

JUSTIÇA AGRÁRIA, CIDADANIA E INCLUSÃO SOCIAL

Benedito Ferreira Marques*

Introdução.

“Não é possível imaginar que num país deste tamanho, com a quantidade de terra que tem, precise ter ocupação com violência contra quem quer que seja. Nós precisamos fazer uma reforma agrária tranqüila e pacífica”¹.

Sem dúvida, é difícil encontrar-se um cidadão brasileiro – mesmo aquele latifundiário que faz da terra um instrumento de especulação e que transforma o título de propriedade em mais um título de troca - que não seja a favor da reforma agrária em nosso País. Mas não são uniformes os modelos ensaiados. Há os que defendem a priorização de uma política agrícola para os que já têm terra, para depois implementar políticas de reforma. Há até os que sustentam a pertinência do simples confisco da propriedade, ao argumento de que, não cumprindo esta a sua função social, não se explica a proteção do Estado, na melhor exegese do art. 184 da Carta Magna vigente, com o qual se harmoniza o art. 2º do Estatuto da Terra. Daí não ser fácil definir qual o formato da almejada modificação da estrutura fundiária.

É também consensual o entendimento de que a reforma agrária em nosso País depende, fundamentalmente, da vontade política dos governantes, que se disponham a empregar os instrumentos legais editados. É esse aparato legislativo que autoriza o Presidente da República a sustentar a possibilidade de uma reforma agrária sem violência, tranqüila e pacífica.

Há poucos dias, a imprensa nacional deu ênfase na divulgação de um *Atlas de Exclusão Social*, elaborado por uma equipe de pesquisadores da Universidade de São

¹ Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Balsas-Maranhão, 21 de maio de 2003.

Paulo, da UNICAMP e da PUC-SP, sob a coordenação do Secretário do Trabalho de São Paulo, *Márcio Pochmann*, cuja conclusão coloca o Estado do Maranhão em primeiro lugar da lista. O estudo conclui também que, no ano 2000, o índice de exclusão social no Brasil chegou à cifra de 47,3%, numa população estimada em 170 milhões de habitantes. A média nacional, segundo os estudos, fora de 0,527, figurando o Maranhão com 0,197%. Entre outras causas, os pesquisadores justificaram o fato ao desemprego e à violência, ao que chamaram de “situações novas”, fatores que tornam o País mais desigual.

Se a notícia não é alvissareira para a gente maranhense que, com a reconhecida hospitalidade, recebe os participantes do XI Seminário Nacional de Direito Agrário, é alentador saber que a declaração presidencial feita na cidade de Balsas, no dia 21 do mês próximo passado, tem o sabor de uma tomada de consciência que já se reclamava há tempo, de quem, há pouco, proclamara a vitória da esperança sobre o medo. Foi a manifestação de um nordestino que, galgando o mais elevado posto do Poder, graças ao discurso da fome, compreendeu que temos instrumentos legais suficientes para promover as transformações almejadas pelos nossos camponeses. É pena que tenha faltado a S. Exa. o reconhecimento explícito de que a arrancada de um arrojado e ambicioso projeto reformista reclama decisão política urgente.

Ao reunir-se, na terra gonçalvina, a elite pensante do jus-agrarismo brasileiro, melhor não teria sido a temática escolhida para o debate que se pretende travar neste encontro. JUSTIÇA AGRÁRIA, CIDADANIA E INCLUSÃO SOCIAL é mais do que um tema, em torno do qual serão abordados outros. É o encontro das idéias com a realidade palpável, visível, incontestável, de que as desigualdades sociais têm origem na má distribuição de renda, que passa pela má distribuição das terras em nosso País, desde os tempos da colonização portuguesa. O Maranhão pode ser considerado um formidável laboratório para os pesquisadores de todas as áreas de conhecimento. Para os jus-agraristas, os problemas do lavrador sem terra se confundem com os dos quilombolas e com a questão indígena. Há todo um complexo de problemas de ordem jurídica que desafia a criatividade dos jus-agraristas na busca de soluções pragmáticas.

O sonho da instituição de varas agrárias no Judiciário maranhense é apenas um dos instrumentos que se colocam na linha de alternativas.

A concentração de extensas áreas de terras cultiváveis nas mãos de poucos e a luta persistente e aguerrida de milhares de famílias por um pedaço de chão, não é privilégio do Pontal de Paranapanema, em São Paulo, ou dos Estados do Paraná, de Mato Grosso, de Goiás, de Tocantins ou do Pará. O Maranhão também vivencia essa problemática.

Não é sem razão que, em todos os encontros nacionais dos agraristas, o eixo em torno do qual se inspiram as pautas das discussões reside justamente na evidência do contraste entre a concentração e a demanda, ao redor dessa realidade colocam-se as demais questões diretamente ligadas ao homem do campo, sempre ansioso por soluções prometidas.

Infelizmente, o clamor dos trabalhadores rurais sem terra, capitaneados pelo destemido MST, ainda não encontrou o eco desejado, ao menos na intensidade esperada, porque são tímidas as ações governamentais nessa direção, mesmo após o restabelecimento da normalidade democrática em nosso País, a partir dos anos 80.

A propósito, a imprensa² divulgou, há poucos dias atrás, que o índice de concentração de terras foi substancialmente reduzido no governo passado, graças à política de assentamento empreendida por Fernando Henrique Cardoso. Segundo a notícia, as pequenas propriedades que, em 1995, somavam 37% da área utilizada em atividades agropecuárias, subiram para 42% em 2000, conforme estudos do economista *José Eli Veiga*, apresentados em Roma, no seminário do Comitê de Segurança Alimentar da FAO, agência da ONU para agricultura e alimentação. Tais estudos - que teriam sido elaborados à luz dos cadastros existentes no INCRA -, também revelam que a área ocupada por propriedades familiares passou de 130 milhões de hectares para 150 milhões, um incremento, portanto, de 20 milhões de hectares. Em sentido inverso, as

² *Folha de São Paulo*, edição de 19.05.2003, caderno A7.

propriedades do porte empresarial, que ocupavam 224 milhões de hectares, recuaram, no ano 2000, para 210 milhões. Ainda é muito!

A mesma reportagem traz a opinião de *Bernardo Mançano*, da Universidade Estadual Paulista (UNESP), para quem esses números não representam uma inversão de tendência, porquanto não se estancou o êxodo rural, que somente seria possível se se assentassem 150 mil famílias anualmente, o que não ocorreu.

Nos encontros jus-agraristas é sempre posto no centro das discussões a preocupação com a redução gradual do nível de concentração de terras. Mas nos esquecemos de que, na outra ponta, está o rurícola faminto, sem terra e sem teto, clamando por justiça social. Lastimavelmente, quase não se vê na mídia o argumento de que a demanda social por terras para quem nelas quer trabalhar é uma questão de cidadania e de inclusão social. O que se realça nas notícias de ocupações de propriedades rurais, encetadas pelos movimentos sociais, é o suposto caráter criminoso da ação, tipificada como “invasão”, à configuração de esbulho possessório, que legitima a imediata desocupação forçada, sempre marcada pelo confronto e pelos riscos de chacinas.

Na verdade, o que anima as discussões é a constatação de que continua prevalecendo o *direito patrimonial* sobre os *direitos humanos fundamentais*, com a abstração da lógica de que a satisfação destes se insere na plenitude da cidadania.

O exercício pleno da cidadania reclama também a justiça no campo, e esta passa, necessariamente, pela correção das distorções que ainda perduram na estrutura fundiária brasileira. São exatamente essas distorções que motivam os conflitos, que geram as chacinas, que ceifam vidas, que envergonham a nação, quedando-se, o Estado, na impotência operacional para a busca de soluções definitivas ou ao menos duradouras.

A Justiça Agrária que se advoga não é nem pode ser apenas mais uma jurisdição especializada, senão também um instrumento que se pretende eficaz na solução imediata e irreversível dos conflitos que persistem, teimosamente. Não se deseja, porém, uma

Justiça Agrária que não tenha à frente juízes especializados e com a visão social que os princípios do Direito Agrário propiciam. Vale aqui – e agora – a corajosa manifestação de um magistrado maranhense – Dr. Fernando Mendonça – em artigo publicado na imprensa local e de Goiás, cujo desassombro tem lugar merecido na parte introdutória desta fala, *verbis*:

“O juiz não é, e nem pode ser, um aplicador cego de uma disposição legal estanque, compartimental. O juiz é antes de tudo, exegeta. Não do sentido literal de um dispositivo de uma lei, ou do seu contexto, mas o intérprete do que quer significar um dispositivo legal, diante de todo o ordenamento jurídico em vigor, num dado momento e numa dada situação conjuntural e estrutural de um país, em face da evolução dinâmica das relações culturais sócio-econômicas e políticas”.

É nessa direção que o presente trabalho pretende caminhar. Realçar a Justiça Agrária como instrumento de correção das distorções do sistema fundiário brasileiro, buscando a inserção do homem do campo no contexto social e econômico deste país-continente, propiciando-lhe o exercício pleno da cidadania.

1. Cidadania.

Numa percuciente pesquisa empreendida com o fito de se transformar em dissertação de mestrado, Vera Regina Pereira de Andrade³ informa que a cidadania - enquanto direito fundamental do homem nas sociedades democráticas – não tem tido uma trajetória gloriosa em nosso País, mesmo na era contemporânea, não obstante a luta por sua conquista e ampliação em momentos decisivos da história pátria no período republicano.

Alguns atribuem tal desapareço ao fato de que os direitos são reconhecidos pela ordem jurídica constituída e que, a despeito disso, nem sempre se assegura a sua efetividade, em decorrência de elementos que compõem a estrutura política e social. Outros atribuem à vulnerabilidade do instituto ao surgimento de novas formas de lutas e

de reivindicações por outros direitos, a partir dos conflitos que se sucedem em decorrência da desigualdade econômica gerada pelo regime capitalista⁴.

Ao dizer que temos uma “cidadania regulada”⁵, a pesquisadora explica que a cidadania está colocada numa ordem jurídica constituída. Quando a Carta Magna normatiza que “todos são iguais perante a lei”, está dizendo que a igualdade dos cidadãos brasileiros decorre do mandamento legal, e não propriamente de um código de valores políticos.

De fato, se fizermos um recorte na história brasileira, a partir da década de 30, veremos que a cidadania foi colocada em função da regulamentação das profissões emergentes, abstraindo-se a participação dos segmentos sociais cujas ocupações não haviam merecido a regulação normativa. Tal situação, evidentemente, afastava a concepção de que o cidadão era o membro de uma comunidade política.

Wanderley Guilherme dos Santos afirmou, certa feita:

A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece.⁶

Destarte, a cidadania – apelidada de “cidadania regulada” – propiciava o distanciamento das categorias de trabalhadores que se dedicavam ao trabalho informal, aí incluídos os desempregados, subempregados e empregados instáveis e até mesmo aqueles que, sendo empregados estáveis, não tinham a profissão regulamentada.

Nessa linha de raciocínio, poder-se-ia dizer que, sendo a cidadania dos anos 30 dimensionada em função da regulamentação das profissões, a carteira profissional era colocada como comprovante fundamental do contrato entre o Estado e a cidadania.

³ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Cidadania: do Direito aos Direitos Humanos*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1993, p. 122.

⁴ Ob. cit. p.122.

⁵ Idem idem p.122

⁶ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. p. 75.

Posta, assim, a noção de cidadania, um mero documento em que se assentava a profissão exercida constituía a certidão de nascimento cívico do cidadão.

De outro ângulo, via-se que a cidadania assim estabelecida distanciava a noção de igualdade já então preconizada no texto constitucional, na medida em que os benefícios previdenciários devidos aos cidadãos eram também hierarquizados, não apenas em função da profissão regulada, mas também em razão da contribuição calculada pelo nível de renda. Dessume-se, desse quadro, que a desigualdade era gerada dentro do próprio sistema previdenciário.

É facilmente compreensível, portanto, que a chamada “cidadania regulada” ensejava a discriminação gerada pela própria distinção que se estabelecia entre certas categorias profissionais - umas com mais direitos do que outras -, comprometendo, ainda mais, a igualdade formal preconizada na Lei Maior, que colocava o Estado como avalista de um sistema discriminatório de classes de cidadãos. A cidadania, em tal hipótese, não passava de instrumento político-jurídico de que se valia o Estado para implementar e manter o controle social e, conseqüentemente, as bases de sustentação do poder político.

Não obstante esse espectro distorcido do instituto em análise, a Revolução de 1930 propiciou o surgimento de um movimento reivindicatório, com o qual a sociedade passou a perseguir a implantação de uma justiça eleitoral e a abertura do Estado para a realização dos direitos sociais dos trabalhadores. Essa luta viria a ser vitoriosa com a redemocratização de 1946, cuja Constituição contemplou marcantes conquistas sociais.

A efervescência dos anos 61 e 64, por sua vez, também evidenciou o fortalecimento da noção de cidadania, propiciada pelo recrudescimento da mobilização política por lideranças populares, embora a contaminação desse sentimento não tenha alcançado a maioria dos protagonistas políticos. Ao contrário, essa movimentação direcionada para a conquista da cidadania viria justificar o golpe militar de 1964, implantando-se o estado burocrático-autoritário inibidor dos avanços obtidos, mercê dos

diques de proteção do sistema estabelecido, que dificultou o acesso à democracia política e, conseqüentemente, um freio na mobilização pela cidadania.

Felizmente, a partir de 1978, ressurgiu a ambientação política para a redemocratização do País, permitindo os sonhos do estabelecimento de um estado democrático de direito e, com ele, o revigoramento da luta pela cidadania plena. Seguiu-se, nos anos 80, todo um processo de reconstrução da democracia, figurando a sociedade como principal protagonista. A luta pelas “diretas-já” evidenciou o sentimento da nação brasileira, e propiciou um feliz momento para a retomada das lutas pela cidadania plena. Nesse clima saudável, os mais diferentes segmentos populares passaram a se organizar e expressar demandas reprimidas. Não apenas as organizações tradicionais, mas novas formas associativas surgiram e se disseminaram em agrupamentos populares, alimentados e motivados pelas preocupações com os problemas sociais. As ações desses grupos sociais potencializaram a dimensão dos seus atos com a marca do interesse coletivo, que extrapolava o interesse individual dos seus componentes, o que reforça a luta pela cidadania com a participação de maior número de indivíduos politizados. Não se registrava um conflito de interesses entre o individual e o coletivo, mas, ao contrário, o fortalecimento da idéia de cidadania coletiva, capacitando-se para o enfrentamento de estruturas marcadas pelo dogmatismo jurídico-formal, responsável pelas resistências ainda operantes até no Poder Judiciário.

A luta pela afirmação da cidadania plena, portanto, ganhou fôlego na ambientação política favorável da redemocratização operada no Brasil nas duas últimas décadas. Foi justamente nesse período, que o povo brasileiro demonstrou a maior expressividade de sua cidadania, desbancando, no início dos anos 90, um Presidente da República alçado ao Poder pela força das urnas. A mesma força que o conduziu à curul governamental, levou-o à planície.

Agora, mais recentemente, a cidadania eleitoral foi capaz de levar ao mais alto posto da República um cidadão comum, de origem humilde, cuja liderança se forjou nas lutas sindicais!

Não se há de enxergar, contudo, nesse episódio da história contemporânea, a plenitude da cidadania. Ampliou-se, evidentemente, o eixo das conquistas individuais e sociais, mas ainda atrelado ao sistema normativo. Direitos novos estão surgindo e novos desafios se apresentam, provocando a argúcia da sociedade organizada para a implementação de uma cidadania mais ampla, densificada no idealismo e na participação política.

Vera Regina Pereira de Andrade ainda registra que:

[...] grupos e classes tornam-se cada vez mais protagonistas da ação social e política, indicando que os conflitos extrapolam sua dimensão interindividual para alçar uma dimensão interclassista e intergrupala: o impasse entre o individual e o coletivo inscreve-se no horizonte de possibilidades da cidadania.

Dessa forma, a luta pela conquista/ampliação da cidadania na conjuntura pós-78, encontra seu primeiro eixo de articulação na lógica de resistência ao regime autoritário, assumindo, nesse sentido, um caráter defensivo. Inserindo-se na luta pelo retorno a um estado de direito democrático, expresso na exigência de uma ordem legal, do tipo democrático, e na restauração das instituições e direitos paralisados durante a ditadura, inclui a universalização do direito de sufrágio, a revisão e o adensamento dos mecanismos de representação política tradicionais e o estabelecimento de garantias individuais, cujas linhas gerais definem os direitos civis e políticos de cidadania.⁷

Assim entendido o espectro após o regime militar, tornou-se factível o surgimento de novas associações profissionais e comunitárias com suas peculiares formas de mobilização e participação política, produzindo-se formas coletivas de cidadania. Surgiram, assim, as lutas pela cidadania da mulher, cidadania do índio, cidadania do negro, cidadania dos homossexuais, todas com suas reivindicações próprias.

Foi nesse contexto que surgiu o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), cuja atuação política tem merecido a atenção da sociedade e das autoridades governamentais constituídas, em função dos resultados alcançados com o acirramento de suas ações ousadas. De um lado, a sociedade assiste, perplexa, a ousadia e a estratégia empregadas pelo Movimento em sua luta pela reforma agrária,

consubstanciadas em ocupações sistemáticas de latifúndios improdutivos; e, do outro lado, o Poder constituído acossado, tendo, numa ponta, a reivindicação justa das mudanças na estrutura fundiária marcada pela concentração, e, na outra ponta, a pressão pela manutenção do *status quo* protagonizada pelos “com terra”.

Diante desse panorama, a sociedade se divide entre os que consideram o movimento justo e pertinente - inclusive do ponto-de-vista da legalidade vigente -, e os que, com a visão jurídica arraigada em preceitos normativos do Código Civil de 1916, contestam e recriminam. O Poder Executivo, à sua vez, reconhecendo a sua inércia e confessando a sua impotência para a solução efetiva do problema, opta pela formulação de regras normativas tendentes à inibição dos movimentos sociais, mediante a edição de Medidas Provisórias inibidoras e recriminatórias.

Vislumbra-se, portanto, nas ações do MST, a expressão marcante do exercício da cidadania, porque ocupa o seu próprio espaço político na luta não apenas pela democratização da terra, beneficiando maior número de trabalhadores rurais, mas também a profunda modificação da estrutura fundiária brasileira, sabidamente distorcida desde o período colonial. É o que José Carlos Garcia chama de “cidadania ativa”, a dizer que:

[...] Somente o fortalecimento da sociedade civil e da cidadania ativa podem sustentar uma noção democrática de governabilidade em tempos de incerteza e transição como os atuais. A incorporação de sujeitos coletivos como o MST e o reconhecimento de sua importância na consolidação democrática, portanto, inserem-se no esforço de resistência às teses de governabilidade neoliberal e de composição de um leque amplo de contrapoderes que ofensivamente constroem um paradigma diferente de prática política e relação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil.⁸

O exercício da cidadania, portanto, individual ou coletivamente, por quaisquer segmentos organizados, reúne componentes democráticos de indiscutível densidade que lhe dão consistência, além do que coloca em confronto modelos desgastados e novas formas de se fazer política. Vale dizer, põe-se em confronto o *instituído* e o *instituinte*,

⁷ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Ob. cit. p. 126.

⁸ GARCIA, José Carlos. *A questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2.000, p. 172.

num processo dialético de transformação das demandas reprimidas em conquistas da cidadania.

2. O acesso à terra no contexto da cidadania.

É cediço que o direito à vida é o principal direito da pessoa humana e que dele decorrem todos os demais direitos humanos. Aceita-se também como verdade incontestável que o direito à alimentação e à moradia se situam entre os principais direitos humanos.

A satisfação desses direitos, todavia, passa pela justa distribuição da terra. Vale dizer, passa pela correção das distorções do sistema fundiário pátrio, conformado num quadro cuja moldura não contempla harmonia.

Não se pode pensar em direitos humanos em nosso País, sem uma incursão, ainda que perfunctória, nas concepções dogmáticas que rodeiam o direito de propriedade da terra, porquanto ainda viceja o individualismo exacerbado de que se impregnou o Código Civil de 1916, cuja ideologia gerou uma cultura que nova lei civil nacional vem banir formalmente, mas que ainda custará muito dissipá-la.

Em dissertação defendida em 1999, na Universidade de Brasília, para a obtenção da titulação de Mestre em Política Social, Valéria Getúlio de Brito e Silva⁹ sentenciou que

“[...] Pensar direitos humanos... não é um mero esforço acadêmico ou militante; é, sobretudo, um exercício dialético, na medida em que diversos fatores históricos, políticos, culturais e econômicos colaboram para a continuidade da matéria”.

Nessa linha de raciocínio, o acesso à terra há de integrar o conteúdo dos direitos humanos fundamentais, na medida em que depende da terra o direito humano à

⁹ SILVA Valéria Getúlio de Brito e, *Direitos Humanos Econômicos, sociais, culturais e ambientais: construção, Ação e Debate*. UNB, Brasília:1999, p. 14.

alimentação e à moradia, direitos consubstanciados na própria Constituição brasileira (art. 6º).

Na pauta das discussões teóricas, portanto, há de se buscar resposta para a pertinente indagação sobre se o acesso à terra é uma questão de cidadania e se esta - enquanto valor intrínseco da personalidade do homem que vive em regimes democráticos - integra o elenco dos direitos humanos.

Para o deslinde dessa intrincada questão, não se pode abstrair uma incursão na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, em cujo artigo XXV se lê, *verbis*:

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, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora do seu controle.

Dyrceu Aguiar Dias Cintra Júnior observa que, se nos fixarmos apenas nas palavras *alimentação*, *habitação*, *bem-estar* e *segurança*, não conseguiremos fugir da constatação lógica de que o suporte para a realização desse elenco de direitos há de ser, inevitavelmente, “[...] um lugar próprio de cada pessoa e de todas elas para acomodar o corpo, expandir a personalidade, viver suas relações familiares e afetivas, tirar da terra o seu sustento”¹⁰. Em outras palavras, todos têm direito à propriedade, que não é o mesmo que direito de propriedade.

A nossa Constituição, logo em seu primeiro artigo, inciso II, coloca a *cidadania* como *fundamento* da República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito. E no inciso seguinte, o III do mesmo artigo, põe em relevo outro fundamento que se consubstancia na *dignidade da pessoa humana*. Evidentemente, os postulados da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* estão agasalhados neste último preceito, alçado à categoria de *fundamento* da República, porquanto não se concebe a dignidade da pessoa humana sem os elementares direitos à alimentação, habitação, bem-estar e segurança.

¹⁰ CINTRA JÚNIOR, Dyrceu Aguiar Dias. *A questão Agrária e a Justiça*. Artigo. Ob. cit. p. 292

Destarte, se o espaço onde a pessoa acomoda o corpo, expande a personalidade, vive suas relações familiares e afetivas e tira o seu sustento, é a *terra*, não há como dissociar o direito de acesso ao imóvel rural da condição de cidadania.

Em precuciente análise desenvolvida por Jacques Távora Alfonsin sobre essa temática, conclui que há uma “[...] precedência dos direitos humanos fundamentais à vida sobre aqueles do patrimônio e, bem assim, que é relativo o direito adquirido sobre terra enquanto bem de produção, se tal direito estiver violando outros direitos e interesses alheios [...]”.¹¹

Para Jacques Alfonsin, o chamado “território interior não propriedade”, concebido por Stefano Rodolfo em todo direito de propriedade que tenha por objeto a terra, é a *dimensão objetiva* dos direitos humanos fundamentais. Essa dimensão objetiva dos direitos humanos fundamentais é clareada por Wolfgang Sarlet, na seguinte colocação, *verbis*:

A perspectiva objetiva dos direitos fundamentais constitui função axiologicamente vinculada, demonstrando que o exercício dos direitos subjetivos individuais está condicionado, de certa forma, ao seu reconhecimento pela comunidade na qual se encontra inserido e da qual não pode ser dissociado, podendo falar-se, neste contexto, de uma responsabilidade comunitária dos indivíduos...É nesse sentido que se justifica a afirmação de que a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais não só legitima restrições aos direitos subjetivos individuais com base no interesse comunitário prevalente, mas também que, de certa forma, contribui para a limitação do conteúdo e do alcance dos direitos fundamentais, ainda que deva ser sempre preservado o núcleo essencial destes.¹²

Partindo desses pressupostos, não é difícil entender que o acesso à terra é condição de *cidadania*, na medida em que a satisfação das necessidades vitais de alimentação e moradia - para ficarmos apenas com essas duas - passa necessariamente pelo uso da terra. Esse direito, contudo, tem sido postergado em função de posturas judicantes equivocadas que permanecem atreladas ao raciocínio de que o título dominial se sobrepõe ao exercício da posse agrária. Entende-se que a mudança dessa postura

¹¹ ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de Direitos Humanos Fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 209.

¹² ALFONSIN, Jacques Távora. *Op. cit.*, p.210.

pode ser viabilizada com a implantação de uma Justiça Agrária com juízes especializados em Direito Agrário.

3. Da Justiça Agrária.

Remonta ao início do século passado, a primeira manifestação de impacto em favor da implantação da Justiça Agrária em nosso País. Segundo os registros pesquisados, o inolvidável *Rui Barbosa*, em campanha para a presidência da República, nos idos de 1910, inserira em sua plataforma a disposição de viabilizar a criação de uma justiça chã e quase gratuita, à mão de cada colono, com um *regimem* imbuível, improtelável, inchicável ... de modo a que se tivesse, já àquela época, uma judicatura que inspirasse confiança ao estrangeiro, correntio, rudimentar, mas claro, justo e seguro...

Já estamos no século XXI, e ainda estamos defendendo a idéia de Rui, até aqui não concretizada. Fundamentos e justificativas as mais consistentes existem, não agora para proteger estrangeiros, mas para dirimir conflitos agrários decorrentes da disputa beligerante pela terra. Multiplicam-se as causas agrárias, envolvendo proprietários de extensas áreas de terras improdutivas e um contingente expressivo de homens e mulheres, que se contam aos milhões. Ainda perdura, resistindo ao tempo e às investidas de uns poucos idealistas no rumo das transformações, o mesmo cenário de outrora, pintado com as cores indeléveis da inconcebível concentração de terras nas mãos de poucos, enquanto subsiste a demanda irrefreável por pequenos pedaços de chão por trabalhadores que querem fazer a única tarefa que sabem: **plantar e colher**.

O Estatuto da Terra, consubstanciado na Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, caminha para 39 anos, e ainda estamos discutindo reforma agrária e reclamando política agrícola. O Brasil se democratizou e se inseriu no contexto do mundo globalizado, assimilando a modernidade e os avanços tecnológicos, mas ainda não conseguiu eliminar as distorções e as desigualdades sociais, notadamente no campo. O êxodo rural cresce a cada ano e já se fala em 20% a população campesina. As cidades incham, os problemas urbanos se tornam agudos por falta de emprego, moradia, escola, hospitais,

saneamento básico, transporte e alimentação. E os governantes se quedam, impotentes, na luta permanente pela solução desses problemas.

Enquanto isso, os conflitos se multiplicam, gerando a violência incontrolável, causando mortes de trabalhadores rurais sem terra, de fazendeiros, de advogados, de sacerdotes até, numa guerra fratricida inconcebível num país de dimensão continental. Esse quadro ainda se agrava mais, quando o aparelho judiciário não dá respostas positivas, perdurando a impunidade e a ostensiva desobediência às leis.

Não obstante tudo isso, ainda prevalecem os argumentos contrários à implantação da almejada justiça agrária, mesmo que esteja solidificada em vários países da América Latina, tais como Peru, Chile, Costa Rica e Venezuela. O Brasil, que participou do auspicioso Congresso em *Punta Del Leste*, em 1960, somente conferiu autonomia ao Direito Agrário nos aspectos legislativo, científico e didático. A autonomia jurisdicional permanece apenas como bandeira de lutas de incansáveis idealistas.

A explicação para esse indesejável quadro reside, basicamente, na visível resistência das classes dominantes, notadamente dos que compõem o corpo político, porque se alimenta justamente da manutenção desse estado de coisas. Para estes, a má distribuição de rendas, o analfabetismo, a precariedade da saúde, a desabitação, o desemprego, a fome e a miséria que atingem milhões de brasileiros constituem a garantia do *status*.

Subsistem, todavia, os choques de interesses no meio rural entre os que têm e os que não têm terra, o que se evidencia na luta permanente por justiça social no campo, encetada por ações corajosas dos movimentos sociais aguerridos, gerando, em consequência, uma constante reformulação normativa.

O aparato legislativo direcionado para o setor rural - que já se mostrava denso desde o início do século passado -, permitiu que alguns estudiosos da questão agrária sugerissem a codificação das leis já editadas. Nesse sentido, vale o registro da pioneira

iniciativa dos gaúchos *Joaquim Luiz Osório*, em 1912, *Favorino Mércio e Borges da Silveira*, em 1937, no que foram seqüenciados por Coutinho Cavalcante, em 1954; José Jofilly, em 1959; Armando Monteiro Filho, em 1962 e Afrânio de Carvalho, em 1963.

Além das tentativas de elaboração de um Código Rural - que poderia dar azo à criação da Justiça Agrária -, vários projetos foram elaborados e apresentados, visando à implantação dessa Justiça Especializada.

Mas, enfrentando as resistências históricas já assinaladas, nenhum desses projetos avançou em direção concreta. Prestaram-se, no entanto, para sedimentar a necessária conscientização do Parlamento brasileiro, sobre a premência dessa Justiça, o que se tornou evidente com a inserção, na atual Constituição, de um dispositivo permitindo a criação de varas agrárias nos Estados (art. 126-CF). Esses projetos não serviram apenas para a sedimentação da idéia, mas também se prestaram – e ainda se prestam – como importantes fontes de pesquisas.

Os jus-agraristas consideraram significativo o avanço alcançado com a inserção do art. 126 e respectivo parágrafo único na Constituição Federal vigente, porquanto ao menos recomendou aos Estados a criação de juizados agrários para dirimirem conflitos fundiários e questões agrárias de um modo geral.

Sem dúvida, um avanço - tímido, mas um avanço -, porquanto alguns Estados já o fizeram em seus Códigos de Organização Judiciária. Infelizmente, no Estado de Goiás, onde se registram questões agrárias de repercussão nacional, e onde o Direito Agrário encontrou um campo fértil para a sua afirmação - enquanto ramo da ciência jurídica -, a última reforma do Código de Organização Judiciária, consubstanciada na Lei Nº 13.644, de 12 de julho de 2000, não contemplou uma única vara agrária.

Como contraponto dessa frustração, tem-se realçado o anteprojeto elaborado por Raymundo Laranjeira, Octávio Mello Alvarenga e Fernando Mendonça, encomendado pelo Ministério da Justiça, em 1989, cujo texto foi divulgado através da Portaria n. 544,

de 26.09.89¹³. O alvissareiro trabalho, chancelado por três dos mais consagrados juristas agraristas brasileiros da atualidade, tem o propósito de regulamentar o art. 126 e respectivo parágrafo único da atual Carta Magna.

Da inteligência e do talento desses valorosos luminares do Direito Agrário Brasileiro, emergiu a criativa solução para o problema que se apresentava sobre as linhas de competência, face aos interesses da União e dos Estados, no bojo de uma judicatura preconizada para ser estadual. É o que explica o parágrafo único do art. 1º do anteprojeto, segundo o qual a ambicionada lei seria aplicada às Varas Agrárias Federais, no que coubesse. Vale dizer, as questões de interesse da União não seriam afastadas do alcance da lei cogitada.

Para justificar os aplausos manifestados pela comunidade agrarista nacional, citam-se os seguintes pontos de especial destaque, que o anteprojeto contempla, a saber:

1º - a precisa caracterização das questões agrárias referenciadas no texto constitucional, limitadas à posse e domínio sobre imóveis rurais, segundo as definições legais, às atividades agrárias e aos negócios agrários;

2º - a mais clara definição das atividades agrárias, classificadas como de produção, de pesquisa, de experimentação e de conservação e preservação dos recursos naturais, excluindo-se as relacionadas com energia hidráulica, exploração de minérios e recursos marítimos;

3º - a enumeração minuciosa das possíveis causas que podem ser apreciadas pela jurisdição especializada, compreendendo o desapossamento e desapropriação, a indenização por danos, a assistência técnica, o crédito rural, o seguro, as partilhas e divisões, os registros e matrículas de imóveis, a disciplina dos recursos hídricos, as relações jurídicas decorrentes de alienações e de concessão de uso, as terras devolutas – sua discriminação e destinação - o Bem de Família, os direitos hereditários, a composses e o condomínio, os direitos de vizinhança, os contratos agrários, a tributação, previdência social rural, enfim, até as causas decorrentes de relações trabalhistas rurais;

¹³ Diário Oficial da União, de 28.09.86

4º - o estabelecimento de regras procedimentais, com aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, destacando-se a preocupação com a sumariedade do processo, com o princípio da oralidade e com a proteção dos mais fragilizados nas relações jurídicas agrárias; e

5º - a previsão de que venha a ser elaborado um Código de Processo Agrário e a Consolidação das Leis Agrárias.

É oportuno realçar, ainda a propósito do trabalho sob comentário, que a douta comissão enfatizou a necessidade de que os juízes agrários tenham cursos de Doutorado, de Mestrado ou ao menos de Especialização em Direito Agrário, ao mesmo tempo em que sugeriu a inserção, nos programas dos concursos públicos, da disciplina *Direito Agrário*. Os propósitos dessas sugestões são evidentes: a assimilação dos princípios norteadores dessa rama da ciência jurídica, criando-se o que o saudoso *Paulo Torminn Borges* chamou de “mentalidade agrarista”.

Em verdade, era evidente o divisor de águas entre o vetusto Código Civil de 1916 e os emergentes princípios norteadores da legislação agrária. Julgar sob os princípios civilistas de então, que primavam pelo individualismo exacerbado inspirado no Código de Napoleão, da França, não se compadecia com os princípios de visível conteúdo social norteadores do Direito Agrário. A lei civil privilegiava a titularidade dominial, enquanto já era princípio assentado na doutrina agrarista que a posse se sobrepunha ao domínio.

Socorre-me, neste passo, uma abordagem fática com o fito de demonstrar as razões que justificam a luta pela implantação da Justiça Agrária em nosso País, tanto pelo prisma da “mentalidade agrarista” apregoada pelo saudoso Prof. Paulo Torminn Borges, e que devia predominar entre os julgadores de questões agrárias, como pela indesejada desarticulação entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual.

Foi o que aconteceu no Estado de Goiás, há quatro anos atrás, quando o MST comandou a ocupação de uma fazenda, chamada “Santa Rosa”, por cerca de 1.300 famílias. Os proprietários, inconformados, ajuizaram a imediata ação de reintegração de

posse. O juiz, escorado em justificção prévia, concedeu a proteção possessória em caráter liminar. Os “sem terra” resistiram ao cumprimento da ordem judicial. A imprensa dramatizou o episódio. As autoridades estaduais temiam que ocorresse a mesma tragédia acontecida em Eldorado dos Carajás, no Estado Pará, em abril de 1996, quando tombaram 19 pessoas. Era preciso evitar o pior. Interveio o Promotor de Justiça da Comarca. As negociações se iniciaram e se prolongaram por mais de um ano. Nesse ínterim, o INCRA promoveu a vistoria do imóvel e concluiu que o mesmo era improdutivo. Insatisfeitos com esse laudo, os proprietários ajuizaram ação cautelar postulando nova vistoria. O segundo laudo concluiu que o imóvel era produtivo. Com base nesse documento, os proprietários ajuizaram, contra o INCRA, a ação principal, visando à declaração de produtividade do imóvel. Dois processos, portanto, foram instaurados – a *possessória*, na Justiça estadual, e a *ordinária declaratória*, na Justiça Federal. O imóvel era o mesmo. Os “sem terra”, enquanto isso, permaneciam no imóvel, aguardando o ajuizamento da ação de desapropriação pelo INCRA. Os juízes, diante do impasse, não conseguiam esconder o estado de perplexidade. O Governador do Estado, enquanto isso, promovia, através dos seus secretários comprometidos com o problema, repetidas e intermináveis reuniões, envolvendo todos os seguimentos interessados, inclusive os organismos de segurança pública. O estado de tensão era destacado a cada dia, nos mais diferentes veículos de comunicação, até que, passados quase dois anos, adveio uma solução temporária: a remoção das famílias para um imóvel do Estado, com a promessa do ajuizamento da ação de desapropriação. Mas uma segunda investida terminou acontecendo, até que a almejada desapropriação foi requerida, pondo fim à questão, uma vez que o INCRA se imitiu na posse da fazenda e iniciou o processo de assentamento.

Esse fato real avaliza a pertinência da luta pela implantação da Justiça Agrária. Se houvesse tal judicatura especializada, certamente o desfecho teria sido mais rápido e os desgastes teriam sido evitados. Afinal, o que se colocava no centro das discussões era o cumprimento ou não da liminar concedida pelo juiz da Comarca, em que se discutia a posse, e a constatação de que a propriedade não era produtiva, a viabilizar o ajuizamento da ação de desapropriação agrária pelo descumprimento da função social. Mas, com o ajuizamento da ação declaratória de produtividade, sustentada em novo

laudo pericial, e em trâmite na Justiça Federal, tornava complexa a situação, embora envolvesse o mesmo imóvel e as partes fossem as mesmas.

Sabe-se que a Lei Maior de nosso País não contempla o *contencioso administrativo*, embora tenha sido cogitado nas Emendas Constitucionais ns. 1 e 7, à Constituição de 1967, ao tempo dos governos militares, para decidirem questões fiscais e previdenciárias e acidentes de trabalho. Tais contenciosos administrativos - que podiam ser instalados em nível federal e estadual -, não tinham, no entanto, poder jurisdicional, o que era ressalvado no próprio texto das emendas (arts. 111 e 203).

Segundo a doutrina, o Contencioso Administrativo reclama a presença de duas características básicas: o *contraditório* e a *definitividade do julgamento*. Destarte, se é certo que o contraditório é admitido em muitas situações, nos procedimentos administrativos agrários, os julgamentos não têm o caráter definitivo, afastando a certeza jurídica da decisão, porque se submete ao controle do Judiciário.

Mas uma análise meticulosa do arsenal legislativo agrário hoje existente leva o pesquisador a concluir que as questões agrárias, decorrentes das mais diferentes relações jurídicas, têm sido dirimidas em sede de contenciosos administrativos, estimulados pela própria legislação emergente.

Para ilustrar tal assertiva, podem ser citadas, entre inúmeras outras situações, as seguintes hipóteses:

1ª) – a discriminação administrativa das terras devolutas, disciplinadas na Lei 6383, de 07.12.76, que atribui competência a uma Comissão Especial presidida por um bacharel em direito, desprovido de poderes jurisdicionais, mas com atribuições de natureza judicante, ao se pronunciar sobre a validade de títulos dominiais incidentes sobre referidas terras;

2ª) – o procedimento ratificatório dos títulos de alienações e concessões de terras situadas na Faixa de Fronteiras, também apreciado por comissões especiais¹⁴;

3ª) – o seguro agrícola (PROAGRO), instituído pela Lei n. 5969, de 11.12.73, e regulamentado em resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), em que se atribui competência de caráter judicante a uma Comissão Especial (CER) para apreciar recursos contra decisões administrativas denegatórias da cobertura dos sinistros;

4ª) – as vistorias e avaliações de terras suscetíveis de desapropriação agrária, feitas pelo INCRA, disciplinadas na Lei n. 8629, de 25.2.93, em que se resguarda o princípio do contraditório no âmbito administrativo, permitindo-se ao proprietário a impugnação dos respectivos laudos;

5ª) – o procedimento notificatório estabelecido para assegurar o direito de preferência nas alienações de imóveis arrendados, ou nas renovações de contratos agrários, disciplinados nos arts. 92 a 96 do Estatuto da Terra e regulamentados no Dec. n. 59.566, de 14.11.66;

6ª) – o procedimento administrativo de retificação de áreas, preconizado na “Lei dos Registros Públicos”(Lei n. 6.015, de 31.12.73), sob a supervisão do Juiz da circunscrição do imóvel;

7ª) – o “Registro Torrens”, também disciplinado na “Lei dos Registros Públicos”, que constitui verdadeiro procedimento-edital;

8ª) – as questões oriundas de conflitos sobre os direitos de uso dos recursos hídricos, disciplinados nas Leis ns. 9433, de 08.01.97 e 9984, de 17.7.00.

¹⁴ Lei 4947, de 06.04.66, art. 5º, e Decreto-lei n. 1414, de 18.08.75 e, mais recentemente, a Lei nº 9.871, de 23.11.99 e Instrução Normativa do INCRA nº 42, de 25.05.2000;

São incontáveis outras hipóteses preconizadas em leis esparsas, que permitem especular a conveniência e oportunidade da instauração de um Contencioso Administrativo Agrário, em nosso País, a despeito do sistema de jurisdição única adotado no Brasil (CF, art. 5º, inc. XXXV). Os procedimentos administrativos, atrás lembrados, contemplam o princípio do contraditório e, por dispensarem custas, inibem as partes envolvidas a busca da prestação jurisdicional, porque, além dos elevados custos que demandam, não raro têm desfechos demorados.

Outra alternativa à Justiça Agrária tem sido posta na mesa das discussões: a instalação de Cortes de Conciliação e Arbitragem.

A instalação de Cortes Arbitrais, à sua vez, tem sido uma experiência satisfatória no Estado de Goiás. Com efeito, sob a supervisão do Desembargador Victor Barbosa Lenza, de 1996 até aqui, já foram instaladas 14 Câmaras de Conciliação e Arbitragem, registrando-se 130.689 casos solucionados, com 90% de acordos celebrados, estando ainda pendentes apenas 581 casos. Entre essas Câmaras, uma existe para as questões agrárias, sendo também alentadores os resultados.

A despeito das virtudes das Cortes Arbitrais, não se vislumbra a solução de todos os conflitos advindos do campo, onde as relações jurídicas se mostram variadas, envolvendo questões de posse, de titularidade dominial, de direitos de vizinhança, enfim, de uma gama considerável de situações que as mencionadas Câmaras de Conciliação e Arbitragem não teriam condições plenas de solucioná-las.

Diante desse óbice, o melhor mesmo será a implantação da Justiça Especializada, constituída por julgadores que conheçam os princípios norteadores da doutrina agrarista, não obstante a corrente contrária a esse desiderato. Com efeito, um dos argumentos de que se valem os seus seguidores situa-se na alegação de que os Juizados Especiais Cíveis e Criminais¹⁵, prestam-se como sucedâneo da Justiça Agrária e atendem aos seus desígnios, já que primam pelos princípios da *oralidade*,

¹⁵ Lei nº9.099, de 26.09.95.

simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, critérios que, em verdade, se reclamam para almejada justiça especializada agrária.

Objeta-se, no entanto, contra esses Juizados a circunstância de que se organizam muito mais em função de normas processuais, do que em razão das especificidades das causas agrárias, que exigem conhecimento de leis próprias e dos princípios que asseguram a autonomia científica do Direito Agrário. As leis processuais não modificam, *pó si mesmas*, o comportamento do julgador, se este não se imbui do sentido teleológico das normas de conteúdo marcadamente social, como são as desse ramo jurídico.

Em meio às discussões sobre a criação da Justiça Agrária, uma expressiva parcela de agraristas também defende a necessidade ou conveniência de se condensarem em um Código Agrário o já apreciável arsenal de leis agrárias existentes em nosso País. O Código Agrário seria um valioso instrumento para a efetiva prestação jurisdicional. Além disso, também é defendida a instituição de um Código de Processo Agrário que atenda às mais diferentes ações de natureza agrária. Citam-se, para exemplificar, as ações discriminatórias de terras devolutas; a usucapião agrária; as ações concernentes aos contratos agrários; as ações de desapropriação agrária; e muitas outras.

Não obstante a relativa pertinência dos argumentos sustentados pelos defensores das duas providências aventadas, não vejo como absolutamente necessárias. Pelo contrário, esses pleitos servem para reforçar os argumentos contrários à criação da Justiça Agrária, porque se caracterizam complicadores.

Não se pode olvidar que o Direito Agrário somente ganhou autonomia legislativa com a Emenda Constitucional Nº 10, de 10.11.64, vale dizer, há pouco menos de 39 anos, e, por isso, explicam-se as leis que continuam sendo editadas para a correção das distorções detectadas, ou para modificação de preceitos não adaptados à realidade campesina. À guisa de exemplificação, citam-se as inúmeras mudanças introduzidas no Estatuto da Terra; na Lei n. 8629, de 25.02.93 (que dispõe sobre a Reforma Agrária); no Código de Processo Civil (v.g., impondo intervenção obrigatória

do Ministério Público nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural (art. 82-III, CPC, Lei 9415, de 23.12.96); na Lei Complementar nº 76, de 06.07.93 e Lei Complementar nº88, de 23.12.96, disciplinando a ação de desapropriação agrária; enfim, inúmeras Medidas Provisórias versando matéria agrária.

A codificação, nessas circunstâncias, engessaria a formação de uma doutrina consistente que ainda está se formando, mercê das mudanças que a vida dinâmica do campo propicia.

Também não se coloca como imperativo a edição de um Código de Processo Agrário, porquanto as leis processuais civis e penais que temos, sobretudo com as recentes leis modificadoras do sistema processual, satisfazem plenamente o exercício das ações chamadas agrárias, em que se discutem direitos e interesses resultantes das relações jurídicas que envolvem proprietários e posseiros.

É certo, todavia, que a nova legislação civil – impregnada de princípios de visível conotação social, em contraste com a visão individualista do estatuto civil revogado - reclama atualização da lei processual, posto que incorporou institutos novos, tais como o direito de superfície, novas regras sobre o direito de vizinhança, a desapropriação de imóveis reivindicados pelo próprio magistrado e, sobretudo, porque migrou para a novel Código Civil brasileiro o conceito de função social da propriedade, na alvissareira inovação contida no §1º, do art. 1.228.

4. A inclusão social.

O ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Constituição de 1988, aderiu, definitivamente, a teoria da função social da propriedade, elaborada ao longo de séculos. Já o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964) – escorado, naturalmente, na linha social adotada pela Constituição de 1946 -, condicionava o direito de propriedade da terra ao cumprimento da função social, cuja configuração se assentava em requisitos que contemplavam a proteção do homem e da terra, com vistas

à produção. Estabelecia-se, pois, uma visão social, ecológica e econômica, muito bem delineada pela Dra. Rosalina Pinto da Costa Rodrigues Ferreira¹⁶

O que se questiona, no âmbito das discussões acadêmicas, é se o direito de propriedade garantido na atual Constituição brasileira (art. 5º e inc. XXII) está condicionado ao cumprimento da função social, dado que, enquanto no Estatuto da Terra a condição é colocada explicitamente, no texto constitucional o dever da função social se coloca em inciso à parte (art. 5º, XXIII).

Se se atentar para regra embutida no art. 184 da mesma Carta Magna, não se poderá chegar a outra conclusão, senão a de que subsiste a condição legal estabelecida na norma estatutária, senão a propriedade não estaria sujeita à desapropriação.

É prevalente a opinião doutrinária de que a função social que se exige para a garantia constitucional do direito da propriedade da terra tem endereço certo para os que não têm terra. Essa é a judiciosa observação feita por Jacques Távora Alfonsin, para quem “[...] a função social da propriedade corresponde ..um interesse difuso dos não proprietários, aí compreendidos, evidentemente, os necessitados de terra para se alimentar e para morar...”¹⁷

Digna de registro também se faz a corajosa observação do Juiz Perciano de Castilho Bertoluci, do Tribunal de Alçada do Estado do Rio Grande do Sul, ao suspender uma liminar concedida em possessória, conforme registra outro destemido magistrado Fernando da Costa Tourinho Neto¹⁸, a respeito da ocupação de terras que, mesmo sendo classificadas como produtivas, não cumprem a função social:

“[...] Não se pode ter a ação dos sem-terra como um movimento...que busca a desordem, anarquia, o não querer trabalhar. Ao ocuparem as terras que não atentam para a função social, não agem contra o patrimônio. Ocupam o espaço

¹⁶ *Reforma Agrária - Um estudo Jurídico*. Belém-PA:Edições CEJUP, 1993, p.63.

¹⁷ Ob. cit. p. 170.

¹⁸ NETO, Fernando da Costa Tourinho. *A Questão Agrária e a Justiça*. Artigo: *Legitimidade dos Movimentos Populares no Estado Democrático de Direito – As ocupações de terras*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000, p. 188

do Estado, que, vergonhosamente, se tem omitido, não fazendo a reforma agrária”

Não se questiona, em outra vertente, que a exigência do cumprimento da função social - cuja inobservância enseja a função penalizadora da desapropriação – também se dirige à satisfação de interesses coletivos, na medida em que propicia o acesso a maior número de famílias, uma vez retirada do domínio privado para esse fim. Os assentamentos – ainda que tímidos – têm a virtude de reduzir o desemprego, inibir o êxodo rural, desafogar as pressões ocorrentes na zona urbana e garantir o mínimo de dignidade humana, mercê da produção de alimentos.

5. Conclusões.

De tudo quanto se expôs neste trabalho, podem ser retiradas algumas reflexões.

A primeira é a de que o acesso à terra para os que não a têm se insere entre os direitos fundamentais do homem, não apenas porque assim o normatiza a Lei Maior do País, mas porque os direitos fundamentais à alimentação, à moradia, ao trabalho, à segurança, enfim, à vida, é uma questão de cidadania. São esses direitos que garantem legitimidade aos movimentos populares na luta pela ocupação da terra.

Não se abstraia a compreensão de que os desafios do programa “Fome Zero” passam, inevitavelmente, pela reforma agrária, concebida também como política pública de distribuição de renda. Não basta o Presidente da República reconhecer que temos condições de implantar uma reforma agrária tranqüila e pacífica. É preciso reconhecer também que essa empreitada depende de sua vontade política. É o que todos esperamos, porque também acreditamos que o medo não pode e não deve perdurar indefinidamente, já que a nação brasileira colocou esperança como contraponto do medo.

A segunda reflexão é a de que a implantação da Justiça Agrária em nosso País - mais do que uma idéia defendida e sustentada por uns poucos intelectuais sonhadores - é uma necessidade imperiosa, em face dos continuados conflitos em que se envolvem os que têm e os que não têm terra, além dos que reclamam uma política mais eficaz.

As resistências dos que se posicionam contra esse afã não reúnem consistência argumentativa plausível, suficiente para enfrentar os argumentos favoráveis, porquanto estes se sustentam não apenas em razões históricas - a partir de Rui Barbosa, no início do século passado -, mas na incontestável realidade dos fatos que transformam a luta dos camponeses numa verdadeira guerra, sem que os governantes consigam estabelecer a desejada paz social.

As alegadas dificuldades orçamentárias para o implante da jurisdição agrária no sistema judiciário nacional não resistem ao confronto da ocorrência de gastos bilionários com a manutenção de casas legislativas nos diferentes entes federados, cujo desempenho nem sempre se mostra à altura dos dispêndios.

A instituição de uma Justiça Especializada, sem dúvida, poderá ser o caminho da solução para esse angustiante problema que aflige milhares de famílias no campo, que vivem em clima de violência permanente. Na relação custo-benefício, o dispêndio não assusta, porque não se cogita de implantá-la em todo o País e em todas as comarcas, mas apenas onde se acentuam os conflitos de terras.

Outra conclusão que se pode extrair desta abordagem é a de que **não se deseja uma Justiça Agrária caracterizada apenas pela mudança do nome da jurisdição**, mas a organização de uma máquina constituída por pessoas admitidas em concurso público, em cujo programa se inclua o Direito Agrário como ponto principal, porque se acredita que o conhecimento dessa matéria embute a compreensão dos seus princípios norteadores, que, sabidamente, se voltam para as preocupações sociais e para o compromisso com as transformações.

Por fim, a consolidação das leis agrárias coloca-se como alternativa válida aos apregoados Códigos Agrário e de Processo Agrário, porquanto estes podem servir de complicadores para a implantação da Justiça Especializada.

As palavras finais são de esperança. Esperança em que o XI Seminário Nacional de Direito Agrário, realizado na terra dos “timbiras”, em que os problemas dos “sem terra” se confundem com os problemas dos “quilombolas” e com os problemas indígenas. Esperança em que a sonhada reforma agrária seja encarada pelo Governo como eficaz e indispensável instrumento para os desafios do “Fome Zero”, já que também se insere no contexto das políticas públicas. O homem do campo também tem fome de justiça, justiça na distribuição das terras, justiça no amparo às atividades que desenvolve.

Não basta que o Presidente da República reconheça que temos condições de implantar uma reforma agrária tranqüila e pacífica. É preciso reconhecer também que, para implementá-la, há que ter vontade política, determinação e coragem.

Essa é a esperança que nos acode a todos, porque também acreditamos que o medo não pode e não deve perdurar indefinidamente, já que a nação brasileira colocou esperança como contraponto do medo.

BIBLIOGRAFIA

ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Cidadania do Direito aos Direitos Humanos*, São Paulo: Acadêmica, 1993.

CINTRA JÚNIOR, Dyrceu Aguiar Dias. *A questão Agrária e a Justiça*. Artigo. Ob. Cit *Direitos Humanos e função social da propriedade: o papel do Judiciário*, pp.292-302.

GARCIA, José Carlos. *A questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2.000, p. 172.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campos: 1979, p. 75.