II. Informações colhidas na participação da entrevistada n. 2, constante entre 1m4s de gravação e 1m42s.

³⁴³ *Idem, ibidem*. Dados existentes aos 2min18s da gravação até os 2min40s.

área era de castanhais e o cara que se apropriou dela, ele tirou a licença para ficar plantando castanha, aí depois disso, ele desmatou, ele ocupou, ele tirou posseiro que tinha na terra, ele expulsou, matou gente[...]"³⁴⁴, corroborando, assim, a argumentação da peça de defesa dos requeridos, no sentido de que a ocupação ocorreu para pressionar o INCRA a desapropriar o imóvel, que seria descumpridor da função social e composto por área pública.

No bojo da demanda possessória, para dirimir a questão acerca da grilagem de terras levantada pelo movimento social, a Ouvidoria Agrária Nacional interveio no feito, reiterando manifestação anterior, e requerendo, em 13 de junho de 2005, a suspensão do cumprimento da medida de reintegração de posse, até a apuração pericial do caráter do domínio da área – se pública ou privada³⁴⁵. O pleito foi deferido pelo juízo presidente do processo, com a determinação de perícia topográfica no bem de raiz a ser realizada pelo ITERPA, sem que houvesse, todavia, a suspensão da ordem reintegratória liminarmente concedida³⁴⁶.

Após a ocorrência de diversos debates no feito e, inclusive, a interposição de recurso de agravo de instrumento em face dessa determinação, pelo proprietário³⁴⁷ e a informação de indisponibilidade para a diligência pelo ITERPA³⁴⁸, o juízo da vara agrária de Marabá nomeou perito particular para a análise técnica³⁴⁹. A perícia designada se iniciou em 18 de outubro de 2006, tendo o vistor do juízo apresentado laudo em 27 de março de 2007³⁵⁰, concluindo que o complexo Peruano, composto pelos imóveis de mesmo nome e pela fazenda Borracheira I ou Proteção Divina tinha patrimônio regularmente destacado das terras do Estado brasileiro de 5.398,6912ha. – cinco mil, trezentos e noventa e oito hectares, sessenta e nove ares e doze centiares, sendo 4.338,1900ha. – quatro mil, trezentos e trinta e oito hectares e dezenove ares, da fazenda Peruano ou Castanhal Abóboras, destacada do patrimônio do Estado do Pará, pelo título definitivo n. 43, expedido em 19 de dezembro de 1929, e 1.060,8741ha. – hum mil e sessenta hectares, oitenta e sete ares e

³⁴⁴ *Idem ibidem*. Entrevista n. 4. Informações extraídas da gravação aos 10min38s a 11min05s.

³⁴⁵ FAX/DOAMC/N. 1.721, colacionado aos autos da reintegração de posse n. 2004.1.002148-6 às fls.541/542.

³⁴⁶ Decisão de 21 de junho de 2005, aposta às fls. 546-547 do processo possessório objeto de referência acima.

³⁴⁷ *Idem, ibidem*, p. 563-581 dos autos.

³⁴⁸ Ofício n. 731/06-GP, de 18 de outubro de 2006, juntado ao processo judicial suscitado à fl. 984.

³⁴⁹ Decisão, de 19 de outubro de 2006, aposta ao mesmo feito na p. 986.

³⁵⁰ Capa do pronunciamento situada à fl. 1.097 dos autos objeto de referência acima.

quarenta e um centiares, relativo ao imóvel Borracheira I ou Proteção Divina, obtido da União Federal, através de outorga de título definitivo de n. 4(GETAT)82(1)9972, expedido pelo GETAT, em 03 de abril de 1987³⁵¹.

Houve a indicação, assim, de ocupação irregular pelo proprietário do imóvel de 3.615,6255ha. – três mil, seiscentos e quinze hectares, sessenta e dois ares e cinquenta e cinco centiares, no laudo topográfico. De posse dessas informações e considerando que, na peça técnica, fora consignada a natureza estadual dessa área remanescente, não arrecadada pela União Federal, como faixa de fronteira indispensável à proteção do país, nos termos do Decreto-lei n. 1.164/71, posteriormente revogado pelo Decreto-lei n. 2.537/87³⁵², o Instituto de Terras Estadual do Pará arrecadou a área em 17 de abril de 2007³⁵³, tendo destinado a mesma para a assentamento em momento posterior³⁵⁴.

A perícia topográfica realizada no bojo da possessória, contudo, foi excluída dos autos, por sentença superveniente no feito³⁵⁵, levando em conta a anulação da diligência realizada pelo TJPA, em 31 de janeiro de 2008, em apreciação do agravo de instrumento n. 2005.3.003599-5, interposto pelo proprietário do imóvel³⁵⁶. No processo originário e em conjunto com o levantamento topográfico com finalidade dominial, em 11 de agosto de 2006, considerando o juízo da vara agrária as sucessivas alegações dos requeridos de ocorrência de trabalho escravo na gleba objeto do litígio e, ainda, de degradação ambiental, determinou a realização de perícia

³⁵¹ Laudo topográfico apenso ao processo judicial n. 2004.1.002148-6, desentranhado dos autos, por determinação do juízo da vara agrária em sentença – p. 1.555 a 1.578 dos autos judiciais, considerando a anulação da diligência pelo TJPA, em 31 de janeiro de 2008, em apreciação de mérito do agravo de instrumento interposto pelo proprietário, em face da decisão que designou a perícia topográfica. O acórdão consta nas p. 631 a 643 dos autos citados.

³⁵² *Idem, ibidem*, p. 12 da peça técnica.

³⁵³ A arrecadação das terras excedentes do complexo Peruano foi feita pela Portaria ITERPA n. 17/2007, colacionada aos autos da reintegração de posse n. 2004.1.002148-6 às fls.1.107-1.108.

³⁵⁴ Em 20 de setembro de 2010, foi criado pelo ITERPA, no imóvel, através da Portaria ITERPA n. 02360/10, de 17 de setembro daquele ano, o projeto de assentamento Lourival Santana, após a arrecadação de 3.760,0857ha – três mil, setecentos e sessenta hectares, oito ares e cinquenta e sete centiares, procedida pelo Instituto nas Glebas Peruano I e II. O perímetro finalmente arrecadado foi, assim, ainda maior do que aquele indicado na diligência pericial e objeto de inicial arrecadação administrativa pelo Estado do Pará, em 17 de abril de 2007. A Portaria referida está disponível do Diário daquele Estado: BRASIL. Instituto de Terras do Estado do Pará. Portaria n. 02360, de 17 de setembro de 2010. Criar o PROJETO ESTADUAL DE ASSENTAMENTO SUSTENTÁVEL LOURIVAL SANTANA, localizado no Município de ELDORADOS DOS CARAJÁS, Estado do Pará. D.O.E.-PA de 20 de setembro de 2010, Caderno 4, página 2. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/diarios/2010/09/20.09.caderno.04.02.pdf>. Acesso em: 21 de janeiro de 2015.

³⁵⁵ Pronunciamento judicial monocrático situado nas laudas 1.555 a 1.578 da ação de reintegração de posse n. 2004.1.002148-6.

³⁵⁶ Cópia do acórdão juntada pelo requerente às fls. 631 a 643 do processo acima referido.

para apuração do adimplemento da função social do imóvel, a ser executada pelo INCRA e pelo IBAMA, suspendendo, ademais, a efetivação da medida liminar até a conclusão das diligências, asseverando que

[...] o seu cumprimento nesta fase só agravaria ainda mais a situação e o clima de tensão social criado na área ao longo desses dois anos, por ausência da presença do Estado, que não disponibilizou a tempo a força policial especializada para cumprir a liminar possessória, quando requisitada por este Juízo Agrário em diversas ocasiões. [...] ³⁵⁷

Em face dessa determinação, o proprietário do imóvel interpôs novo recurso ao TJPA ³⁵⁸, para reformar imediatamente a decisão do juízo monocrático, sendo a insurgência, contudo, convertida em agravo retido ³⁵⁹. Na ação possessória, as perícias se realizaram, tendo o INCRA apresentado laudo em 27 de abril de 2007 ³⁶⁰, concluindo pela adequação técnica do bem para fins de reforma agrária, com capacidade de assentamento para 264 - duzentos e sessenta e quatro famílias.

Em relação ao dever fundamental de observância da função social do bem de raiz, arrematou o Instituto Agrário, no que diz respeito aos aspectos ambientais, que “[...] *A atual situação do imóvel aponta que aproximadamente 78% de sua superfície estão cobertos por pastagens artificiais plantadas [...]*” ³⁶¹, esclarecendo, ainda, que 40% - quarenta por cento, das Áreas de Preservação Permanente do imóvel foram objeto de corte raso, estando desmatadas ³⁶². A falta de observância da legislação trabalhista, detectada pelo MTE em 2001, inclusive com a inclusão do proprietário do bem na lista suja de trabalho escravo, em 28 de julho de 2006, também foi ressaltada ³⁶³, concluindo os peritos federais agrários pela viabilidade técnica de destinação da área de 5.398,6912ha. – cinco mil, trezentos e noventa e oito hectares, sessenta e nove ares e doze centiares, efetivamente privados, do complexo Peruano para desapropriação para fins de reforma agrária, a despeito do imóvel ser

³⁵⁷ Decisão do juízo agrário de Marabá, de 11 de agosto de 2006, constante dos autos acima aludidos às fls. 824-826. A referência expressa a excerto do *decisum* transcreve o texto da p. 826.

³⁵⁸ Cópia da peça de agravo de instrumento às fls. 840-854 dos autos judiciais multicitados.

³⁵⁹ Decisão monocrática do relator do AI n. 2006.33005233-6, de 30 de agosto de 2006, com cópia juntada aos autos da ação de reintegração de posse n. 2004.1.002148-6 às fls.928-929.

³⁶⁰ Memorando de apresentação do laudo da Autarquia Agrária, juntado ao feito na p. 1.118 e peça técnica colacionada aos autos às fls.1.131-1.404.

³⁶¹ *Idem, ibidem*, p. 1.186.

³⁶² *Idem, ibidem*.

³⁶³ *Idem, ibidem*, p. 1.188-1.190.

economicamente produtivo e devido à realização de uma leitura contextualizada do art.186, da CR/88³⁶⁴.

Na perícia do INCRA, foi destacada, ademais, a existência de 709 – setecentos e nove famílias de agricultores ocupantes do complexo Peruano, denotando o clamor social por assentamento na propriedade, a existência de cerca de seiscentos barracos no acampamento e, ainda, de uma escola de educação infantil e para jovens e adultos, com professores da rede municipal e outros subsidiados por terceiros³⁶⁵. Em 06 de março de 2008, a Gerência Regional do IBAMA em Marabá, por sua vez, remete a manifestação técnica daquela Autarquia à vara agrária da mesma cidade, indicando que houve o desmatamento no complexo Peruano de 7.805,0000ha. – sete mil, oitocentos e cinco hectares, do imóvel, até 30 de junho de 2003, quando a reserva legal da propriedade deveria ser de 7.305,1840ha. – sete mil, trezentos e cinco hectares, dezoito ares e quarenta centiares³⁶⁶. A degradação ambiental das APPs do bem de raiz, em momento anterior ao esbulho possessório ocorrido em 17 de abril de 2004, de acordo com as mesmas imagens de 2003, é também apurada, concluindo-se que atingiu 195,5000ha. – cento e noventa e cinco hectares e cinquenta ares, do perímetro especialmente preservado por lei e objeto de restrição de corte³⁶⁷, sobressaindo-se, assim, visível o descumprimento da função social da gleba, de modo prévio à invasão e, pois, sem nexo de causalidade com ela.

Encerrada a instrução do feito possessório, sobreveio sentença naqueles autos, determinando, preliminarmente, o desentranhamento do laudo topográfico realizado pelo vistor do juízo, em observância à nulidade da diligência declarada pelo TJPA, no julgamento de recurso do autor da demanda. No mérito, entendendo a magistrada não estar comprovada no feito a posse agrária da terra objeto da lide pelo requerente do provimento jurisdicional, seja pela dúvida, quanto ao domínio integral e privado da gleba, seja pelo descumprimento da função social na exploração do bem de raiz, nos vieses trabalhista e ambiental, ambos perquiridos e apurados nos autos, julgou improcedente o pedido de reintegração de posse, sem

³⁶⁴ *Idem, ibidem*, p. 1.190-1.193.

³⁶⁵ *Idem, ibidem*, p. 1.190.

³⁶⁶ Ofício n. 098/2008-DITERC/GEREX/IBAMA/Marabá/PA, acostado na p. 1.471 dos autos da ação possessória objeto de referência acima, sucedidos pelo laudo do Instituto, juntado ao feito às fls.1.472-1.482.

³⁶⁷ *Idem, ibidem*, p.1.472.

destinar essa, contudo, aos requeridos, por ausência de pleito nessa linha³⁶⁸. Inconformado com o julgamento e com a revogação da ordem liminar, interpôs o autor recurso de apelação ao TJPA, pugando pela reforma, *in totum*, do pronunciamento judicial monocrático, inclusive com a apreciação das insurgências retidas nos autos³⁶⁹.

Na esfera administrativa, a família proprietária do imóvel esboçou a realização de acordo com o INCRA, em fevereiro de 2010, comprometendo-se a renunciar ao provimento jurisdicional obtido no mandado de segurança, em face da Superintendente Regional da Autarquia, àquela época, pendente de julgamento pelo STJ, para permitir o prosseguimento do processo de desapropriação no Instituto³⁷⁰. Tal renúncia nunca foi realizada, tendo a ordem mandamental se tornado definitiva em junho de 2010³⁷¹. Na ação de reintegração de posse, por sua vez, a sentença do juízo da vara agrária foi reformada pelo TJPA, apesar do opinativo contrário da Procuradoria de Justiça daquele Estado³⁷², sendo, preliminarmente, apreciado o agravo de instrumento interposto em momento prévio pelo apelante, para anular a perícia do INCRA no imóvel e ratificar a nulidade da diligência topográfica do vistor do juízo, diante do esbulho possessório motivado por conflito fundiário coletivo e do entendimento do STJ sobre a vedação de vistoria nos imóveis rurais, nessas situações.

No mérito, reputando impossível a análise do adimplemento da função social do bem de raiz em possessória e, ainda, a necessidade de restrição da análise neste tipo de demanda ao aspecto fático da posse, a quinta câmara cível isolada deu provimento à insurgência do demandante, em 21 de outubro de 2010, determinando a reintegração de posse do complexo Peruano em seu favor e a inversão da

³⁶⁸ Sentença, proferida pelo juízo da vara agrária de Marabá, em 24 de março de 2009, constante às fls. 1.555-1.578 dos autos da ação de reintegração de posse objeto de análise e referidos acima.

³⁶⁹ Recurso de apelação do autor da demanda colacionado aos autos em 08 de janeiro de 2010, nas laudas 1.615-1.691 do processo possessório.

³⁷⁰ Ata de reunião da Ouvidoria Agrária Nacional, de 25 de fevereiro de 2010, com a participação do proprietário do imóvel, da Ouvidoria Agrária Estadual do Pará, do INCRA, da PFE-INCRA, da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, acostada ao processo administrativo n. 54000.002379/2006-15, nas p. 884-886 do feito, estando tal feito administrativo sob guarda do INCRA-SR(27).

³⁷¹ Certidão de trânsito e julgado e remessa existente nos autos do mandado de segurança n. 2006.39.01.000006-7, lavrada pela coordenadoria da segunda turma do STJ, na fl. 266 do feito.

³⁷² Manifestação do Ministério Público do Estado do Pará, opinando pelo desprovimento da apelação do autor, exarada em 1º de julho de 2010, por considerar a questão de dominialidade do bem de raiz objeto do litígio matéria de ordem pública e, ainda, a título subsidiário, descumprida a função social da gleba nas vertentes ambiental e trabalhista. O pronunciamento consta às fls.1.737-1.745 dos autos da ação de reintegração de posse n. 2004.1.002148-6.

sucumbência, com honorários advocatícios fixados em dez por cento em face dos requeridos³⁷³. A decisão transitou em julgado em novembro de 2010³⁷⁴, não sendo efetivada, no mundo dos fatos, até a presente data, apesar da expedição de mandado de reintegração de posse, na origem, desde 02 de junho de 2011³⁷⁵, com impossibilidade de cumprimento certificada pelo meirinho, por falta de efetivo policial e resistência dos requeridos em desocupar o bem de raiz pacificamente³⁷⁶.

Analisados os resultados colhidos das entrevistas dos ocupantes e de integrante da família detentora de domínio do bem, nos dias 22 e 23 de outubro de 2014, bem como as fotos e a visita em campo da área ocupada, ambos apostos em Apêndices a este trabalho, e, ainda, os inúmeros processos judiciais e administrativos, relacionados ao complexo Peruano, pertinentes à verificação do descumprimento da função social do imóvel, concebida esta como dever fundamental do proprietário da gleba rurícola, e ao esbulho possessório, perpetrado pelo Movimento popular dos Trabalhadores Sem Terra, desde 17 de abril de 2004, conclui-se que, pela leitura

³⁷³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Pará. Acórdão n. 92.150. APELAÇÃO CÍVEL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. LITÍGIO ENTRE PARTICULARES. IMÓVEL RURAL. PROPRIEDADE OCUPADA POR MOVIMENTO DENOMINADO SEM TERRA. SENTENÇA QUE JULGOU PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO DO AUTOR/APELANTE. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO, A FIM DE CONCEDER O PEDIDO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE NA FORMA REQUERIDA NA INICIAL. (1) PRELIMINARES DO APELANTE. Reiteração de pedido de julgamento de dois Agravos Retidos. (1.1.) Primeiro Agravo Retido n.º 2006.3.005233-5 conhecido e provido. (1.2.) Segundo Agravo Retido n.º 2006.3.007256-6 não conhecido. (2) MÉRITO. (2.1) Os fundamentos da sentença guerreada mostram-se completamente equivocados, e até contraditórios, diante do caso concreto, posto que o pedido contido na presente ação possessória se funda exclusivamente na posse e não no domínio entre particulares. (2.2) Quanto às considerações de que o imóvel não cumpria com a sua função social, infringindo a legislação trabalhista e ambiental, cuida de tema que refoge a ação possessória entre particulares, pois cabível quando tratar de apossamento pelo Poder Público em demanda de desapropriação para fins de reforma agrária. (2.3) Ademais, no caso concreto, não se pode afirmar que são terras devolutas a área ocupada pelo MST, desde que seja intentada ação discriminatória pelo Estado do Pará ou pela União, que é o procedimento judicial adequado para que o ente estatal comprove que as terras são devolutas. (2.4) Aliás, não obstante a possibilidade de intervenção estatal no imóvel rural que não atende sua função social, o direito de propriedade ou de posse não pode ser invalidado sem devido processo legal, que é outro princípio constitucional, igualmente fundamental, expressamente contido no art. 5.º, inciso LIV, da CF/88, no sentido de que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. Caso contrário, reforçar-se que estaria o Poder Judiciário permitindo a autotutela rechaçada pelo Estado Democrático de Direito. (2.5) Presentes os requisitos contido no artigo 927, do CPC. (2.6.) APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E PROVIDA, INVERTENDO-SE O ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. Relator: Desembargador Constantino Augusto Guerreiro. Quinta Câmara Cível Isolada. Data do julgamento: 21.10.2010. D.O.E. de 22.10.2010. Disponível em: <http://177.125.100.110/relatorios/relatorioDocumentoLibra?cddocumento=20100265298846&cdinstancia=1>. Acesso em: 21 de janeiro de 2015. O aresto consta também nas p. 1.754-1.776 do processo possessório multicitado.

³⁷⁴ Certidão da secretaria da 5ª câmara cível isolada do TJPA, aposta à fl. 1.777-verso dos autos da ação de reintegração de posse.

³⁷⁵ *Idem, ibidem*, p. 1.779-1.781.

³⁷⁶ *Idem, ibidem*, fl. 1.789.

setorizada e não-colaborativa da relevância da função social do bem de raiz no ordenamento jurídico brasileiro, enquanto limite para a tutela do uso, do gozo e da disposição do imóvel e, ainda, da apreensão exclusivamente textual da vedação do procedimento expropriatório para fins de reforma agrária de bens esbulhados, por conflito fundiário coletivo, aposto na MP n. 2.027-38/00 e reedições, de um lado, e, de outro, dos limites às ações coletivas dos movimentos populares no Estado Democrático de Direito a parâmetros basilares de licitude e não-violência, efetivamente, nada se tutela.

Ora, passados mais de dez anos da ocupação, rememore-se, há no mundo dos fatos a destruição severa do patrimônio do detentor de domínio do bem, de forma bastante clara nas fotos situadas no Apêndice B deste estudo, a falta de qualquer medida reintegratória da posse do imóvel efetivamente realizada e a sobrevivência dos ocupantes do complexo Peruano em condições precárias na área da gleba esbulhada, sem acesso condigno aos direitos fundamentais à moradia e à alimentação. Não há, pois, qualquer tutela estatal efetiva das garantias constitucionais, seja na primeira dimensão, seja no aspecto social dos direitos humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS – A LITERALIDADE DA REFORMA AGRÁRIA ENQUANTO ATO SOCIAL DE COLABORAÇÃO DOS INTERLOCUTORES NA PRODUÇÃO DO DISCURSO

A concretização de uma sociedade justa e solidária no campo, a diminuição das desigualdades sociais e da díspar distribuição de terras no meio agrícola, com o objetivo de reduzir as mortes e o conflito nesse âmbito, é, ainda ideal, no sentido de desejado, mas não vivenciado, na ordem social brasileira. Apesar de ser a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária relevante política pública, para a tutela dos direitos fundamentais à alimentação e à moradia adequadas pelo Estado, tal procedimento não se reveste da obrigatoriedade do poder de polícia administrativa, estando, pois, jungido, além da observância da legalidade que é ínsita ao *modus operandi* da Administração Pública, à conveniência e oportunidade do Poder Executivo.

Não sendo essa modalidade de aquisição originária do domínio sanção, no ordenamento jurídico pátrio, ainda que goze de compulsoriedade em face do proprietário do bem de raiz, quando implementada pelo INCRA, não se afigura imediatamente sindicável perante o Poder Judiciário, na hipótese de omissão dos governantes. É que, conquanto configure, na relação vertical entre o Estado e o indivíduo, restrição impositiva ao uso e à disposição do imóvel rural, quando inadimplido o dever fundamental de destinação social do bem de raiz, é meio disponível, dentre outras tantas escolhas factíveis ao Executivo, para consecução da reforma agrária e concretização de direitos fundamentais sociais.

Caracteriza-se, assim, pela implementação mesma da política pública nacional de reforma agrária a cada imóvel desapropriado, sendo impassível de extensão a outros famintos e sem moradia, como se permite na LRF, para diretrizes governamentais objetos de implementação em assistência social e saúde. É, pois, opção política do Estado, de mérito administrativo, cotejada com a “*reserva jurídica do possível*”, tratada por Flávio Galdino e, não, fática, sendo reflexo da organização de poder no Estado de Direito instituído e das prioridades elegidas no contexto social vigente.

Assim, ainda que, para Roger Raupp Rios,

[...] a política de reforma agrária concebida no contexto de uma Constituição inspirada sob a luz do princípio democrático [como a CR/88] não pode [possa] transigir com a mera maximização dos lucros ou com sua instrumentalização pelo debate ideológico intransigente; deve [devendo], ao contrário, ser fruto da ação configuradora do Estado deliberada num cenário em que a formação da vontade política seja resultante do paulatino e interminável processo histórico de construção da dignidade individual e da participação coletiva dos cidadãos autônomos, concretizadores de uma ordem social e econômica materialmente justa. [...] ³⁷⁷,

a sua efetivação, no mundo dos fatos, discrepa, de forma solar, do texto constitucional pátrio, figurando este como compromisso social dilatatório e de caráter simbólico com o povo, típico dos Estados periféricos de modernidade tardia.

A reivindicação desses direitos, por sua vez, distante dos meios institucionais assegurados na ordem vigente, descamba, em certas circunstâncias, para além da desobediência civil pelos movimentos populares, refletindo não só um Estado de Direito cambaleante, mas o recurso à autotutela e à violência. Afastam-se, assim, os cidadãos, em ambos os polos de interlocução social, da democracia pregada pelo contratualismo e erigida, na Carta Magna, como princípio fundamental da República Federativa do Brasil. É que, se apartam, nas duas propostas egoísticas e omnicomprensivas da literalidade, da participação popular digna e legitimada pela ordem constitucional, seja pela autoimposição de um discurso absolutista de garantia da propriedade, de um lado, seja pelo emaranhado entre ilicitude ou radicalismo e manifestação popular, de outro.

Como assevera Gustavo Just “[...] a ideia de participação na formação da lei não esgota o ideal democrático [...]” ³⁷⁸, sendo que esse pressupõe uma dupla acepção: “[...]diria respeito, politicamente, às estruturas organizacionais da cidade e, filosoficamente, à exigência de liberdade e de dignidade do ser humano. [...]” ³⁷⁹. Exclui, assim, a retórica do auto-engano, a violência e a exploração irracional do outro, como solução de conflitos.

Nesse diapasão, e retomada a ideia de Marcuschi de literalidade enquanto trabalho social, e, assim, de construção colaborativa de sentido, entre os múltiplos interlocutores da sociedade, conclui-se que não parece sustentável, pela mera decodificação dos signos textuais, a imunização da propriedade produtiva à

³⁷⁷ RIOS, Roger Raupp. Princípio democrático e reforma agrária. In: SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da; XAVIER, Flávio Sant'Anna (Orgs.). **O Direito agrário em debate**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 211. Palavras entre colchetes inseridas na referência.

³⁷⁸ *Ob. cit.*, p. 43.

³⁷⁹ *Idem, ibidem*.

desapropriação para fins de reforma agrária, dentro da própria ordem constitucional apriorística da Constituição da República de 1988. De outra banda, não permite o sistema vigente, mesmo pela atualização de sentidos e apreensão contemporânea da função social, a leitura desse dever fundamental, como integrante do âmbito interno do direito à propriedade em todas as circunstâncias.

O não-direito e a ausência absoluta de tutela só emerge chancelada previamente pelos *frames* interpretativos do texto nos casos de trabalho escravo e de cultivo de plantas psicotrópicas. Nas demais hipóteses, a análise da proteção estatal parece melhor se coadunar com a investigação do caso concreto e com a ponderação entre os direitos fundamentais envolvidos, seus custos de efetivação, a eficácia privada das prestações sociais e as múltiplas dimensões da garantia de domínio. É que, como salienta Eros Grau, a interpretação “[...] se dá no quadro de uma situação determinada, expõe o enunciado semântico do texto no contexto histórico presente, [...]”³⁸⁰, atualizando o sentido dos signos frásticos, para permitir, numa perspectiva dialógica, a construção de uma interlocução social colaborativa.

Nessa perspectiva, mais uma vez e do mesmo modo que a leitura imunizante da propriedade produtiva à intervenção estatal compulsória, mesmo que descumpridos os demais vieses da função social do bem de raiz, a decodificação da MP n. 2.027-38/00 e suas sucessivas reedições, e, assim, a apreensão omnicompreensiva da vedação ao procedimento expropriatório, quando ocorrida ocupação fundiária, motivada por conflito agrário coletivo, sem quaisquer temperamentos, e ainda que adotada por atores institucionais da literalidade, parece não atingir a pacificação no campo a que se propõe. Figura, muito mais, como uma espécie de repressão autoimposta, legitimada pelos procedimentos formais do Estado de Direito.

Não parece, todavia, diminuir as invasões ou a violência no meio rural. Nem, tampouco, tutelar mais efetivamente o direito ao domínio. É que, afastada a falácia de que a proteção desse pelo Estado é gratuita, pois, como esclarece Flávio Galdino, todos os direitos são dotados de positividade, essa tutela, no mundo dos fatos, não consegue se afigurar perene e garantir o uso, o gozo e a disposição dos bens de raiz pelos cidadãos. Indica, ao revés, e tendo como expoente o caso estudado no presente trabalho, a movimentação excessiva dos Poderes Públicos, o

³⁸⁰ *Ob. cit.*, p. 158.

dispêndio de recursos e energia pelos proprietários dos bens e pelos atores institucionais, a penúria dos subintegrados ocupantes do imóvel e à margem da sociedade e, ainda, o recrudescimento das posições individuais opostas por ambos os interlocutores e o fomento do recurso à autotutela.

Parece, assim, ser necessária a construção de um discurso que se distancie da invidualidade absoluta, para permear, ainda que na combinação de interesses opostos, a alteridade, com o uso da linguagem e, pois, da literalidade como trabalho social na reforma agrária. Ora, considerando que, para Marcuschi, “[...] a compreensão é também um exercício de convivência sociocultural [...]”³⁸¹, o sentido colaborativo e não apartado da proposta de trabalho dos *frames* textuais da CR/88 indica, ao menos na percepção de linguagem deste estudo, a apreensão da função social da propriedade como dever fundamental de observância simultânea da legislações ambiental e trabalhista, do respeito ao bem-estar dos trabalhadores e proprietários do bem de raiz e da realização de uma exploração racional e adequada do imóvel, de maneira economicamente produtiva e, ademais, de uma proibição do procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária, apenas, quando o esbulho possessório coletivo, previsto na MP n. 2.027-38/00 e reedições, tenha nexo causal com a inadimplência da obrigação funcional proprietária do detentor do domínio, perquiridos todos esses requisitos.

Dito de outro modo, não parece ser uma proposta de sentido plausível e consensual na sociedade brasileira contemporânea, a vedação da intervenção do Estado na propriedade, pela desapropriação para fins de reforma agrária, quando a desobediência civil do movimento popular não tiver vinculação causal com o desrespeito pelo proprietário à função social do bem de raiz, em quaisquer das vertentes (ambiental, trabalhista ou econômica). Para repressão do ato ilícito há outras esferas, sendo que essa compreensão decodificadora do art.185, da CR/88 e do art.2º, parágrafo 6º, da Lei n. 8.629/93, ainda que adotada por atores institucionais da literalidade, além de figurar como fator de manutenção do *statu quo* fundiário brasileiro, por mais de vinte anos, não tutelando, efetivamente, a moradia e a alimentação adequadas dos cidadãos nacionais, tampouco garante o exercício pleno da propriedade pelos detentores de domínio de imóveis no campo.

³⁸¹ MARCUSCHI, Luiz Antônio. Compreensão textual como trabalho criativo. In: UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. Prograd. Caderno de formação: formação de professores didática geral. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011, vol. 11, p. 90.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica**: para uma teoria da dogmática jurídica. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

ADEODATO, João Maurício. Teoria dos direitos subjetivos e o problema da positivação dos direitos humanos como fundamento da legalidade constitucional. In: _____; BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Francisco (Coords.). **Princípio da legalidade**: da dogmática jurídica à teoria do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 79-96.

ALFONSÍN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2007.

ARENHART, Sérgio Cruz. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder judiciário. **Revista Eletrônica do Ministério Público Federal**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, 2009, p. 1-20.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 47, de 5.7.2005. São Paulo: Malheiros, 2005.

BANDIERI, Luis María. Derechos fundamentales ¿ Y deberes fundamentales? In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang; CARBONELL, Miguel (Coords.). **Direitos, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: JusPODIVM, 2011, p. 211-244.

BARROSO, Lucas Abreu. A política agrária como instrumento jurídico da efetividade dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil na Constituição Federal de 1988. In: _____; PASSOS, Cristiane Lisita. **Direito Agrário contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 87-104.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 13, jan./mar., 2009, p. 71-91.

BOBBIO. Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 12 de setembro de 2001, Seção 1, p. 1.

_____. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União de 05 de maio de 2000, p. 82 a 90. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 19 de agosto de 2014.

_____. Lei n. 13.004, de 20 de junho de 2014. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências. Diário Oficial da União de 23 de junho de 2014, edição extra, p. 1-4.

BRASIL. Instituto de Terras do Estado do Pará. Portaria n. 02360, de 17 de setembro de 2010. Criar o PROJETO ESTADUAL DE ASSENTAMENTO SUSTENTÁVEL LOURIVAL SANTANA, localizado no Município de ELDORADOS DOS CARAJÁS, Estado do Pará. D.O.E.-PA de 20 de setembro de 2010, Caderno 4, p. 2. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/diarios/2010/09/20.09.caderno.04.02.pdf>. Acesso em: 21 de janeiro de 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Normativa n. 19, de 06 de setembro de 2005. Fixa valores e normas gerais para a implementação do Programa de Crédito Instalação aos beneficiários dos projetos da Reforma Agrária. D.O.U. de 13 de setembro de 2005. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/IN19_060905.pdf. Acesso em: 21 de junho de 2014.

_____. Instrução Normativa n. 69, de 06 de dezembro de 2011. Estabelece os procedimentos para cobrança e recebimento dos créditos Instalação, concedidos aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária D.O.U. de 15 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao_normativa/in_69_06_12_2011.pdf. Acesso em: 21 de junho de 2014.

_____. Instrução Normativa n. 74, de 14 de novembro de 2012. Fixa modalidades, valores e normas gerais para a implementação do Crédito Instalação aos beneficiários dos projetos da Reforma Agrária. D.O.U. de 16 de novembro de 2012. Disponível em:

http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao_normativa/in_74_p.pdf. Acesso em: 21 de junho de 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Norma de Execução/INCRA/DT/N. 83, de 26 de maio de 2009. Estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais. D.O.U. de 27 de maio de 2009, p. 57 a 59, Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 14 de setembro de 2014.

_____. Norma de Execução/INCRA/DT/N. 95, de 27 de agosto de 2010. Estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais. D.O.U. de 30 de agosto de 2010, p. 97-99, republicada com retificação no D.O.U. de 03 de setembro de 2010, p.87-89. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 21 de junho de 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria Interministerial n. 78, de 08 de fevereiro de 2013. Inclui os agricultores familiares beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, entre os possíveis beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. D.O.U. de 13 de fevereiro de 2013, p. 58. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=58&data=13/02/2013>. Acesso em: 21 de junho de 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Consultoria Jurídica. Ementa: II PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária. Fixação de interpretação da Constituição e Leis relativas à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Ausência de orientação normativa do Advogado-Geral da União. Considerações jurídicas sobre a função social da propriedade como elemento constitutivo do conceito jurídico de propriedade. O cumprimento da função social da propriedade privada como responsabilidade objetiva do titular desse direito. Das condicionantes da função social da propriedade. Função ambiental da propriedade. Doutrina das antinomias entre a norma do art. 185, II, e a norma do art. 186, ambas da CF/88. Critérios de superação propostos. Interpretação sistemática da Constituição. Doutrina da ponderação de valores principiológicos constitucionais. Métodos teleológico e sistemático de interpretação da Constituição. Reforma Agrária como imperativo decorrente da ordem constitucional positivada. Da exigência legal de racionalidade na exploração, contida na própria definição de propriedade produtiva, prevista no art. 6º da Lei nº 8.629/93. Racionalidade no sentido ambiental e social. Conceito amplo de produtividade. Produtividade como conteúdo e continente da função social. Da competência autônoma da autarquia agrária para fiscalizar as manifestações objetivas do (des)cumprimento das condicionantes da função social. Da fiscalização pela própria autarquia, quando o descumprimento da função social seja objetivável por simples operação de conta e conferência. Preceitos decorrentes da Lei nº 8.629/93. Recomendações do TCU – Tribunal de Contas da União. Da função social da propriedade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a temática. Inércia da autarquia agrária. Afronta ao texto constitucional por omissão. Necessidade de o órgão federal executor da reforma agrária elaborar, em conjunto com os demais órgãos competentes, norma técnica e adoção das demais medidas cabíveis, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 186 da CF/88.

Conclusões e recomendações. PARECER CONJUNTO/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004, de 28 de junho de 2004. Disponível em: http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/legis_jur/temasdiversos/PARECER%20AMBIENTAL-REVISTO-31122004-011-2004-CPALNP-CGAPJP-CO.pdf. Acesso em: 13 de setembro de 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria/n. 62, de 27 de março de 2001. Trata de critérios para realização de vistoria de imóveis rurais. Diário Oficial da União de 29 de março de 2001, Seção 1, p. 77. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 20 de dezembro de 2014.

_____. Portaria MDA n. 20/09, de 08 de abril de 2009. Aprovar o Regimento Interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, na forma do Anexo à presente Portaria. D.O.U. de 09 de abril de 2009. Disponível em: www.incra.gov.br. Acesso em: 22 de junho de 2014.

_____. Portaria MDA n. 07, de 31 de janeiro de 2013. Diário Oficial da União de 1º de fevereiro de 2013, p. 87. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 20 de agosto de 2014.

_____. Portaria Interministerial n. 2, de 19 de dezembro de 2013. Diário Oficial da União de 23 de dezembro de 2013, p. 167. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 02 de setembro de 2014.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto n. 2.250, de 11 de junho de 1997. Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado a reforma agrária e dá outras providências. Diário Oficial da União de 12 de junho de 1997, Seção 1, p. 2 e 3. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 20 de dezembro de 2014

_____. Decreto n. 8.256, de 26 de maio de 2014. Regulamenta o inciso V do caput do art. 17 da Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre os créditos de instalação no programa de reforma agrária. Diário Oficial da União de 27 de maio de 2014, p. 4 e 5. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 20 de junho de 2014.

_____. Mensagem n. 482, do Excelentíssimo Presidente da República e Exposição de Motivos Interministerial n. 023/01. Submissão do texto da Medida Provisória que “Acresce e altera dispositivos do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e dá outras providências”. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 03 de agosto de 2001, p. 13.853-13.854. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=3573>. Acesso em: 12 de junho de 2014.

_____. Mensagem n. 649, do Excelentíssimo Presidente da República e Exposição de Motivos Interministerial n. 002/00. Submissão do texto da Medida Provisória que “Acresce e altera dispositivos do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629,

de 25 de fevereiro de 1993 e dá outras providências”. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 10 de junho de 2000, p. 14.638-14.639. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=14158>. Acesso em: 12 de junho de 2014.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem n. 829, do Excelentíssimo Presidente da República. Informações sobre o pedido de medida cautelar na ADIN n. 2.213/DF, encaminhadas em 19 de junho de 2000. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1823899>. Acesso em: 25 de dezembro de 2014.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n. 47, de 2003 (PEC n. 64, de 2007, apensada). Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=693834&filename=PRL+1+PEC04703+%3D%3E+PEC+47/2003. Acesso em: 05 de junho de 2014.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Acórdão da Primeira Turma. RESP n. 819.426/GO. Relatora: Ministra Denise Arruda. Data do julgamento: 15.05.2007. DJ de 11.06.2007. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

_____. RESP n. 893.871/MG. Relator: Ministro Luiz Fux. Data do julgamento: 11.03.2008. DJ de 03.04.2008. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

_____. Acórdão da Segunda Turma. RESP n. 964.120/DF. Relator: Ministra Humberto Martins. Data do julgamento: 19.02.2008. DJ de 07.03.2008. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão do Plenário. MS n. 23.054/PB. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Data do julgamento: 15.06.2000. DJ de 04.05.2001. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

_____. MS n. 24.136/DF. Relator: Ministro Maurício Côrrea. Data do julgamento: 11.09.2002. DJ de 08.11.2002. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

_____. MS n. 24.764/DF. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Relator para Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Data do julgamento: 06.10.2005. DJ de 24.03.2006. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

_____. MS n. 24.924/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Data do julgamento: 24.02.2011. DJ de 07.11.2011. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 22 de dezembro de 2014.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS n. 25.022/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Data do julgamento: 27.10.2005. DJ de 16.12.2005. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

_____. MS n. 25.186/DF. Relator: Ministro Carlos Britto. Data do julgamento: 13.09.2006. DJ de 02.03.2007. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

_____. MS n. 25.360/DF. Relator: Ministro Eros Grau. Data do julgamento: 27.10.2005. DJ de 25.11.2005. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

_____. MS n. 26.367/MG. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Data do julgamento: 01.10.2009. DJ de 24.02.2011. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

_____. ADIN n. 2.411/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Acompanhamento processual disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 28 de dezembro de 2014.

_____. Decisão do Plenário. MC na ADIN n. 2.213/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Data do julgamento: 04.04.2002. DJ de 23.04.2004. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 21 de setembro de 2014.

_____. Decisão monocrática. ADPF n. 45/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Data do julgamento: 29.04.2004. DJ de 04.05.2004, p. 12. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 10 de junho de 2014.

_____. Decisão da Presidência. STA n. 421/DF. Ministro Gilmar Mendes. Data do julgamento: 20.04.2010. DJ de 30.04.2010, p. 39 a 41. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 10 de junho de 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Levantamento de Auditoria. Incra. Verificação do processo de desapropriação de imóveis para reforma agrária. Deficiências na gestão ambiental. Registro contábil indevido dos imóveis. Falhas no manual de obtenção de terras. Erros sistemáticos de avaliação de imóveis. Ausência de utilização da gama disponível de terras para reforma agrária. Desapropriação de propriedade produtiva. Pagamento de indenizações indevidas. Parcialidade na análise de recursos. Ajuizamento desnecessário de ações de desapropriação. Atos judiciais inidôneos. Ausência de prévio estudo de viabilidade econômica dos imóveis. Falta de transparência nos casos de impugnação de avaliação por expropriados. Audiência. Determinação. Recomendação. Ciência a diversas autoridades. Juntada às contas anuais. Acórdão n. 557/04. Ministro Relator: Ubiratan Aguiar. Plenário. D.O.U. de 24 de maio de 2004. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 14 de setembro de 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno. Brasília, 2012. Disponível em: portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/.../regimento.pdf. Acesso em: 30 de dezembro de 2014.

_____. REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS ILEGALIDADES EM PROCEDIMENTOS DE OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. Acórdão n. 3.479/12. Relator: Weder de Oliveira. Plenário. D.O.U. de 17 de dezembro de 2012. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 02 de maio de 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Pará. Acórdão n. 92.150. APELAÇÃO CÍVEL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. LITÍGIO ENTRE PARTICULARES. IMÓVEL RURAL. PROPRIEDADE OCUPADA POR MOVIMENTO DENOMINADO SEM TERRA. SENTENÇA QUE JULGOU PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO DO AUTOR/APELANTE. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO, A FIM DE CONCEDER O PEDIDO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE NA FORMA REQUERIDA NA INICIAL. (1) PRELIMINARES DO APELANTE. Reiteração de pedido de julgamento de dois Agravos Retidos. (1.1.) Primeiro Agravo Retido n.º 2006.3.005233-5 conhecido e provido. (1.2.) Segundo Agravo Retido n.º 2006.3.007256-6 não conhecido. (2) MÉRITO. (2.1) Os fundamentos da sentença guerreada mostram-se completamente equivocados, e até contraditórios, diante do caso concreto, posto que o pedido contido na presente ação possessória se funda exclusivamente na posse e não no domínio entre particulares. (2.2) Quanto às considerações de que o imóvel não cumpria com a sua função social, infringindo a legislação trabalhista e ambiental, cuida de tema que refoge a ação possessória entre particulares, pois cabível quando tratar de apossamento pelo Poder Público em demanda de desapropriação para fins de reforma agrária. (2.3) Ademais, no caso concreto, não se pode afirmar que são terras devolutas a área ocupada pelo MST, desde que seja intentada ação discriminatória pelo Estado do Pará ou pela União, que é o procedimento judicial adequado para que o ente estatal comprove que as terras são devolutas. (2.4) Aliás, não obstante a possibilidade de intervenção estatal no imóvel rural que não atende sua função social, o direito de propriedade ou de posse não pode ser invalidado sem devido processo legal, que é outro princípio constitucional, igualmente fundamental, expressamente contido no art. 5.º, inciso LIV, da CF/88, no sentido de que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. Caso contrário, reforçar-se que estaria o Poder Judiciário permitindo a autotutela rechaçada pelo Estado Democrático de Direito. (2.5) Presentes os requisitos contido no artigo 927, do CPC. (2.6.) APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E PROVIDA, INVERTENDO-SE O ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. Relator: Desembargador Constantino Augusto Guerreiro. Quinta Câmara Cível Isolada. Data do julgamento: 21.10.2010. D.O.E. de 22.10.2010. Disponível em: <http://177.125.100.110/relatorios/relatorioDocumentoLibra?cd=documento=20100265298846&cdinstancia=1>. Acesso em: 21 de janeiro de 2015.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo:** direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2011.

CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. Sobre a função social da propriedade e a dignidade humana. In: BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita. **Direito Agrário contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 57-74.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. A nova proteção possessória. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p.249-276.

DIDIER JR., Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. In: DELGADO, Mário Luiz; ALVES, Jones Figueiredo (Coords.). **Novo Código Civil: questões controvertidas: Direito das coisas**. São Paulo: Método, vol. 7, 2008, p. 93-104.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Deveres fundamentais. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang; CARBONELL, Miguel (Coords.). **Direitos, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: JusPODIVM, 2011, p. 325-345.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FACHIN, Luiz Edson. A justiça dos conflitos no Brasil. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 277-291.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 6. ed., 2009.

FARIAS, Valdez Adriani. Art. 2º, do *caput* ao 6º. In: SANTOS, Gilda Diniz dos (Org.). **Lei 8.629/93 comentada por Procuradores Federais: uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo**. Brasília: INCRA, 2011, p. 27-45.

FIGUEIREDO, Marcelo. O controle judicial das políticas públicas no Brasil – uma visão geral. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC-SP**, São Paulo, vol. 1, 2008. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/red/article/view/736/509>. Acesso em: 02 de maio de 2013.

FOUREZ, Gérard. **A construção das ciências: introdução à filosofia e à ética das ciências**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

FREITAS, Juarez. **Interpretação sistemática do Direito**. 2. ed. rev. e e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.

GALDINO, Flávio. O custo dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.).

Legitimação dos direitos humanos. 2. ed. rev. e e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 209-285.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da; OLIVEIRA, Andrea Leite Ribeiro de. Função social da propriedade e da posse. In: _____ (Coord.). **Função social no Direito Civil.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 39-67.

GARCIA, José Carlos. O MST entre desobediência e democracia. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 148-175.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Direitos fundamentais sociais:** releitura de uma Constituição Dirigente. 2. ed. rev. e e atual. Curitiba: Juruá, 2010.

GONÇALVES, Thiago de Oliveira. Metodologia comparativa da análise da reserva do possível: evitando-se a “importação” equivocada do conceito. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG.** Belo Horizonte, n. 58, jan./jun. 2011, p.311-346.

GOUVEIA, Lúcio Grassi de. **Interpretação criativa e realização do direito.** Recife: Edições Bagaço, 2000.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** Interpretação e Crítica. 16. ed. rev. e e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

JUST, Gustavo. **Interpretando as teorias da interpretação.** São Paulo: Saraiva, 2014. Tradução do autor.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **The cost of rights:** why liberty depends on taxes. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006 – resultados preliminares.** Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>. Acesso em: 04 de junho de 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Manual de Obtenção de Terras.** Brasília, 2006. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/manuais_e_procedimentos/Manual%20de%20Obtencao.pdf. Acesso em: 22 de junho de 2014.

MARCUSCHI, Luiz Antônio. A construção do mobiliário do mundo e da mente: linguagem, cultura e categorização. In: _____. **Cognição, linguagem e práticas interacionais.** Rio de Janeiro: Lucerna, 2007, p.124-145.

_____. Aspectos problemáticos numa semântica lógica para línguas naturais. In: _____. **Fenômenos da Linguagem – Reflexões semânticas e discursivas.** Rio de

Janeiro: Lucerna, 2007, p. 13-51.

MARCUSCHI, Luiz Antônio. Coerência e cognição contingenciada. In: _____. **Cognição, linguagem e práticas interacionais**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2007, p. 13-60.

_____. Cognição, explicitude e autonomia no uso da língua. In: _____. **Cognição, linguagem e práticas interacionais**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2007, p.31-60.

_____. Compreensão textual como trabalho criativo. In: UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. Prograd. Caderno de formação: formação de professores didática geral. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011, vol. 11, p. 89-103.

_____. Interação, contexto e sentido literal. In: _____. **Fenômenos da linguagem – reflexões semânticas e discursivas**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2007, p.76-98.

_____. **Linguística de texto: o que é e como se faz?** Recife: Editora Universitária da UFPE, 2009.

_____. **Produção textual, análise de gêneros e compreensão**. São Paulo: Parábola Editorial, 2008.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editora, 2003.

_____. Desapropriação sanção por descumprimento da função social? **Revista de Direito Agrário**, a. 19, n. 18. Brasília: INCRA, 2006, p. 65-76.

MARINONI, Luís Guilherme. **A jurisdição no Estado constitucional**. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/2174> . Acesso em: 24 de abril de 2013.

MARTINS, Leonardo (Org.). **Cinquenta anos de jurisprudência do tribunal constitucional federal alemão**. Montevidéo: Fundação Konrad-Adenauer, 2005.

MATURANA, Humberto. **A árvore do conhecimento**. São Paulo: Palas Athena, 2001.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, 5. ed. rev., atual.e ampl..

MIRANDA, Jorge. Direitos e deveres fundamentais do homem. **Revista Eletrônica Anima**. Curitiba, a. 1, 2. ed., vol. 2, 2010, p. 369-392. Disponível em: http://www.anima-opet.com.br/anima_2.php. Acesso em: 29 de setembro de 2014.

NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudo sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **A desapropriação para fins de reforma agrária**. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2006.

OAN - Ouvidoria Agrária Nacional. **Relatórios e estatísticas da Ouvidoria Agrária Nacional**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/ouvidoria/arquivos/view/RelatorioEstatisticasDaOuvidoriaAgrariaNacionalNov2013.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2014.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CALIL, Mário Lúcio Garcez. **Reserva do possível, natureza jurídica e mínimo essencial**: paradigmas para uma definição. Brasília: Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, 2008, p. 3.721-3.744.

PAULSEN, Leandro. A normatividade jurídico-positiva da função social da propriedade. **Revista AJUFERGS**, Porto Alegre, n. 2, 2006, p. 1-42.

_____. **Desapropriação e reforma agrária**. In: _____ (Org.). **Desapropriação e reforma agrária: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 89-203.

PEREIRA, Rosalinda P. C. Rodrigues. A teoria da função social da propriedade rural. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 88-129.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade**: dimensões trabalhista e ambiental. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

PUBLICAÇÕES DA ESCOLA DA AGU. Lei Complementar 76/93 comentada pela PFE-INCRA – Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal. Brasília: EAGU, ano IV, n. 20, ago.2012, mensal. ISSN 2236-4374.

RIOS, Roger Raupp. Princípio democrático e reforma agrária. In: SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da; XAVIER, Flávio Sant'Anna (Orgs.). **O Direito Agrário em debate**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 195-211.

ROSENBERG, Alex. **Introdução à filosofia da ciência**. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais**: retórica e historicidade. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SANTOS, Gilda Diniz (Coord.). **Balanço da gestão da PFE-INCRA de 2003 a 2010 e perspectivas** – Um compromisso com a reforma agrária. Brasília: PFE-INCRA, 2011.

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

_____. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Crise e desafios da Constituição: perspectivas críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileiras**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 415-466.

SARMENTO, Daniel. A vinculação dos particulares aos direitos fundamentais: o debate teórico e a jurisprudência do STF. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang; CARBONELL, Miguel (Coords.). **Direitos, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: JusPODIVM, 2011, p. 285-323.

SILVA, Artur Stamford. Literalidade como trabalho social: A decisão judicial como constructo do direito da sociedade. In: FEITOSA, Enoque, *et al.* (Orgs.). **O judiciário e o discurso dos direitos humanos**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012, vol. 2.

SILVA, Bruno Rodrigues Arruda e. Art. 9º. In: SANTOS, Gilda Diniz dos (Org.). **Lei 8.629/93 comentada por Procuradores Federais: uma contribuição da PFE/InCra para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo**. Brasília: INCRA, 2011, p. 105-112.

SILVA, José Gomes da. **Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, Leandro Ribeiro da. **Propriedade rural**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas de direitos fundamentais. **Revista de Direito do Estado**. Rio de Janeiro: Renovar, a. 18, n. 04, vol. 01, out./dez., 2006, p. 23-51.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. Legitimidade dos movimentos populares no Estado Democrático de Direito – as ocupações de terras. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 176-194.

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission of Human Rights. **Economic, social and cultural rights - Report of the special rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari addendum - MISSION TO BRAZIL**. Genebra: 2005, Relatório – Adendo 03. Disponível em: <http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/02/G0511145-Brazil2.pdf> . Acesso em: 22 de junho de 2014.

UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR. **The right to adequate housing**. Genebra: 2009, Informe n. 21, 1. revisão, páginas 3-4. Disponível em: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf. Acesso em: 22 de junho de 2014.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no Novo Código Civil. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 05, jan./jun., 2005, p. 50-61. Disponível em: http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/6723/A_Tutela_da_Posse_na_Constitui%c3%a7%c3%a3o.pdf?sequence=1>. Acesso em: 27 de setembro de 2014.

ZIBETTI, Darcy. Cidadania e segurança alimentar no Brasil. In: BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita. **Direito Agrário contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 125-148.

<http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html>. Acesso em: 13 de outubro de 2014.

www.in.gov.br. Acesso em: 15 de setembro de 2014.

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>. Acesso em: 13 de outubro de 2014.

www.incra.gov.br. Acesso em: 22 de junho de 2014.

www.stf.jus.br. Acesso em: 24 de setembro de 2014.

www.stj.jus.br. Acesso em: 26 de dezembro de 2014.

www.tjpa.jus.br. Acesso em: 05 de janeiro de 2015.

www.trf1.jus.br. Acesso em: 11 de setembro de 2014.

APÊNDICE A

A.I Questionário-base, aplicado em 22 de outubro de 2014, aos ocupantes do Complexo Peruano, em Eldorado dos Carajás-PA.

- 1) Qual o seu nome? Há quanto tempo ocupa o imóvel?
- 2) Qual foi o motivo da ocupação?
- 3) Você recebe algum benefício do governo?
- 4) Você considera que imóvel com trabalho escravo e desmatamento pode ser perdido pelo dono, em favor do governo?

A.II Mídia digital com 5 Entrevistas, realizadas em 22 de outubro de 2014.

APÊNDICE B - ACERVO FOTOGRÁFICO E EM MÍDIA

B.I Fotos do imóvel ocupado.



Sede da Associação do PA Lourival Santana, criado pelo Estado do Pará, na área pública arrecadada do imóvel.





Entrevistado - Ocupante do Complexo Peruano – parte da área titulada.



Entrevistado Ocupante do Complexo Peruano, com o filho – Área pública, atualmente PA Lourival Santana.



Entrevistada Ocupante do Complexo Peruano – Área privada.



Casa-sede do imóvel – registros da destruição.

Casa-sede do imóvel – danos provocados pela ocupação.





Casa-sede da Fazenda Peruano e mais retratos da destruição.



Resquícios da “mansão” do imóvel Peruano ou Castanhal Abóboras

Paredes, portas quebradas e tijolos – casa-sede.



Esqueleto remanescente da sede do imóvel, após o incêndio.



Escola infantil – Vila do PA Lourival Santana





Sala de aula – Escola Infantil – Vila do PA Lourival Santana.



B.II Vídeos do Complexo Peruano em mídia.

ANEXO A – RELATÓRIO DO SIAPE – SERVIDORES DO INCRA.

Código	Descrição	Qtd
01	ATIVO PERMANENTE	5.039,00
02	APOSENTADO	4.396,00
03	REQUISITADO	12,00
04	NOMEADO CARGO COMIS.	168,00
08	CEDIDO	184,00
11	EXCEDENTES À LOTAÇÃO	1,00
14	REQ. DE OUTROS ÓRGÃOS	1,00
15	INSTITUIDOR PENSÃO	1.870,00
18	EXERC DESCENT CARREI	58,00
20	CELETISTA	1,00
22	ANISTIADO ADCT CF	6,00
43	CLT ANS-DEC 6657/08	73,00
66	ESTAGIÁRIO	544,00

ANEXO B – FAMÍLIAS ACAMPADAS E CESTAS BÁSICAS – SIAFI-CONAB.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA BALANÇO DA AÇÃO DE ENTREGA DE CESTAS DE ALIMENTOS

SR	FAMÍLIAS
SR(01)PA	1.474
SR(02)CE	2.097
SR(03)PE	15.659
SR(04)GO	5.349
SR(05)BA	50.181
SR(06)MG	13.239
SR(07)RJ	1.197
SR(08)SP	6.174
SR(09)PR	3.241
SR(10)SC	1.168
SR(11)RS	790
SR(12)MA	4.123
SR(13)MT	972
SR(14)AC	395
SR(16)MS	4.733
SR(17)RO	1.739
SR(18)PB	2.934
SR(19)RN	3.593
SR(20)ES	889
SR(22)AL	7.101
SR(23)SE	9.491
SR(24)PI	1.538
SR(25)RR	430
SR(26)TO	1.783
SR(27)MBA	10.778
SR(28)DFE	4.039
SR(29)MSF	4.366
SR(30)STA	2.242
TOTAL	161.715

Fontes: Siafi/ago e Conab/jul