

O DIREITO AGRÁRIO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E SUA INTERFACE COM OS DIREITOS HUMANOS

Mário Lúcio Quintão Soares¹

O artigo 22 do texto constitucional brasileiro, em seu inciso I, prescreve que compete privativamente à União legislar sobre Direito Agrário, remetendo o intérprete às cláusulas constitucionais pertinentes, ao Estatuto da Terra (Lei n.º 4504/64), e à legislação que fixa as normas do Direito Agrário (Lei n.º 4.947/66).²

Ou seja, constitucionalmente recepcionou-se o Estatuto da Terra, gestado pelos movimentos sociais agraristas que antecederam ao Golpe Militar de 1964, em decorrência da Emenda Constitucional n.º 10, de 10 de novembro de 1964, que ampliou a competência legislativa da União para os labirintos do Direito Agrário.

1. A QUESTÃO AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1967 E EMENDA CONSTITUCIONAL DE 1969

Não obstante a sua origem espúria, o Estatuto da Terra trouxe consigo o corolário do planejamento e da execução de políticas públicas compensatórias que almejam estabelecer melhor distribuição de terras, possibilitando condições dignas de vida ao homem do campo, e, conseqüentemente, a redução do êxodo rural.

Daí a necessidade de se fazer a interface do Direito Agrário com os direitos humanos na experiência constitucional brasileira, com o intuito de se dimensionar os resultados práticos da reforma agrária.³

Segundo SANZ JARQUE, a reforma agrária situa-se no eixo central das transformações econômicas e sociais condicionantes do bem-estar, da liberdade e da dignidade da pessoa humana no Estado constitucional. Além disso, reflete a capacidade

1 Membro do Colegiado de Pós-graduação e Professor de Direito Constitucional, Direito Eleitoral e Direito Comunitário dos Cursos de Doutorado, Mestrado e Bacharelado da Faculdade Mineira de Direito da PUC/MG Presidente do Centro de Estudos de Direito Público. Vice- Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB. Conselheiro Federal da OAB/MG.

2 Conforme artigo, de minha lavra, intitulado Competência legislativa em matéria de Direito Agrário, quando se demonstra que o texto constitucional traz diversas preceituações dentro da matéria, tais como: estímulo e impenhorabilidade da pequena propriedade familiar rural (art. 5º, XXVI); regras sobre o trabalho rural (art. 7º e incisos); imposto sobre a propriedade territorial rural (art. 153, VI e § 4º); desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184 e §§; art. 185 e incisos; art. 189 e parágrafo único); função social da propriedade (art. 186 e incisos); política agrícola (art. 187, incisos e §§); política agrária (art. 188 e §§); limitações de ordem pública impostas à aquisição da propriedade rural (art. 190); usucapião agrário (art. 191 e parágrafo único); confisco da terra utilizada para fins ilícitos (art. 243 e parágrafo único). Vide BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen De; SOARES, Mário Lúcio Quintão. O direito agrário na constituição. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

3 MANIGLIA, Elisabete, As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar, São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

de harmonização das exigências da vida em sociedade com os valores superiores de justiça, em proveito desta pessoa humana e da comunidade política em que se insere.⁴

Em termos de distribuição de terras, delineada no Estatuto da Terra, nos primórdios da Ditadura Militar, o tiro saiu pela culatra. Em vez de se dividir a propriedade, e torná-la produtiva, o regime de exceção promoveu a modernização do latifúndio, por meio do crédito rural subsidiado e abundante.

Os empréstimos para a atividade agro-pecuária dos bancos oficiais, ofertados a juros simbólicos, fizeram a festa dos grandes produtores rurais, que adquiriram mais terras⁵ e belas camionetas. Por outro lado, deram estímulo à monocultura da soja, com o propósito de gerar grandes excedentes exportáveis.

Em nome do "milagre brasileiro", urbanizou-se e industrializou-se o país, sem se democratizar a posse da terra, e sem incentivos ao mercado interno rural e ao pequeno proprietário, o qual ficou a Deus dar.

O projeto de reforma agrária,⁶ transformado em tímida política de colonização, foi jogado no fundo de uma gaveta da burocracia oficial e, via de consequência, o triste legado da concentração da terra e da renda permaneceu como uma chaga aberta na estrutura econômica brasileira.

O êxodo de trabalhadores do meio rural para as cidades, a partir da Ditadura Militar, acentuou-se e pode ser medido pelos bolsões de miséria desenvolvidos no entorno das cidades.

A partir de 1970, como substitutivos da reforma agrária, o governo ditatorial, sob pretextos demagógicos, lançou diversos programas especiais de desenvolvimento regional, dentre os quais merecem menção:

a) o PIN (1970), de Integração Nacional - que visava ocupar uma parte da Amazônia, ao longo da rodovia Transamazônica, em projetos de colonização no entorno de agrovilas, ao integrar "os homens sem terra do Nordeste com as terras sem homens da Amazônia";

b) o PROTERRA (1971), de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – de forma equivocada, desapropriava áreas

4 JARQUE, Juan José Sanz, in Derecho agrario: general, autonómico y comunitario. Madrid: Reus, 1985. v. 1. p. 196 e seq.

5 Houve a incorporação das pequenas propriedades rurais pelos médios empresários e latifundiários.

6 Conforme o §1º, do art. 1º, do Estatuto da Terra, "considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade".

escolhidas pelos próprios donos, pagava à vista, em dinheiro, e liberava créditos altamente subsidiados aos fazendeiros.

c) o PROVALE (1972), do Vale do São Francisco;

d) os POLAMAZÔNIA (1974), Agropecuários e Agrominerais da Amazônia;

e) POLONORDESTE (1974), de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste.

Em síntese, durante os vinte e um anos da Ditadura Militar, foram assentadas pelos programas de colonização tão somente 115.000 famílias, alocadas em 13,5 milhões de hectares.

A redemocratização do Brasil, em 1985, ensejou a possibilidade do debate ideológico pertinente à “reforma agrária”, que deixou de ser um tabu. Nesse sentido, em 1985, criou-se o MIRAD - Ministério Extraordinário para Desenvolvimento e a Reforma Agrária, acompanhado do PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária.

Este plano pretendeu corrigir distorções históricas e aplicar realmente os princípios e normas do Estatuto da Terra, em termos de melhor distribuição fundiária. Assim, fixou metas e prazos para efetivar o processo de reforma agrária, além de assinalar programas complementares, tais como mecanismos para a regularização fundiária, a colonização e a tributação da terra.

No ocaso de 1985, editou-se o Decreto nº 91.766, para regulamentar o PNRA, atendendo às pressões das bancadas conservadoras do Congresso Nacional, especificamente da UDR (União Democrática Ruralista), que descaracterizou o ambicioso plano, que possuía uma meta de atender 1,4 milhões de famílias, em cinco anos, no entanto, alcançou apenas 90.000 famílias.

Tal discrepância gerou tensões sociais e culminou com a extinção do INCRA, em 1987, e do MIRAD, em 1989.

Desde então, percebe-se a força dos movimentos sociais pró-reforma agrária, como o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra), cujas reivindicações se delineiam em programa ideológico de mudanças político-sociais da ordem estrutural, com ações incisivas contra o latifúndio improdutivo, reconhecido pelos tribunais superiores brasileiros:

“Reforma Agrária. Movimento Sem-Terra. 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”⁷.

A responsabilidade pela reforma agrária passou para o Ministério da Agricultura. Em 29 de março de 1989, o Congresso Nacional houve por bem recriar o INCRA, ao rejeitar o Decreto Lei que o extinguiu, mas este órgão permaneceu semi paralisado, por falta de verba e de vontade política para se realizar a reforma fundiária no Brasil.

O INCRA, como objeto de adorno, ficou vinculado diretamente à Presidência da República. Todavia, com a criação, em 29 de abril de 1996, do **Ministério Extraordinário de Política Fundiária**, este incorporou o INCRA, como se fosse um espantalho.

Em 14 de janeiro de 2000, o Decreto n.º. 3.338 instituiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que teve sua estrutura regimental regulamentada pelo Decreto n.º 5.033, em 5 de abril de 2004.

2. A QUESTÃO AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO VIGENTE

Desde o advento da atual Constituição brasileira, promulgada em 1988, típica de país em desenvolvimento, condicionada aos ditames do capitalismo tardio, os institutos básicos de Direito Agrário, como o direito de propriedade e a posse da terra, assumiram o tratamento de direitos fundamentais, consoante o art. 5º, XXII.

Nessa linha de argumentação, o Direito Agrário apresenta-se como um conjunto de princípios e normas, que, ao almejar propiciar à terra a conotação de função social, regulam relações afetas ao seu pertencimento e uso, e disciplinam a prática da atividade agrária.⁸

O núcleo central desse conceito é a terra, como elemento de posse e de propriedade, que retrata a expressão jurídica das relações de produção, a partir da qual se analisam os vínculos de apropriação do espaço e dos óbices para tê-lo, bem como as formas de sua utilização.

Verifica-se, pois, que o texto constitucional garante o direito de propriedade, de forma mitigada, sob a égide do constitucionalismo social, na medida em que este terá de

7 HC n.º. 5.574/SP – 6ª T. – Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, j. 8-4-97

8 LARANJEIRA, Raymundo, in Propedêutica e Direito Agrário, São Paulo: Ltr, 1975. p. 58

submeter-se à sua função social⁹, sob pena de o proprietário ficar sujeito à desapropriação para fins de reforma agrária.¹⁰

Além disso, o instituto da propriedade se insere adequadamente dentre os princípios da ordem econômica, que visam “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”¹¹.

Ora, o regime jurídico da terra no Estado democrático de direito funda-se e se funde com a função social da propriedade, pela qual toda a riqueza tem uma finalidade social e econômica, e quem a detém deve fazê-la frutificar, em benefício próprio e da comunidade em que vive.

A propriedade rural para satisfazer sua função social¹² deve atender, simultaneamente, a cinco requisitos:

- a) O aproveitamento racional e adequado;
- b) a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis;
- c) a preservação do meio ambiente;
- d) a observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- e) a exploração que favoreça, simultaneamente, o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Depreende-se desses pressupostos que o princípio da função social da propriedade rural corresponde à exigência capitalista da utilização racional e econômica da terra e da sua justa distribuição, de modo a atender ao bem-estar da coletividade, mediante o aumento da produtividade e da promoção da justiça social.

O art. 185 da Constituição da República veda algumas expropriações, de forma expressa, pois são insusceptíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: a pequena e média propriedade rural¹³, desde que seu proprietário não possua outra; e a propriedade produtiva.

Caso a propriedade rural seja latifúndio improdutivo e/ou não esteja cumprindo sua função social, o art. 184 da Constituição vigente assinala que, respeitado o devido

9 Art. 5º, XXIII da CR. Vide, nesse sentido, MIRANDA, Alcir Gursen de. Teoria do Direito Agrário, Belém: CEJUP, 1989, p. 8

10 A Constituição do Brasil indica como pressupostos da desapropriação, a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social. Este último ocorre quando o Estado esteja em face dos interesses sociais, diretamente atinentes às camadas carentes da população, referentes à melhoria nas condições de vida, distribuição de riqueza, e minoração das desigualdades sociais.

11 Art. 170, III da CR.

12 Art. 186 da CR.

13 Em relação às pequenas e médias propriedades, o STF julgou procedente mandado de segurança impetrado contra decreto presidencial que declarou, de interesse social para fins de reforma agrária imóvel rural, que houvera se transformado em média-propriedade somente após sua vistoria para fins expropriatórios. STF nº. 80 – MS nº. 22.591 – Rel. Min. Moreira Alves, 20-8-97.

processo legal, sofrerá a sanção de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

O devido processo legal pressupõe que tal desapropriação se fará mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação de seu valor real, resgatáveis no prazo de até 20 (vinte) anos, a partir do segundo ano de sua emissão.¹⁴ Entretanto, as benfeitorias úteis e necessárias devem ser indenizadas em dinheiro.

A dignidade de uma vida humana se constrói com democracia, que se realiza por intermédio dos direitos e oportunidades sociais, dentre as quais o acesso a terra, com segurança alimentar, educação, saúde, trabalho, moradia, meio ambiente saudável e, sobretudo, com paz e respeito pela diversidade cultural. Em síntese, quem opta em viver no meio agrário, ou dele fazer sua atividade principal, faz jus a todos os direitos nele inerentes.¹⁵

Todavia, as políticas públicas de acesso a terra no Brasil não conseguem promover um pacto político de sustentação para um projeto de redistribuição de terras, pois a reforma agrária dificilmente será realizada no território nacional.

A divergência de interesses entre os pequenos produtores e os latifundiários tem gerado conflitos em todas as regiões do Brasil. Para os agricultores, a terra é fundamental para o seu sustento, enquanto para alguns grandes proprietários é fonte de renda e de especulação.

Essa crônica incapacidade de diálogo gera ilusões, no primeiro momento, quando o governo tenta fazer o assentamento dos sem terra. Em seguida, há frustrações, com projetos de colonização incipientes, sem políticas agrícolas adequadas.

O mais grave é que os eventuais detentores do poder agem politicamente, fazendo alianças e vistas grossas com latifundiários que amealharam fortuna como grileiros de terras devolutas, e tornaram-se parceiros políticos de grupos empresariais proprietários de fazendas altamente mecanizadas e produtivas, que se dedicam ao agronegócio.

3. A QUESTÃO DA REFORMA AGRÍCOLA

Em face da necessidade de se conciliar, em sociedade plural e conflituosa, o agro-negócio, responsável pelo salto das exportações brasileiras, com a agricultura

¹⁴ Em percentual proporcional ao prazo, de acordo com os critérios estabelecidos nos incisos I a V, § 3º, do art. 5º da Lei nº. 8.629/93.

¹⁵ MANIGLIA, Elisabete, op. cit., p. 17.

familiar ou de subsistência, deve-se dimensionar a reforma agrícola necessária ao Brasil.

A reforma agrícola exige uma política adequada para atividade agrícola, vinculada à produção, ao processamento e à comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais.¹⁶

A reforma agrícola compreende um conjunto de medidas destinadas a aumentar a produtividade de terras e mão-de-obra agrícola, tais como:

- a) iniciação de técnicas avançadas de cultivo e assistência técnica;
- b) garantia de preços agrícolas por parte do governo;
- c) viabilização de crédito acessível, assegurado pela produção;
- d) o escoamento dos produtos, a preços compensatórios;
- e) infra-estrutura, mediante escolas e serviços médico-hospitalares.

O planejamento agrícola deve ser realizado, de forma democrática e participativa, mediante planos nacionais de desenvolvimento agrícola plurianuais, de safras e operativos anuais, conforme o art. 174 da Constituição da República.

Não se deve confundir, em hipótese alguma, reforma agrária com política agrícola. Esta, dada sua amplitude, procura estabelecer diretrizes gerais, em termos econômicos, para a atividade agropecuária, com a finalidade de harmonizá-la com o processo diversificado de desenvolvimento do país e de racionalizar a utilização da terra.

Por exemplo, o incentivo oficial à produção rural abrange tanto os agronegócios quanto os minifúndios. Os agronegócios devem ser subsidiados, indiretamente, pelo governo, em termos de exportações, para concorrer com os subsídios agropecuários, praticados pelas grandes potências; ao passo que o pequeno proprietário rural deve ter sua produção assegurada pelo governo, pois pratica a agricultura familiar.

O ideal seria não praticar subsídios. No entanto, em mundo dominado pela *lex mercatoria*, torna-se impossível não fazê-lo. Sabe-se que os subsídios agrícolas praticados impunemente nos países ricos derrubam os preços e inviabilizam a agricultura dos mais pobres. E para agravar esta situação, secas sucessivas na África e na Ásia estão destruindo áreas que antes eram de plantio. Entretanto, os Estados subdesenvolvidos, mesmo que produzissem mais, não poderiam concorrer com Estados que subsidiam generosamente sua produção e exportação.

¹⁶ Lei nº. 8.171/91

Os resultados perversos destes mecanismos de proteção ao mercado dos países ricos incidem diretamente nos subdesenvolvidos, especificamente na fome, que se constitui em problema localizado, que provoca mortes, mas, lamentavelmente, não afeta os interesses escusos da economia mundial, pois o aumento dos preços das commodities beneficia os países exportadores.

Daí a necessidade do Brasil ter uma política agrícola agressiva, em face da globalização, compreendida como políticas públicas de escolha de meios adequados para influir na estrutura e na atividade agrária. Sua finalidade consiste em obter um ordenamento satisfatório da conduta de seus atores, evitando-se os crônicos conflitos fundiários, em busca do diálogo, que conduz ao desenvolvimento e ao bem estar da comunidade rural.

Tal política deve ser planejada e executada, de forma ousada, na forma da lei, exigindo-se a participação efetiva dos setores produtivos, ao envolver proprietários, produtores e trabalhadores rurais, bem como os setores de comercialização, de armazenamento e de transportes.

Nesse contexto, percebe-se a importância dos instrumentos fiscais, que incentivem o pequeno produtor comprometido com o desenvolvimento sustentável; dos preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização, mediante políticas públicas de abastecimento, que superem as limitações privatistas dos CEASAS; do incentivo à pesquisa e à tecnologia; da assistência técnica e da extensão rural; do seguro agrícola; do cooperativismo; da eletrificação rural e da irrigação; e de planos de habitação para o trabalhador rural.

Para certos tipos de cultura extensiva, a empresa rural pode propiciar condições e melhorar a utilização da terra, dadas suas maiores possibilidades de atingir grandes mercados e de renovar seus métodos e equipamentos. Entretanto, a pequena propriedade rural cuida da agricultura de subsistência, pelo que deve ser preservada e subsidiada.

A implantação de um novo sistema de produção, com a integração dessas propriedades em cooperativas pode apresentar o regime rural ideal, pois racionaliza os custos, bem como proporciona os lucros, necessários ao bem estar do trabalhador rural, deixando no ar o poema de João Cabral de Melo Neto¹⁷:

 _Essa cova em que estás,
 com palmos medida,
 é a cota menor
 que tiraste em vida.
 _E de bom tamanho,

17 MELO NETO, João Cabral, in *Morte e vida severina e outros poemas em voz alta*. 34a. edição, Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1994.

nem largo nem fundo,
é a parte que te cabe
deste latifúndio.
_Não é cova grande,
é cova medida,
é a terra que querias
ver dividida.
_ É uma cova grande
para teu pouco defunto,
mas estarás mais ancho
que estavas no mundo.
_É uma cova grande
para teu defunto parco,
porém mais que no mundo
te sentirás largo.
_É uma cova grande
para tua carne pouca,
mas a terra dada
não se abre a boca.