

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

**Alunas: Julia Santa Cruz Gutman, Juliana Carepa Monteiro, Maria Isabel Matos
Tancredo e Marina Calderon
Orientadora: Mariana Trotta**

Introdução

Um problema antigo ainda atinge o Brasil – a má distribuição de terras. Diante disso, se desenrolam conflitos agrários e a necessidade do debate sobre a Reforma Agrária. Esta reforma consiste na reorganização da estrutura fundiária com o objetivo de promover a distribuição mais justa das terras e o fornecimento de incentivos, para que os cidadãos possam produzir e viver com dignidade, fazendo com que a terra cumpra a sua função social. A redistribuição de terras pode ser realizada através do processo de desapropriação para fins de Reforma Agrária, que possui algumas fases. Inicialmente ocorre o processo administrativo realizado pelo INCRA responsável por notificar o proprietário do terreno e fiscalizar a propriedade. Uma vez que o INCRA averigue que a terra não cumpre os requisitos da função social da propriedade, o proprietário pode contestar por via administrativa ou por via judicial, através da ação de nulidade prévia de desapropriação, que impede a continuidade do processo administrativo. Após o decreto presidencial, que declara o imóvel de interesse social, o INCRA fica autorizado a propor ação de desapropriação de terra e dar início a fase judicial.

O Poder Judiciário deve levar em consideração o cumprimento da função social da propriedade para desapropriação de terras para fins de Reforma Agrária. Todavia, observa-se que, na grande maioria dos casos, este requisito não é constatado de forma completa, sendo apenas a produtividade verificada.

Um ponto socialmente reproduzido, que faz se necessário repensar, é que o Executivo é o único e principal poder responsável pela concretização da Reforma Agrária. Destaca-se que a Constituição de 1988 representou um marco, uma vez que colocou o Judiciário como parte fundamental deste processo.

O objetivo da pesquisa é analisar de que forma o Poder Judiciário vem aplicando os requisitos do cumprimento da função social da propriedade, baseado na interpretação da legislação brasileira. Nesse sentido, buscou-se analisar as diversas interpretações doutrinárias relacionadas.

A metodologia utilizada na presente pesquisa consistiu na revisão de bibliografia. Inicialmente foi feito um levantamento da principal doutrina e jurisprudência sobre o objeto do estudo.

Após esta análise, discutiu-se as controvérsias e divergências, com intuito de construção de uma nova perspectiva que não a dominante. Porém, isto só foi possível com a utilização conjunta da metodologia da pesquisa participante. Esta não se limita ao dogmatismo, mas busca estabelecer uma relação direta com o objeto de estudo do projeto e os

pesquisadores, tendo em vista que a produção de conhecimento só alcança sua plenitude quando os argumentos científico-teóricos estão imersos na prática.

A pesquisa participante fora realizada no Assentamento Rural Roseli Nunes no mês de outubro de 2013. Os pesquisadores passaram três dias no Assentamento compartilhando do modo de vida e produção dos assentados.

Além da revisão bibliográfica e da pesquisa participante, foi utilizado como metodologia o estudo do processo judicial de desapropriação de terra que resultou no Assentamento Roseli Nunes. Avaliou-se o respeito aos prazos estabelecidos em lei, as decisões proferidas pelo juiz, entre outros aspectos que podem demonstrar o perfil do judiciário e sua responsabilidade e participação no processo de Reforma Agrária.

Percebendo a existência da problemática quanto a simultaneidade de todos requisitos - produtividade, respeito à legislação trabalhista, respeito à legislação ambiental e geração de bem estar aos trabalhadores e aos proprietários – entendeu-se ser necessário dar ênfase a questão da simultaneidade dos requisitos da função social da propriedade.

Optou-se pela organização do artigo em três partes: a primeira consiste na contextualização do processo constituinte de 1987/88; em seguida, é apresentado o conceito da função social da propriedade, o procedimento de desapropriação pelo seu descumprimento, a influência do perfil do Poder Judiciário na tomada de decisões relacionadas à Reforma Agrária e a análise da simultaneidade dos requisitos de cumprimento da função social da propriedade; por último, realizou-se um estudo de caso através do processo do Assentamento Rural Roseli Nunes.

O Processo Constituinte de 1987-1988

O debate sobre a necessidade de observância de todos os requisitos de cumprimento da função social da propriedade é conflituoso, muito em decorrência das incoerências dentro do capítulo de Reforma Agrária da constituição vigente. É muito importante, antes de tentar resolver o conflito, buscar compreender quais são as motivações para a letra da lei resultante das discussões na constituinte.

Não é por acaso que o primeiro projeto elaborado por Bernardo Cabral, relator da Comissão de Sistematização, foi apelidado de “Frankenstein”. Era uma mera junção das discussões nas comissões temáticas e subcomissões que, claramente, não passou por um processo de sistematização de fato. O projeto do relator era a demonstração de uma constituinte marcada por disputas de diversos setores e da influência da sociedade civil organizada, onde, em cada momento, um setor conseguia uma vitória momentânea, mas perdia no passo seguinte.

A Comissão VI, intitulada Ordem Econômica, e sua subcomissão VI-C (Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária) são o centro da presente análise de conjuntura da Constituinte de 1987-88. Eram os principais atores de influência dos constituintes da subcomissão a MIRAD (Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento), o INCRA, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a União Democrática Ruralista (UDR).

Os setores progressistas buscavam positivar um objetivo comum pela implementação urgente da Reforma Agrária, depois de um período de concentração fundiária crescente e de muita violência no campo no governo militar. Era importante que a constituição cristalizasse

uma efetiva busca por transformação após o período de transição. Do outro lado, os conservadores buscavam a garantia da propriedade privada com o mínimo de restrições possível na tentativa de impossibilitar as desapropriações para fins de reforma agrária.

Do início dos trabalhos da Constituinte até aprovação do texto constitucional muitas mudanças foram feitas, sendo os debates focados: no prazo para imissão da posse da União; na subordinação do direito de propriedade ao cumprimento de sua função ou obrigação social; na fixação de um limite máximo de área para a propriedade; no pagamento de indenização em dinheiro ou títulos de dívida pública; na possibilidade de desapropriação de propriedade produtiva, se descumpridos os outros requisitos da função social.

Todos esses desvios, destaques e manobras só foram possíveis por conta do forte lobby organizado pela União Democrática Ruralista. Sob a liderança de Ronaldo Caiado, a entidade surgiu para buscar a concentração de forças de proprietários contra a reforma agrária e agia em diversas frentes buscando recursos através de leilões e de doações dos membros. Do núcleo inicial formado por pecuaristas do eixo Goiás, São Paulo e Minas Gerais, somaram-se os grandes proprietários e empresários rurais e médios e pequenos proprietários. Inicialmente visava-se a retirada do instrumental jurídico que permitia as desapropriações em conjunto com uma política de assessoria jurídica de prevenção e de defesa nas ações de desapropriação. A partir do início da instalação da constituinte, buscou-se uma criação de um lobby bem organizado e fiel para garantir que a defesa da propriedade fosse sagrada na Constituição que estaria por vir.

Do outro lado estava a CNBB, radicalmente contrária a concentração fundiária e apoiadora de um projeto de agricultura familiar em pequenas e médias propriedades para o país. Em 1986, enquanto a UDR crescia e começava a aparecer constantemente na imprensa, a CNBB divulgou a declaração pastoral com recomendações para a constituinte, “Por uma Nova Ordem Constitucional”, dando importante destaque para a urgência da Reforma Agrária. A CNBB também foi uma das maiores responsáveis pela denúncia dos assassinatos e violência no campo, acusando, inclusive, a UDR de organizar milícias para reprimir militantes sem-terra.

Um terceiro personagem é o próprio Estado em transição, que ora acenava para a possibilidade de implementação da Reforma Agrária, ora demonstrava recuo. No final, porém, o que se mostrou foi a repetição da escolha histórica pela concentração fundiária e repressão no campo em um governo que não chegou nem perto de cumprir as metas por ele programadas.

No primeiro governo de transição criou-se o Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento (MIRAD) com Nelson Ribeiro da Silva como ministro: o primeiro aceno para a possibilidade da Reforma Agrária, uma vez que o ministro era bem visto dentre os setores progressistas.

A equipe MIRAD e INCRA elaboraram a proposta do governo para Reforma Agrária no I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), com meta de assentamento de 1,4 milhão de famílias até 1989, criados a partir de desapropriação por interesse social. A reação dos latifundiários e imprensa foi raivosa, taxando o programa de “comunista” e refutando a proposta por não contar com o setor ruralista em sua elaboração. Do outro lado, o apoio da esquerda não foi como o esperado, uma vez que consideraram a proposta “tímida e insuficiente”. Assim, houve o primeiro recuo do Governo Sarney, ao deixar aos cuidados do

Conselho de Segurança Nacional um novo plano, refutando a proposta inicial elaborada pelo MIRAD e extremamente positivo para os ruralistas.

Chegada a campanha eleitoral de 1986, que definiria os Constituintes, uma vez que a Assembleia Nacional Constituinte seria congressual, foi dada a largada aos diversos setores na tentativa de eleger candidatos que as apoiassem. Muito se fala da característica silenciosa dessas eleições, uma vez que pouco se falou de temas constitucionais de fato, mas foi marcada pela concordância ou não com o Plano Cruzado. A UDR, enquanto entidade ainda polêmica e pouco fundamentada como legítima representante dos interesses ruralistas, utilizou a “tática do silêncio” e não apoiou publicamente nenhum candidato. No entanto, após as eleições o líder Caiado afirmou que a classe estava muito bem representada. Nesse meio tempo, constatou-se que o Governo Sarney havia cumprido apenas 30% das metas de desapropriação e 1,3% das metas de assentamento por ele mesmo fixadas. Eram maus dias para os setores progressistas de apoio à Reforma Agrária, ao final das eleições de novembro de 1986, os partidos de esquerda somados aos progressistas do PMDB não atingiam 30% do total.

Os trabalhos da Subcomissão de Reforma Agrária terminaram fracassados, com a aprovação de apenas dois artigos encaminhados para a Comissão de Ordem Econômica. De início o projeto do relator, Oswaldo Lima Filho (progressista do PMDB), era condizente com as propostas do INCRA e MIRAD: existência de uma obrigação social da propriedade, analisada através do cumprimento simultâneo de quatro requisitos; área máxima de propriedade; desapropriação com títulos de dívida pública; imissão da posse da União na fase inicial do processo judicial. A reação conservadora foi enorme, obrigando ao presidente aceitar um substitutivo apresentado por Arnaldo Rosa Prata, da ala conservadora do PMDB, com as seguintes colocações: substituição do termo obrigação por função social; sem área mínima para a propriedade; permitindo a desapropriação somente em propriedade improdutiva; pagamento em dinheiro das benfeitorias realizadas no imóvel; plena defesa do desapropriado no processo. Foram acatados pelo relator a substituição por função social da propriedade, utilizada atualmente, e a indenização em dinheiro das benfeitorias.

Porém, o Presidente conservador do PFL, deu preferência a votação do Substitutivo Rosa Prata, considerando todo o resto prejudicado com a sua aprovação. Depois de muito tumulto e obstruções, foi aprovado o substitutivo com a possibilidade de apresentação de destaques às emendas apresentadas. Foram colocados em votação diversos destaques suprimindo os artigos 2º ao 6º do Substitutivo, deixando o projeto da subcomissão apenas com o 1º e 7º artigos.

Na Comissão de Ordem Econômica, a vantagem conservadora era alta entre os titulares. O relator Severo Gomes apresentou anteprojeto que, no capítulo referente a Reforma Agrária, acolhia o anteprojeto do relator da subcomissão, Oswaldo Lima Filho, a ser votado no dia 11 de junho. Na véspera da votação, havia cerca de 1500 proprietários da UDR e 1200 trabalhadores convocados pela CONTAG. O processo na comissão, porém, não foi diferente da subcomissão. Uma vez apresentado o substitutivo da UDR, também acolhendo o Substitutivo Rosa Prata, foi aprovada a prioridade de sua votação, sendo posteriormente aprovado com a retirada dos progressistas em protesto da plenária.

Restava a Comissão de Sistematização. Buscando a manutenção de suas conquistas e pressionando o relator e demais constituintes a garantirem as propostas ruralistas, foi organizada pela UDR a maior manifestação já ocorrida até então em Brasília. A Marcha sobre

Brasília reuniu entre 30 e 40 mil manifestantes no dia 10 de julho de 1987, a caminhada cívica também representava um interesse de união entre os empresários do campo e da cidade. Participaram os constituintes Virgílio Galassi (PDS-MG) e o já citado Rosa Prata (PMDB-MG).

A reação da Comissão de Sistematização foi o lançamento de uma proposta conciliatória, com o substitutivo da mesa elaborado pelo relator, “Cabral I”. Mesmo a partir de sugestão de Virgílio Távora, porém a partir do texto de Severo Gomes (progressista relator da Comissão Temática), a UDR, com reconhecimento e legitimidade recém-conquistados, classificou o texto como “AI-5 do Campo” por conta da imissão automática da União na posse após 90 dias do decreto. Após o sucesso da manifestação, Caiado e os demais membros da UDR só aceitariam o melhor dos mundos para os ruralistas.

Na Comissão de Sistematização, porém, havia uma força progressista não vista na Comissão VI e na Subcomissão VI-C, onde os conservadores representavam importante maioria. Com a aprovação de medidas consideradas progressistas no segundo substitutivo do relator, “Cabral II”, os conservadores buscaram o caminho de uma reforma regimental para alterar o texto da Comissão de Sistematização. Foi o momento ideal para a articulação de uma Frente Nacional da Livre Iniciativa, composta pela UDR, a Federação Brasileira de Bancos, a Confederação Nacional do Comércio, entre outras entidades. Dentro da constituinte também houve importante articulação conservadora, o chamado Centrão, com conservadores do PMDB, PFL, PDS, PDC, PTB e PL, apoiados pelo empresariado e o Palácio do Planalto.

As articulações foram imbatíveis: o Regimento Interno foi alterado de modo a dar força para a maioria conservadora na Assembleia Nacional Constituinte e neutralizar os avanços da ala progressista na Comissão de Sistematização. O maior problema das alterações, porém, se situava na possibilidade de criação de um “buraco negro”, caso fossem rejeitados tanto o anteprojeto da mesa quanto os substitutivos apresentados. No momento de decidir os artigos referentes da desapropriação para fins de Reforma Agrária e função social da propriedade foi exatamente o que aconteceu. A estratégia foi a de gerar propositalmente um buraco negro para que o relator pudesse apresentar novo projeto conciliatório. Foi aberta, ainda, a possibilidade de apresentação de emendas ao novo projeto, questão que gerou debates acalorados na Assembleia. Foi aprovado o projeto de resolução do buraco negro e posteriormente aprovada uma emenda que retirava a possibilidade de desapropriação de terras produtivas, gerando um final vitorioso aos conservadores.

A Função Social da Propriedade

A Constituição Federal Brasileira de 1988 estabelece, no artigo 5º, inciso XXII, o direito de propriedade como uma garantia individual e como princípio da ordem econômica no artigo 170, inciso II.

Todavia, simultaneamente à consagração da propriedade como um direito individual, a Constituição de 1988 o condiciona ao bem comum e ao interesse coletivo. Isto porque a Constituição Brasileira consagrou a obrigatoriedade do cumprimento da função social da propriedade não apenas no rol dos princípios da ordem econômica, mas também entre o rol dos direitos e das garantias fundamentais, tanto no artigo 5º, inciso XXIII, quanto no artigo 170, inciso III.

Por este motivo, ressalta José Afonso da Silva, que não se deve entender a propriedade

como um direito individual nem como instituição do Direito Privado, mas sim como uma relação entre indivíduo (sujeito ativo) e um sujeito passivo universal integrado por todas as pessoas. Em síntese não é mais possível entender o direito de propriedade como absoluto ou natural, porém um direito que não pode ser conivente com abusos e respeitar a sociedade, através de uma exploração racional da propriedade privada, que respeite o meio ambiente as leis trabalhistas e alcance um bem estar entre os indivíduos diretamente e indiretamente envolvidos com a propriedade.

A Constituição de 1988 aborda o cumprimento da função social do imóvel rural no capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária), título VII (Da Ordem Econômica e Financeira).

O artigo 186, que é praticamente uma cópia do artigo 2º do Estatuto da Terra, tal como o artigo 9º da Lei nº 8.629/93, estabelece os quatro requisitos a serem observados simultaneamente pela propriedade rural, são eles: 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 proprietário e dos trabalhadores.

O Código Civil, prevê no art.1228, que o proprietário tem a função de usar, gozar e fruir de sua propriedade, mas deixa claro também que o direito a propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais, e admite a possibilidade de desapropriação por interesse social. Em outras palavras, é possível a desapropriação para aqueles que descumpram a função social.

A introdução da função social da propriedade faz-se entender a propriedade por uma visão comunitária e não mais individualista, superando a contraposição público e privado.

A Função Social da Propriedade e a Reforma Agrária

A reforma agrária, como já dito em tópico anterior, foi um dos temas mais debatidos na constituinte de 1987/88, eis que os ruralistas dificultaram a elaboração de um texto constitucional mais favorável à reforma. Porém, muitos ganhos foram conquistados, como o fato de a Constituição Federal ter estabelecido, em caso de descumprimento da função social da propriedade, a possibilidade de desapropriação de terras para fins de reforma agrária, a desapropriação por interesse social. Entretanto, as dificuldades continuaram, já que as leis (Lei complementar 76/1993 e Lei 8.629/1993) que regulamentam o capítulo III, Título VII da CRFB, só foram promulgadas cinco anos após a Constituição, o que gerou a quase inexistência de desapropriação de terras com base no fundamento do descumprimento da função social por este lapso temporal.

Grande parte da doutrina denomina a desapropriação para fins de reforma agrária como "desapropriação sanção", eis que esta consiste em uma penalização do proprietário de terra que não observa a função social e, conseqüentemente, a indenização da terra nua será em títulos da dívida agrária, não em dinheiro, conforme o previsto no artigo 5º, XXIV da Constituição. Isto ocorre pois no nosso ordenamento jurídico só há duas modalidades de desapropriação sem indenização: em caso de utilização de terra para plantas psicotrópicas (conforme o previsto no artigo 243 da Constituição Federal Brasileira) e, recentemente aprovado, no caso de utilização de mão de obra escrava (Emenda Constitucional nº 81/2014, mais conhecida como PEC do Trabalho Escravo).

Legislações que regulamentam a Desapropriação de Terra para fins de Reforma Agrária - Lei nº 8.629/93 e Lei Complementar nº 76/93

A lei nº 8.629 de 1993 foi um importante marco para o avanço da política de reforma agrária, porém não suficiente para, sozinha, servir como base de atuação do Poder Executivo na implementação de uma política de reforma agrária, tendo em vista que ainda não havia lei complementar prevista pelo artigo 184, parágrafo 3º da Constituição, responsável pela regulamentação do rito das desapropriações.

O projeto de lei complementar definidora do rito sumário foi aprovado no plenário da Câmara em 30/06/1992 e remetido ao Senado Federal em 03/07/1992. Apesar de ter tramitação muito semelhante ao projeto de lei agrária, além de possuir o mesmo relator, a tramitação do projeto de lei complementar não teve tramitação tão rápida quanto a do primeiro, ficando paralisada até a aprovação e sanção da lei nº 8.629.93.

No Senado Federal foi aprovado um substitutivo ao projeto enviado pela Câmara, do qual os principais pontos são:

O artigo 2º do projeto enviado pela Câmara estabelecia que a desapropriação recairia sobre os imóveis suscetíveis de desapropriação, que estivessem localizados em áreas prioritárias. Já o artigo 2º do substitutivo aprovado no Senado não determina a definição prévia de áreas prioritárias;

O projeto aprovado na Câmara autorizava expressamente o ingresso do órgão expropriante no imóvel após a publicação do decreto expropriatório e exigia a prévia autorização judicial somente para a utilização de auxílio policial. Já o substitutivo aprovado pelo Senado não autorizava expressamente o ingresso do órgão expropriante no imóvel, mas apenas o legitima a pedir em juízo a autorização para realizar a vistoria;

O projeto aprovado na Câmara permitia que o Decreto revogado ou cujo prazo de dois anos estivesse esgotado fosse renovado apenas uma vez. Caso houvesse medida judicial impeditiva do ajuizamento ou da tramitação da ação de desapropriação, este mesmo prazo de dois anos seria suspenso. Porém, o substitutivo aprovado pelo Senado previa somente que o prazo para ajuizamento da desapropriação seria de dois anos a contar da data de publicação do decreto, não prevendo qualquer hipótese de renovação do decreto expropriatório ou de suspensão do prazo para ajuizamento;

O projeto inicialmente aprovado na Câmara determinava que a sentença que condenasse o expropriante em quantia igual ou superior ao dobro daquela ofertada na inicial era sujeita ao duplo grau de jurisdição. Já o substitutivo aprovado pelo Senado, previa que fosse sujeito ao duplo grau de jurisdição a sentença que condenasse o expropriante em valor superior a cinquenta por cento da quantia ofertada na inicial.

O projeto substitutivo aprovado pelo Senado Federal foi encaminhado para a Câmara dos Deputados e foram feitas poucas modificações de baixa relevância.

No dia primeiro de junho 1993, o projeto foi aprovado sem a obrigação de indicação de assistente técnico do expropriante na petição inicial, suprimida do caput do artigo 5º do substitutivo do bloco conservador. Também foi suprimida a inclusão das pastagens naturais no valor referente a quantia indenizatória a ser paga em dinheiro, conforme proposta feita pela bancada favorável a reforma agrária, alterando o artigo 14 do substitutivo.

Finalmente, a lei foi encaminhada à sanção presidencial e sancionada sem vetos pelo Presidente da República em julho de 1993.

O Procedimento de Desapropriação de Terra para fins de Reforma Agrária

O processo de desapropriação de terras para fins de reforma agrária é previsto na Constituição Federal de 1988, no artigo 184, da seguinte forma:

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.

§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

O processo de desapropriação é realizado em algumas fases. Inicialmente há o processo administrativo realizado pelo INCRA, com intuito de fiscalizar a propriedade. Este órgão notifica o proprietário do terreno de forma prévia, três dias úteis do recebimento da notificação à fiscalização, como prevê o art. 5º, parágrafo 3º das normas internas do INCRA (NE nº 95/10). Antes da fiscalização, afim de que se tome ciência disso, na ausência do proprietário ou preposto, a comunicação pode ser feita por edital e ser publicada por três vezes em jornal de grande circulação. Importante destacar que esta comunicação deve ser escrita, sendo tal medida colocada por meio da Medida Provisória nº 2.183-56, a qual altera a Lei de Reforma Agrária (Lei 8.626/93).

É entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (STF) o fato de que a notificação prévia, prevista no artigo 2º da lei nº 8.629/93, é de extrema importância, tendo em vista que sua ausência ocasiona vício que não pode ser superado, podendo se manter até o fim da desapropriação. Portanto, a notificação prévia consiste num requisito essencial para que o princípio constitucional do devido processo legal seja respeitado. Isto porque esta notificação prévia assegura ao proprietário a possibilidade de acompanhar os procedimentos preliminares de levantamento de dados e informações referentes ao imóvel rural. Nesse sentido, a ausência de prévia notificação ao proprietário da realização da vistoria ofende simultaneamente os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

No caso de fiscalização decorrente do poder de polícia, não se faz necessário a

comunicação prévia ao proprietário, pois perderia sua função se assim fosse feita. Logo, a fiscalização da função ambiental, trabalhista e do bem estar dos trabalhadores e proprietários, dispensa aviso prévio.

Importante ressaltar que o imóvel que fora objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação e, em caso de reincidência, após quatro anos (art. 2º, parágrafo 6º da Lei nº 8.626/93). Tal vedação fora imposta pela Medida Provisória nº 2.183-56 de 2001, editada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso com intuito de criminalizar as ocupações rurais. Salienta-se que diversas vezes não há violência ou precariedade nas ocupações, não sendo estas esbulhos, mas sim direito legítimo de resistência. Porém, pouco entendido desta forma, já que a própria lei e o Poder Judiciário utilizam a palavra invasão quando querem se referir à ocupações.[1] O esbulho possessório que impede a desapropriação deve ser significativo, anterior à vistoria de fiscalização do imóvel e ao ponto de alterar o GUT (Grau de Utilização de Terra) e o GEE (Grau de Eficiência de Exploração), baseados nos índices legais. No caso da “invasão” [2] ser em área ínfima e por tempo efêmero, não cabe a não desapropriação, se for improdutivo o imóvel avaliado.[3]

Há de se alertar, que fica excluído do programa de reforma agrária quem for identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária (art. 2º, parágrafo 7º da Lei 8.629/93). Porém, a mera participação do esbulho possessório ou a existência da ação penal sem trânsito em julgado, não são suficientes para excluir um cidadão do programa de Reforma Agrária, pois violaria a presunção de inocência e outras garantias processuais. Tal entendimento fora firmado mais de uma vez pelo Supremo Tribunal Federal.

Cabe destacar também, que o proprietário que fraudar ou simular um esbulho possessório com intuito de não ter sua terra vistoriada será administrativamente penalizado, podendo pagar um valor que varia de cinquenta e cinco mil reais a quinhentos e trinta e cinco mil reais.

Ficam excluídos da desapropriação para fins de Reforma Agrária o imóvel que demonstrar comprovação de estar sendo objeto de implantação de projeto técnico científico (art. 7º da Lei 8.629/93) e a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra propriedade, como prevê o art. 4º da Lei de Reforma Agrária e o art. 185, I da CRFB.

[1] O STJ consolidou o entendimento sobre a diferença entre ocupação e invasão ” Movimento popular visando a implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante da constituição da República. A pressão popular é própria do Estado de Direito Democrático”(HC 5574/SP, DJ de 18/8/1997, Rel. Min Luiz Vicente Cemicchiaro)

[2] Há uma diferença entre ocupação e invasão ou esbulho, a primeira seria um direito legítimo de resistência e a segunda na definição de Maria Helena Diniz “É o ato pelo qual o possuidor se vê despojado da posse injustamente, por violência, por clandestinidade e por precariedade”(Diniz, Maria Helena. Código civil anotado. 8ª ed. São Paulo: Saraiva,2002, p.1210.)

[3] “A invasão de menos de 1% do imóvel(20 hectares de um total de 2.420 hectares) não justifica, no caso, seu estado de improdutividade do imóvel”(MS 23.054, STF, Rel. Min Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 15.06.2000, DJ 04.05.2001;MS 23.857, Rel. Min Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 23.04,DJ 13.06.2003).

Se mostra relevante a análise de que, para o direito agrário, um imóvel é considerado rural de acordo com a sua destinação e não sua localização, assim como de acordo com a sua continuidade, a qual não é necessariamente física, mas sim econômica. A continuidade da utilidade da área no direito agrário diverge do direito civil, que coloca a propriedade rural como aquela que fora delimitada e registrada no Registro Geral de Imóveis (RGI). Tal observação se faz importante, pois o cadastro do INCRA não é de propriedades rurais registradas no RGI, mas em áreas que eventualmente podem ser unificadas, se existir continuidade das mesmas.

Ainda em relação a continuidade do imóvel rural, importante entender esta definição pois é baseado nela que a pode classificar a propriedade como pequena, média ou grande.

O dimensionamento da propriedade é medido por meio dos módulos fiscais, dados pelo INCRA de acordo com o município: de um a quatro módulos fiscais é considerado uma pequena propriedade; de quatro a quinze, média; e acima de quinze, grande propriedade.

Salienta-se que a múltipla propriedade, ou seja, as pequenas ou médias propriedades de uma mesma pessoa, ainda que em condomínio com terceiros, podem ser passíveis de desapropriação para fins de Reforma Agrária, nas frações ideais do condomínio desta mesma pessoa.

Uma vez que o INCRA constate que a terra não cumpre sua função social, este deve implicar na prévia e justa indenização do proprietário em títulos da dívida agrária, as benfeitorias úteis e necessárias são indenizadas apenas em dinheiro e os títulos da dívida agrária serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua imissão.

Com relação à indenização, com a Constituição de 1988, passou a ser exigido constitucionalmente que esta fosse prévia e justa (não mais apenas justa). Esta exigência de prévia indenização, além de permitir a incidência de juros compensatórios sobre os valores pagos nas desapropriações, dificulta a transferência imediata e a imissão do Poder Público na posse. Importante ressaltar também, que atualmente o valor máximo da indenização é o valor de mercado do imóvel rural em sua totalidade (incluindo as terras e acessões naturais, matas, florestas e as benfeitorias indenizáveis).

Convém destacar que há edição de um Decreto presidencial, o qual encerra a via administrativa para dar início a via judicial do processo de desapropriação para fins de reforma agrária, autorizando o União a propor a ação de desapropriação (art. 84 CRFB, arts. 2º, 5º parágrafo 2º da Lei nº 8629/93)

A ação de desapropriação de terra deve ser ajuizada na justiça federal, pelo INCRA como autarquia responsável e representante da União. A petição inicial da ação de desapropriação deve conter o laudo de vistoria e avaliação do imóvel rural e o valor da indenização. As benfeitorias devem ser indenizadas de forma prévia e o certificado de lançamento dos títulos da dívida agrária, juntamente com a comprovação de depósito das benfeitorias (casa, cercas, currais, plantações, açudes e etc.), também devem ser apresentados à justiça.

Cabe aqui destacar que autorização de desapropriação feita pelo Decreto presidencial ainda não é o fim do procedimento, eis que o Decreto não obriga a propositura da ação judicial, apenas autoriza a autarquia a fazê-la.

O proprietário da terra pode contestar a fiscalização do INCRA por via administrativa. Porém, é comum que se faça por via judicial, através de ação de nulidade prévia de

desapropriação, afim de impedir a continuidade do processo administrativo. Lembrando que todo o processo administrativo é feito seguindo os princípios constitucionais de ampla defesa e contraditório, como já dito anteriormente.

Por fim, após o Decreto presidencial que autoriza o INCRA a iniciar o processo judicial de reforma agrária é que se pode entender conclusa efetivamente a desapropriação de terra que descumpra sua função social.

O Olhar proprietário do Judiciário e o Procedimento Judicial de Desapropriação de Terra para fins de Reforma Agrária

O procedimento judicial obedecerá o rito sumário. Uma observação quanto a este rito, previsto na Lei Complementar nº 76/93, consiste em seu caráter preferencial e prejudicial em relação às outras ações. Em outras palavras, qualquer ação que tenha por objeto o bem desapropriado será distribuída por dependência à vara federal que tiver o curso de ação de desapropriação. A Lei também determina que o Ministério Público Federal deve intervir após a manifestação das partes antes de cada decisão manifestada no processo.

O artigo 3º da Lei Complementar determina que a ação de desapropriação deverá ser proposta no prazo de dois anos, contados da publicação do decreto declaratório. Tal prazo é decadencial, não admitindo sua suspensão ou interrupção.

O artigo 5º da mesma Lei trata dos requisitos que devem ser observados na petição inicial, são estes: I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União; II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel; III - documento cadastral do imóvel; IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa; V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua; VI -comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias.

O juiz, ao despachar a petição inicial, deve respeitar o prazo de 48 horas [4] para mandar emitir o autor na posse do imóvel, como o previsto no artigo 6º da Lei. Importante ainda salientar que o juiz, ao determinar que o autor seja emitido na posse, exige-se o comprovante do lançamento dos títulos da dívida agrária e o depósito judicial do dinheiro relativo às benfeitorias.

A contestação deve ser oferecida no prazo de 15 dias e versar de matéria de interesse da defesa, excluindo a apreciação quanto ao interesse social declarado.

O artigo 9º da Lei fez com que a maior parte da doutrina entendesse ser cabível o questionamento na contestação da existência de interesse social ou da ocorrência de algumas das imunidades previstas pelo artigo 185 da Constituição, apresentando a ação de desapropriação limitada ao valor da indenização.

[4] [...]as constatações feitas por Cunha Filho (2007) a partir dos dados obtidos sobre os julgamentos das ações de desapropriações no estado do Rio de Janeiro. O autor verificou que os juízes têm demorado em média 78,5 dias para a decisão da imissão provisória do Incria na posse, o que vem causando morosidade e paralisando a execução dos assentamentos rurais, sinalizando como mais um dos obstáculos a realização das metas da reforma agrária propostas pelo governo federal. (Quintans, Mariana Trotta Dallalana. **Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) –Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro p. 104)

Apesar do Supremo Tribunal Federal entender de forma diversa, o artigo 9º da Lei Complementar conferiu à ação de desapropriação para fins de reforma agrária amplo caráter cognitivo, não limitado às alegações de vício do processo judicial e valor da indenização.

Importante também destacar a possibilidade de ocorrência de audiência de conciliação no curso da desapropriação, sendo o objetivo desta fixar a prévia e justa indenização. Ao tratar da indenização o artigo 12 dispõe que o juiz deve considerar para além dos laudos periciais outros meios de conhecimento, como a pesquisa de mercado.

Por fim, é decretada a sentença, da qual cabe apelação, com efeito devolutivo quando proposta pelo expropriado. A sentença que condenar o expropriante em quantia superior a cinquenta por cento ao valor oferecido na petição inicial vai ficar sujeita ao duplo grau de jurisdição. Finalmente, é possível afirmar que em qualquer fase processual, mesmo após proferida a sentença, cabe ao juiz, à requerimento das partes, arbitrar o valor para o desmonte e transporte de móveis e semoventes (artigo 20 da Lei). E, conforme o previsto no artigo 21 da mesma Lei, os imóveis rurais desapropriados são impedidos de ser objeto de ação reivindicatória, se forem registrados alguma vez em nome do expropriante.

Pode-se observar a partir da análise do procedimento judicial, a importância do poder judiciário na política de reforma agrária. Importante ressaltar que há uma influência ideológica na tomada de decisões por parte dos juízes, uma vez que é possível observar um “olhar proprietário” [5] dos magistrados, eis que muitas vezes se colocam no lugar do proprietário desapropriado e não conhecem a realidade do movimento Sem Terra.

O perfil do poder judiciário denota muitas vezes o descumprimento da própria legislação em nome da proteção do proprietário, como atraso na imissão na posse do INCRA, buscando diminuir os danos ao proprietário caso o processo judicial o favoreça quando concluído.

É importante, porém, colocar que a solidariedade com a dor ou sofrimento do proprietário, ao ver sua terra desapropriada, não se repete em relação às famílias ocupantes quando sofrem com a reintegração de posse realizada com a força policial, muitas vezes autorizada pelo juiz, que não se responsabiliza pelos danos causados pela decisão.

Por fim, observa-se que ao longo dos anos foi mantida a vocação histórica do judiciário de perfil conservador que, por enxergar pelas “lentes do proprietário”, também é responsável por dificultar o avanço da Reforma Agrária e favorecer os grandes proprietários rurais.

A Defasagem dos Índices do Requisito Produtividade

Os parâmetros dos índices do requisito produtividade da Função Social da propriedade estão defasados. Há uma necessidade urgente de adequar os índices de produtividade média da agricultura (GUT e GEE), pois estes datam da década de setenta, desde então nunca foram atualizadas. Os avanços tecnológicos no setor agrícola no nosso país já foram muitos, o que deixa uma defasagem que interfere nos graus de eficiência da exploração e utilização da terra, pois os parâmetros que estes são baseados já estão anacrônicos.

[5] Sobre o caráter político das decisões judiciais e a compreensão dos magistrados como sujeitos sociais ver em: Quintans, Mariana Trotta Dallalana. **Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) –Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Há uma problemática também quanto a comprovação dos graus de aproveitamento e utilidade da terra, pois basta uma comprovação da impossibilidade de alcançá-los por caso fortuito ou força maior, que terras improdutivas podem perder tal qualificação e, como consequência, impede sua desapropriação.

Contudo, há um legado da Constituinte de 1987/88 referente à progressividade e regressão do imposto territorial rural, que determina que exista a uma progressão do imposto em relação ao tamanho do imóvel e regressão em relação a razão de utilização da terra.

Apesar da política de tributação rural beneficiar a Reforma Agrária, com a regressão do imposto em relação a utilização racional da produtividade do imóvel, este avanço não pode ser considerado pleno, pois como já dito, os parâmetros de produtividade datam da década de setenta e desde então não foram atualizados, não cumprindo o que determina o art. 11 da Lei nº 8.629/93. A legislação prevê que estes devem ser periodicamente atualizados, levando em consideração o progresso científico e tecnológico da agricultura e desenvolvimento regional, porém tal previsão não fora até então cumprida. A consequência disto está na impossibilidade de desapropriar terras que seriam improdutivas, se levados em consideração os avanços tecnológicos atuais. Mais uma vez a política de Reforma Agrária se vê refém de uma análise de produção da terra com parâmetros defasados.

A Simultaneidade dos Requisitos da Função Social da Propriedade

Os requisitos para "desapropriação sanção" (a desapropriação feita por interesse social), como já dito, estão previstos nos artigos 184 e 186 da CRFB, assim como no artigo 9º da Lei nº 8.629/93.

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.

A Lei de Reforma Agrária (Lei nº 8629/93) deixa explícito que a análise dos requisitos da Função Social da Propriedade devem ser averiguados concomitantemente. Porém, o INCRA, por muito tempo, infelizmente, priorizou verificar o requisito da produtividade em detrimento dos demais, ou seja, não entende os requisitos da desapropriação de terra como simultâneos.

Somente os Graus de Utilização da Terra (GUT) e os Graus de Eficiência da Exploração (GEE) eram considerados, não era realizada uma análise concomitante com a utilização racional dos recursos naturais, a preservação do meio ambiente, o respeito às leis trabalhistas e a exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e trabalhadores. Tal fato demonstrava um caráter patrimonialista/producionista da autarquia, assim como do Judiciário,

que ainda o faz de maneira igual.

A autarquia federal vem mudando seu posicionamento quanto a simultaneidade dos requisitos, pois fora editado um parecer conjunto do Ministério do Desenvolvimento Agrário com CPNALNP, CGAPJP/CJ n° 011/2004. Tal parecer indica que, mesmo que a propriedade seja produtiva, esta pode sofrer desapropriação caso viole os demais requisitos da função social da propriedade.

A simultaneidade dos requisitos de desapropriação é um tema divergente na doutrina e no Judiciário, eis que é colocado em questão uma possível contradição da desapropriação de terras que sejam produtivas, mesmo que estas descumpram os demais requisitos da função social da propriedade.

A possível contradição se dá, pois o artigo 184 da Constituição, assim como o art. 186, preveem a desapropriação de terras que não cumpram a função social, da mesma forma que nos arts 2° e 9° da Lei 8.629/93. Todavia, o art. 185, II da CRFB veda a desapropriação de terras produtivas.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

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.

A doutrina e o Poder Judiciário divergem quanto a simultaneidade dos requisitos da Função Social. Para José Afonso da Silva,

A produtividade é um elemento da função social da propriedade rural. Não basta, porém, ser produtiva, para que seja tido como cumpridora do princípio. Se ela produz, mas de modo irracional, inadequado, descumprindo a legislação trabalhista em relação aos seus trabalhadores, evidentemente que está longe de atender sua função social. Apesar disso, a constituição estabeleceu que a lei garantirá tratamento Especial a propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social. De certo modo isto está previsto em relação a qualquer propriedade rural, pois é isso mesmo que significa a cláusula constante do art. 186, ao estatuir que a função social será cumprida pela observância simultânea dos requisitos enumerados, segundo critérios e graus de exigência em lei. **A proibição de desapropriação da propriedade produtiva para fins de reforma agrária, com pagamento da indenização mediante títulos da dívida agrária, é ao nosso ver, absoluta, sendo inútil procurar interpretação diferente com base em nossos desejos, isso não seria científico.** [grifos nossos]. [6]

Os Procuradores do Incra no Livro “A Lei nº 8.629/93 comentada por Procuradores Federais” tem posicionamento contrário ao doutrinador. Isto porque estes adotam a interpretação sistemática dos princípios de interpretação constitucional, como a unidade da Constituição (evitar contradição entre suas normas), da máxima efetividade das normas constitucionais (maior eficácia das normas constitucionais), do efeito integrador (priorizar o interesse social), da concordância prática (não se deve sacrificar um dispositivo isoladamente, mas combiná-los de forma a harmonizá-los) e da força normativa da Constituição (garantir a maior eficácia e aplicabilidade da norma constitucional).

Portanto, para os procuradores federais, deve-se analisar simultaneamente os requisitos da função social da propriedade, e não um em detrimento dos demais, pois a Constituição não pode ser interpretada por artigos isolados, e sim por uma análise sistemática de todos os seus dispositivos. Tendo isso em vista, analisar isoladamente o artigo 185 é ser contrário a todo o capítulo da Constituição referente à Reforma Agrária, eis que os artigos 184 e 186 deixam explícitos a necessidade da análise simultânea dos requisitos da Função Social. Logo, só não é possível desapropriar uma terra produtiva se esta também cumprir a legislação trabalhista, ambiental e o bem estar dos trabalhadores e proprietários.

O parecer elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário segue a mesma linha de pensamento dos procuradores do INCRA. Este prevê que as imunidades previstas no artigo 185, II da CRFB não se estendem aos imóveis rurais que descumprirem os demais requisitos.

A doutrina de Eros Grau discorda também de José Afonso da Silva e está em consonância com o Parecer do Ministério do Desenvolvimento Agrário e com os procuradores Federais do INCRA.

Por isso, devendo a Constituição ser interpretada no seu todo -“ não se interpreta a constituição em tiras” -efetivamente diremos que, ainda que inexistente, no bojo da constituição de 1988, o texto veiculado pelo seu art. 186, ainda assim (i) o cumprimento da função social da propriedade rural suporia utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, bem assim a observância das disposições que regulamentam as relações de trabalho; e (ii) a contratação de trabalhadores com afronta ao entendimento jurisprudencial cristalizado no enunciado do TST e a prática de queimadas e desmatamentos sem a devida autorização do Instituto Brasileiro do Meio ambiente Recursos Naturais Renováveis caracterizam o não cumprimento da função social da propriedade rural.[7]

Em concordância com a doutrina acima, é possível citar Marés:

[...] a Constituição deixa entrevisto no parágrafo único do art. 185:”a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará as normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social”. Parece claro este dispositivo: a propriedade produtiva terá tratamento especial porque

[7]GRAU, Eros Roberto. Questão Agrária e a Justiça. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2003,pp.195-202

cumpra a função social, não porque produz lucro. Focalizemos mais de perto a questão da rentabilidade e da produtividade. A terra está destinada a dar frutos para todas as gerações, repetindo a produção de alimentos e outros bens, permanentemente. O seu esgotamento pode dar lucro imediato, mas liquida sua produtividade, quer dizer, a rentabilidade de um ano, o lucro do ano, pode ser o prejuízo do ano seguinte. E prejuízo aqui não apenas financeiro, mas traduzido em desertificação, que quer dizer fome, miséria e desabastecimento. É demasiado egoísmo imaginar que a produtividade como conceito constitucional queira dizer o lucro individual e imediato. Ao contrário, produtividade quer dizer capacidade de produção reiterada, o que significa, pelo menos, a conservação do solo e a proteção da natureza, isto é, o respeito ao que a Constituição chamou de meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste sentido, a interpretação do capítulo relativo à política agrícola e fundiária e da reforma agrária, especialmente dos artigos 185 e 186, combinados com o caráter emancipatório e pluralista de toda a Constituição nos leva à certeza de que protegida pela Constituição é a propriedade produtiva que cumpre sua função social, porque a que não a cumpre, por mais rentável que seja, não é produtiva em termos humanos e naturais.[...].**[8]**

A doutrina de Eros Grau, Carlos Marés, o entendimento dos procuradores do INCRA e do Parecer do Ministério do Desenvolvimento Agrário defendem uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, repudiando a interpretação isolada de um dispositivo da Carta Maior (art. 185, II), sendo tal entendimento adotado pelo presente estudo, eis que ao priorizar um dos requisitos da função social da propriedade, no caso a produtividade, seria negar os arts. 5º XXIII, 184, 186 da CRFB e arts. 2º e 9º da Lei nº 8.629/93. Em outras palavras, não fazer uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico relativo ao tema, é ser conivente com o descumprimento da legislação trabalhista, ambiental e o bem estar dos proprietários e trabalhadores rurais, adotando uma lógica simplesmente produtivista e retrocedendo ao entendimento do direito de propriedade como absoluto, pois permitiria que a função social da propriedade fosse descumprida e não se poderia exercer plenamente a desapropriação sanção.

Por fim, isto causaria um esvaziamento do debate progressista já existente e retrocesso à uma análise da propriedade como direito natural inviolável, o que consiste numa grave perda a toda sociedade.

Estudo de caso: Processo de Desapropriação do Assentamento Roseli Nunes

O assentamento rural Roseli Nunes, localizado no município de Pirafó no estado do Rio de Janeiro, foi escolhido para a realização do estudo de caso. Dessa forma, foi possível analisar de forma mais específica como ocorre o processo de constituição e regularização de um assentamento. Além disso, foi realizado uma comparação quantitativa e qualitativa de tal caso com os dados da média geral.

[8] Curso de Direito Constitucional Positivo. SP, RT, 6º edição p.48 Citado por Pinto Júnior, Joaquim Modesto, Farias, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista.**- Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005

A ocupação da fazenda da Cesbra, onde hoje encontra-se o assentamento, ocorreu no dia 8 de Março de 2006. Ela foi realizada não só por pessoas oriundas do meio rural, mas também por moradores do meio urbano que reconheceram no Movimento dos Sem Terra (MST) a possibilidade de um futuro mais justo e igualitário.

Em maio, dois meses após a ocupação, foi concedido o pedido de reintegração de posse do proprietário. Neste momento, as famílias estavam vivendo no local e tentaram resistir à decisão, mas foram removidas por meio de decisão judicial e tiveram que desocupar a área. Deslocaram-se, então, para a beira da rodovia Presidente Dutra. A desocupação mediante reintegração de posse é instrumento comumente utilizado pelos proprietários e é respondida pelos ocupantes com a prática de acampamento nas beiras das estradas. Essa estratégia foi adotada como forma alternativa de pressão principalmente a partir da medida provisória n. 2.183-56 de 2001. [9]

No dia 2 de dezembro de 2005 foi editado o decreto presidencial, que autoriza o INCRA a dar início a ação de desapropriação de terra para fins de reforma agrária. Tal ação teve seu início em 30 de novembro de 2006. Vale dizer que o fundamento da desapropriação de terra foi apenas a improdutividade do imóvel, desconsiderando os demais requisitos da função social da propriedade - respeito à legislação trabalhista, ambiental e o bem estar dos proprietários e trabalhadores. Tal fato demonstra que a os requisitos da função social não são observados de forma simultânea, mas priorizando uma análise produtivista.

Após o início do processo judicial, a Lei Complementar n° 76/93 fixa o prazo de dois dias para que a Autarquia seja imitada na posse do imóvel rural. No caso estudado, porém, a imissão ocorreu em 18 de dezembro de 2005, quase um mês após o início do processo. Apesar de descumprir o prazo, o tempo para imissão na posse no caso pode ser considerado rápido, uma vez que a média do tempo de imissão de posse é de 78,5 dias.

Embora já concedida a imissão prévia da posse ao INCRA, o então proprietário do imóvel permaneceu na fazenda, gerando a necessidade da ocupação das famílias na sede da propriedade como forma de pressão. Após a resistência das famílias, medidas jurídicas foram tomadas, tais como o mandado de segurança que os assegurou na posse e retirou o proprietário.

Apesar disso, essa foi apenas uma primeira parte da luta que continua ainda hoje, pois mesmo tendo se passado mais de sete anos a maioria dos assentados ainda enfrenta diversas dificuldades como a falta de energia elétrica, de transporte, de água própria para consumo, de atendimento médico, entre outras. Todas essas dificuldades, somadas à burocracia para concessão de créditos, como os habitacionais, faz com que muitos ainda continuem vivendo em casas de lona.

Em matéria da Revista Carta Capital no ano de 2004,[10] podem ser encontrados

[9] “Durante os últimos anos do Governo do ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, devido à edição da Medida Provisória n. 2.027/2000, que impedia a vistoria por dois anos das propriedades que fossem “invadidas”, o MST mudou sua tática política, passando a acampar em beiras de estradas ou ocupar propriedades que não estivessem incluídas no programa de Reforma Agrária, mas as que fossem limítrofes daquelas.” (QUINTANS, Mariana. **A Magistratura Fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro p.78)

[10] “As boas novas do campo: assentamentos trazem ganhos socioeconômicos, diz estudo”. Por Amália Safatle e Luiz Alberto Weber. Carta Capital, edição 288, 28 de abril de 2004, p. 22-30. Matéria organizada a partir da pesquisa “Os impactos regionais da reforma agrária: um estudo sobre áreas selecionadas”, com recursos do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead) entre 2000 e 2001.

importantes dados a respeito da qualidade de vida e desenvolvimento nos assentamentos. As principais dificuldades apontadas pelos assentados foram: falta ou má qualidade da água, acesso precário à luz, à educação, à saúde e à tecnologia, más condições de transporte e demora na liberação de crédito-fomento, alimentação e habitação. Na pesquisa apontada, há uma amostragem de 46% dos assentamentos com problemas de recursos hídricos para a produção. Quanto a energia elétrica, 78% dos assentamentos podiam contar com o recurso, mas somente 27% tinha energia em toda a propriedade.

Em relação a porcentagem de famílias que tiveram acesso aos créditos, a pesquisa aponta que 81% teve acesso ao crédito-fomento, 72% ao crédito-habitação e 74,63% ao crédito-alimentação. É importante, porém, relativizar os dados comparando ao atraso na liberação. No artigo “Análise dos Impactos Regionais da Reforma Agrária no Brasil” [11], os autores ponderam que a média de nove meses para serem recebidos crédito-fomento e alimentação e de mais de dois anos (28 meses) para crédito-habitação denotam as dificuldades reais dos assentados nesse âmbito.

Nesse sentido, a luta do MST vai além da conquista da terra, ela pressupõe não só a desapropriação, mas também a concessão de créditos, a assistência técnica do INCRA e o acesso aos direitos fundamentais. Trata-se da possibilidade de garantir uma vida digna a todos os assentados.

Conclusão

A partir do presente estudo, foi constatado que o debate sobre a Reforma Agrária na constituinte de 1987/88 obteve uma série de avanços, pois incluiu como princípio da ordem econômica e como direito fundamental a subordinação do direito de propriedade privada ao cumprimento de sua função social.

Tal conquista não foi plena, tendo em vista que, no acirrado debate da constituinte, os ruralistas conseguiram embargar avanços. Um exemplo disto foi o artigo 185, II da Constituição Federal, que proíbe a desapropriação de terra produtiva.

Contudo, através da pesquisa percebe-se que esta proibição não é a melhor leitura a ser feita, uma vez que, por meio de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, constata-se que a produtividade é apenas um dos requisitos de cumprimento da função social da propriedade que devem ser analisados conjuntamente.

O Poder Judiciário e parte da doutrina, porém, não compartilham desse entendimento, uma vez que normalmente só é analisado o requisito da produtividade nas ações de desapropriação para fins de Reforma Agrária. Percebeu-se também um olhar proprietário do judiciário que está em consonância com os interesses ruralistas, bem representados no Poder Legislativo.

Por fim, cabe ainda ressaltar que a luta pela Reforma Agrária não termina no processo de desapropriação de terra, mas continua em todo o procedimento de assentamento das famílias, na concessão de créditos fundiários e na garantia de direitos básicos e fundamentais. Importante também na luta pela Reforma Agrária é mudar as visões midiáticas sobre os movimentos de trabalhadores rurais, que os coloca perante a sociedade como invasores e não como movimentos de resistência legítima, ponto necessário a ser posto por outra perspectiva a

[11] HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS, Leonilde; PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio; CINTRÃO,

fim de avançar com a Reforma Agrária em nosso país.

Referências

PILATTI, Adriano. (2008), **A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.

SANTOS, Gilda Diniz dos (Org). **Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo**. Brasília: INCRA, 2011.

FILHO, Sérgio de Britto Cunha; TAVARES, Ana Lúcia de Lyra (orientador). **A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária**. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

PILATTI, Adriano. **Marchas de uma Contramarcha: Transição, UDR e Constituinte**. 1988. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

QUINTANS, Mariana. **A Magistratura Fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

GRAU, Eros Roberto . **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 16 ° edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35a. edição - São Paulo: Ed. Malheiros, 2011.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil, vol. IV**. 22ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SGARBI, Adrian. **Introdução à Teoria do Direito**. São Paulo: Pons, 2013.

SILVA, José Afonso, **Comentário Contextual à Constituição**, 2ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006.

Pinto Júnior, Joaquim Modesto , Farias, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**.- Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005

Quintans, Mariana Trotta Dallalana. **Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

GRAU, Eros Roberto. Questão Agrária e a Justiça. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2003, pp. 195-202