

# MÍNIMO EXISTENCIAL, RESERVA DO POSSÍVEL E O DIREITO FUNDAMENTAL À REFORMA AGRÁRIA

Arthur Alves Almeida Soares de Melo\*

**Sumário:** 1 Introdução; 2 A reforma agrária na história do Brasil; 3 As interfaces existentes entre a reforma agrária, o mínimo existencial e a reserva do possível; 3.1 Políticas agrícola, fundiária e reforma agrária; 3.2 Eficácia das normas constitucionais; 3.3 Direito a ações estatais positivas, mínimo existencial e cláusula da reserva do possível; 4 Considerações finais.

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo entender o processo de reforma agrária no Brasil, avaliando-a sob a perspectiva da cláusula da reserva do possível e do mínimo existencial, isto é, questões ligadas ao direito a ações positivas. A pesquisa, que trata especificamente da compreensão sobre a morosidade com que o poder público executa a reforma agrária, constata que esse problema está ligado à falta de efetividade na aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais pelo Estado; que a reserva do possível não deve servir de justificativa para essa morosidade; e que o mínimo existencial para uma vida digna não é assegurado pelas políticas públicas ligadas à reforma agrária. A metodologia de pesquisa utilizada é a mista, que se dá com os tipos de pesquisa histórico bibliográfico e documental. O referencial teórico do estudo aborda a reforma agrária na história do Brasil; verifica os institutos da política agrícola, fundiária e reforma agrária; estuda as normas constitucionais mais importantes sobre o assunto, inclusive, recorrendo à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e a conteúdos acadêmicos. Além disso, o estudo apresenta a opinião de alguns teóricos do direito constitucional e discute os conceitos ligados ao mínimo existencial, à reserva do possível e ao direito a ações estatais positivas, relacionando-os à reforma agrária.

**Palavras-chave:** Reforma agrária. Mínimo existencial. Reserva do possível. Direito a ações positivas.

---

\* Arthur Alves Almeida Soares de Melo. Graduado em Direito pela Faculdade Pitágoras de Uberlândia/MG. Advogado. Estudante no sistema de ensino jurídico Luiz Flávio Gomes (LFG). Email: arthuraasm@yahoo.com.br

## 1 Introdução

A famigerada reforma agrária é um tema bastante polêmico na sociedade brasileira. Talvez porque esteja diretamente ligada ao interesse de uns poucos privilegiados, em relação à totalidade da população brasileira, os quais – de forma egoística – desfrutam da terra. O problema é que, no lado oposto dessa situação, encontram-se pessoas que, geração após geração, vivem à margem de uma condição digna. Não é certo que isso ocorra, já que a dignidade da pessoa humana<sup>1</sup> é um supraprincípio e fundamento que vincula todos os entes da República Federativa do Brasil.

Nessa perspectiva, assegurar o *mínimo existencial* condizente a uma vida digna é a principal obrigação que o Estado pactuou na Constituição vigente. Então, depara-se com uma situação de incompatibilidade, um sério problema, já que esse direito se sobrepõe, inclusive, à tão fomentada política econômica<sup>2</sup>, que, na verdade, existe para assegurar essa dignidade. Daí deve-se perguntar: qual será a causa dessa tal incompatibilidade?

Deve o administrador público ter muita cautela ao justificar o perecimento de direitos pela *reserva do possível*. E, quando o fizer, deve demonstrar a sua plausibilidade, bem como apresentar projetos de aplicação imediata, que venham a sanar o problema ligado à questão orçamentária. Em não o fazendo, acaba por incorrer em ato de inconstitucionalidade por omissão, já que dar abrigo aos direitos fundamentais é seu dever precípuo.

A partir dessa percepção, o objetivo deste artigo é abordar o processo de reforma agrária no Brasil, sob a perspectiva do mínimo existencial e da cláusula da reserva do possível.

## 2 A reforma agrária na história do Brasil

---

<sup>1</sup> Constituição Federal de 1988. Art. 1.º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana; [...].

<sup>2</sup> Constituição Federal de 1988. Art. 170.: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos **existência digna**, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] III - função social da propriedade; [...] (grifo nosso).

Os portugueses chegaram às terras brasileiras precedidos pelo Tratado de Tordesilhas, assinado em 07 de junho de 1494 por D. João VI e pelos reis da Espanha, D. Fernando e D. Isabel. Antes desse acontecimento, esse acordo internacional foi homologado pela Bula *Ea quae*, assinada pelo Papa Júlio II ou, segundo controvérsias<sup>3</sup>, por Alexandre VI, num contexto em que a Igreja Católica exercia forte influência nos atos de descobrimento (MARQUES, 2011). Visando a “ocupar” o Brasil, a Coroa Portuguesa doou as terras brasileiras em caráter irrevogável a Martin Afonso de Souza, por meio da Carta de 20 de janeiro de 1535.

Esse recebedor das terras brasileiras foi nomeado Governador Geral e passou a ter poderes para doar as terras a quem viesse e quisesse viver e povoar a colônia, inclusive, com transmissão *causa mortis*<sup>4</sup>. Entretanto, os capitães donatários tinham de firmar o compromisso de utilizar as glebas no prazo de até dois anos, conforme previa a cláusula de revogação que possibilitava à Coroa retomar as terras doadas e destiná-las a outras pessoas. Essa foi a situação que perdurou até 17 de julho de 1822, pouco antes de ser proclamada a independência do Brasil (MARQUES, 2011).

De um quase completo insucesso<sup>5</sup>, a Coroa passou a retomar as capitânicas, pouco a pouco, por meio da compra de cada uma delas. Ao serem readquiridas, essas capitânicas tornavam-se unidades administrativas pertencentes ao Estado e “entre 1752 e 1754, o Marquês de Pombal completou praticamente o processo de passagem das capitânicas do domínio privado para o público” (FAUSTO, 2006, p. 20).

Entre o período de 17 de junho de 1822 até a criação da Lei 601 de 1850 ou, como é mais conhecida, Lei de Terras, o Brasil foi uma terra sem lei – é claro, com relação à regulação das posses. Nem mesmo a Constituição Federal de 1824 cuidou de regulamentar a posse e a propriedade das terras brasileiras. Esse foi o chamado período extralegal ou das posses, época em que a ocupação do território brasileiro foi realizada de forma desordenada e indiscriminada, em áreas maiores ou menores, “segundo a condição de cada um” (MARQUES, 2011, p. 25).

Da então recente independência do Brasil não resultou uma mudança imediata. Aos poucos, a estrutura colonial foi sendo modificada, tendo de se adequar ao Poder Central.

<sup>3</sup> Segundo Marques (2011, p. 21), alguns pesquisadores afirmam que a Bula *Ea quae* foi assinada por Alexandre VI e não pelo Papa Júlio II.

<sup>4</sup> A expressão *causa mortis* significa em razão da morte de alguém. Dicionário de Latim. Disponível em: <<http://www.dicionariodelatim.com.br/causa-mortis/>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

<sup>5</sup> Apenas as capitânicas de São Vicente e Pernambuco apresentaram bons resultados, o que Fausto (2006) acredita ter ocorrido em razão da produção do açúcar conciliada à redução de conflitos com os indígenas.

Entretanto, essa transição não destituiu o poder de fato exercido pelas oligarquias agrárias. O que houve, na verdade, foi uma reconfiguração do poder em que o senhor rural teve de se adequar.

Dessa necessidade resultaram medidas como a proibição do tráfico negro e a entrada de imigrantes livres europeus, numa época em que a produção de café se expandia, visando-se a regular a utilização das terras existentes, conforme explicam Moreira e Sene (1998), já que:

se esses imigrantes encontrassem um regime de posse em terras devolutas, cercariam um pedaço de terra para produzir alimentos de forma independente. Se a posse da terra continuasse livre, eles se instalariam ao redor das cidades, em vez de trabalhar como assalariados semiescravidados nas lavouras de café (MOREIRA; SENE, 1998, p. 279).

As “inesgotáveis” terras tiveram o seu valor aumentado com a promissora expansão do café. Essa perspectiva teve reflexos nas relações sociais, em especial, nas relações de trabalho, pois não adiantaria introduzir mão de obra estrangeira, inclusive, ignorando a condição marginalizada dos negros, não mais utilizados na lida, se lhes fosse possibilitado trabalhar por conta própria. Nesse sentido, especificamente sobre a mudança na condição do homem negro, Fernandes (1964, p. 29) afirma que:

Os senhores foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a igreja ou outra qualquer instituição assumissem encargos especiais, que tivessem por objeto prepara-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho. O liberto se viu convertido, sumária e abruptamente, em senhor de si mesmo, tornando-se responsável por sua pessoa e por seus dependentes, embora não dispusesse de meios materiais e morais para realizar essa proeza nos quadros de uma economia competitiva.

Dessa combinação de circunstâncias adveio a Lei n.º 601 de 1.850, mais comumente conhecida como Lei das Terras, que foi regulamentada pelo Decreto 1.318 de 30 de janeiro de 1954, após ter sido votada pela Assembleia Geral e sancionada pelo Imperador.

Porém, o problema das terras devolutas não pôde ser solucionado pela Lei das Terras e, com a proclamação da República, em 1889, passou a ser de responsabilidade de cada um dos Estados membros. Aliás, isso é o que Laranjeira (1984, p. 18 apud MARQUES, p.26) expõe, demonstrando alguns motivos:

A insuficiência de pessoal habilitado, tanto para desempenho do ofício de Juiz Comissário, como para o exercício do emprego de Inspetor de medição de terras vagas em 1854; a área assombrosamente elevada de posse para levantar e de terras devolutas para medir; a dificuldade de penetração do escasso pessoal burocrata em zonas invioladas ainda; a nenhuma procura de terras devolutas, restando-lhes a desvalorização; tudo conspirou contra a Lei n.º 601, de mecanismo simples e, portanto, perfeito. E foi assim que proclamada a República, e organizada juridicamente em 24.02.1891, o problema das terras devolutas era um dos que os Estados federados brasileiros teriam de enfrentar e resolver, uma vez que na vigência da Lei n.º 601, o Governo Imperial ainda não o havia solucionado.

A ineficácia da Lei de Terras esteve associada à atuação do Governo Imperial. Não bastou que constassem nesse diploma legal as novas diretrizes ligadas ao acesso e uso da terra, se as situações de fato – como a chegada aos locais ainda desconhecidos e a existência de pessoas de confiança e habilitadas para o exercício das funções de Juiz Comissário e Inspetor de medição de terras – eram inviabilizadas. Esse foi um problema transferido para os novos entes federados, isto é, os Estados Federados, que passaram a existir no ano de 1891, já no período republicano.

A proclamação da República, em 1889, começou a se direcionar no sentido de promover um avanço na institucionalização do Direito Agrário, segundo constou da regra prevista no artigo n.º 64 da Constituição Federal de 1891. No tocante à União, restaram apenas áreas fronteiriças para a defesa do país, espaços reservados a fortificações militares, terrenos da marinha e estradas de ferro, “o mais impactual dos fatos inseridos naquela carta” (MARQUES, 2011, p. 26).

Já a Constituição Federal de 1934 sedimentou ideias agrárias desenvolvidas com o projeto do Código Rural de Joaquim Luiz Ozório e “preconizou a formulação de ‘normas fundamentais de Direito Rural (art. V, XIX, C)’ [...], criou a usurpação *pro labore*, abrigou normas pertinentes aos silvícolas e ao trabalhador” (MARQUES, 2011, p. 27). Inclusive, Silva (1997) comenta sobre a existência de uma proposta de modificação da norma prevista no artigo 114 dessa Constituição, atribuindo-lhe um parágrafo primeiro<sup>6</sup>, que condicionasse o direito da propriedade privada ao exercício de uma função social, pelo movimento tenentista<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> O § 1.º criado para o artigo 114 do Anteprojeto da Constituição Federal de 1934 previa que “a propriedade tem, antes de tudo, uma função social e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo”.

<sup>7</sup> O tenentismo foi um movimento promovido por militares de alta e média patente contra a República velha. Esse grupo se voltou contra o conservadorismo e a hegemonia de grupos políticos vinculados ao meio rural brasileiro. Disponível em: < <http://www.brasilecola.com/historiab/tenentismo.htm>>. Acesso em 02 dez. 2012.

Outro ponto importante desse anteprojeto foi a previsão sobre a possibilidade de desapropriação por utilidade ou por interesse social, com prévia e justa indenização paga em dinheiro ou outra forma estabelecida em lei especial e aprovada pela maioria absoluta dos membros da Assembleia (SILVA, 1997). O problema é que, como resultado da votação da Assembleia Constituinte, essa questão relativa à desapropriação foi restringida, especialmente porque foram retiradas as expressões “função social” e “possibilidade de outras formas de indenização que não a possibilidade do pagamento em dinheiro”. Sendo assim, à época, ficou definido que “é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização” (SILVA, 1997, p. 18).

No caso da Constituição Federal de 1946 houve avanços muito importantes no sentido de instituir o Direito Agrário, já que, além de manter as normas existentes na Constituição Federal de 1934, tornou mais abrangentes as situações vinculadas ao setor rural, devendo receber maior destaque a criação da possibilidade de desapropriação por interesse social e que, naquela Constituição, foi adaptada para fins de reforma agrária. Marques (2011, p. 27), esclarece que:

Em função dessa Carta Política, nasceu o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) através da Lei n.º 2.163 de 1954, seguramente o embrião atual do INCRA. A criação desse órgão federal foi de fundamental importância no medida em que começaram a ser elaborados aos planos de reforma agrária, sendo dos dois primeiros o de Coutinho Cavalcanti, em 1954 e Nelson Duarte, em 1955.

Mas isso não é tão bom quanto parece. Conforme expõe Silva (1997), de certa forma, os constituintes puseram um obstáculo para a efetivação da reforma agrária, que foi a determinação de dar ao desapropriado prévia e justa indenização em dinheiro. Contudo, essa autora está certa ao expor que, querendo os constituintes ou não, a reforma agrária já emergia,



entendimento esse que resultava da interpretação sistemática dos artigos 145<sup>8</sup>, 147<sup>9</sup> e 141, § 16<sup>10</sup> da Constituição Federal de 1946.

A Emenda Constitucional n.º 10 de 09 de novembro de 1964 também foi muito importante, porque deu autonomia legislativa ao Direito Agrário, cabendo à União legislar sobre essa matéria, o que hoje está previsto no inciso I<sup>11</sup> do artigo 22 da Constituição Federal de 1988 (MARQUES, 2011).

O artigo 147 da Constituição Federal de 1934, até então, limitava-se a definir que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”, o que já demonstra um avanço com relação às normas anteriores.

Aí foram incluídos outros importantes seis parágrafos que possibilitaram a desapropriação da propriedade territorial rural, bem como regularam a forma dessa ação estatal. Nesse sentido, o §1.º do art. 5.º, da E.C. n.º 10/1964 possibilitou à União:

promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas (grifo nosso).

A elaboração da Emenda Constitucional n.º 10 de 1964 pelo Presidente João Goulart foi um fato importante para a concretude da reforma agrária no Brasil. Dessa forma, a dificuldade orçamentária não poderia ser alegada com tanta veemência, já que, ao invés de paga mediante prévia e justa indenização, passou-se a utilizar títulos especiais de dívida

<sup>8</sup> A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

<sup>9</sup> O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141 parágrafo 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

<sup>10</sup> É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

<sup>11</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho [...] (grifo nosso).

pública, resgatáveis no prazo máximo de até vinte anos. Foi nessas novas circunstâncias que “o golpe militar que derrubou o governo democraticamente eleito” (SILVA, 1997, p. 20).

Em suma, a Emenda Constitucional n.º 10 de 1964 pode ser considerada um avanço porque superou a questão relativa ao pagamento de prévia e justa indenização aos desapropriados pelo pagamento em títulos de dívida agrária no prazo de até vinte anos. Nesse sentido, a referida norma abriu um caminho para prestações estatais positivas ligadas à promoção da reforma agrária.

A solução encontrada pelo regime militar a fim de dar uma resposta aos camponeses revoltosos foi editar o Estatuto da Terra pela Lei n.º 4.504 em 30 de novembro de 1964. Circunstância essa que estava atrelada ao interesse do governo norte-americano em evitar novas revoluções e, na verdade, visou a apaziguar a situação revoltosa das massas camponesas (SILVA, 1997). Ou seja, “foi a estratégia utilizada pelos governantes para apaziguar os camponeses e tranquilizar os grandes proprietários de terra” (COELHO, 1996, p. 190). Já que “no Brasil contemporâneo cerca de um por cento da população no Brasil possui cerca de quarenta e seis por cento das terras” (ANKERSEN & RUPPERT, 2009, p.26).

Galeano (1978, p. 90) critica essa situação, ao afirmar que:

Desde que a finada Aliança para o Progresso proclamou, aos quatro ventos, a necessidade da reforma agrária, a oligarquia e a tecnocracia não cessaram de elaborar projetos. Dezenas de projetos, gordos, magros, largos, estreitos, dormem nas prateleiras dos parlamentos de todos os países latino-americanos. A reforma agrária já não é um tema maldito: os políticos aprenderam que a melhor maneira de não fazê-la consiste em invocá-la continuamente. Os processos simultâneos de concentração e pulverização da propriedade da terra continuam, olímpicos, seu curso na maioria dos países. Não obstante, as exceções começam a abrir caminho.

A despeito da existência de um conjunto legislativo adequado, a promoção da reforma agrária é uma necessidade trabalhada de forma extremamente morosa no Brasil. Enquanto isso, a desigualdade perdura. O que, aliás, fez surgir o Movimento Sem Terra (MST), no Estado do Rio Grande do Sul (RS), em 1979 (BRENNESEIN, 2002).

### **3 As interfaces existentes entre a reforma agrária, o mínimo existencial e a reserva do possível**



### 3.1 Políticas agrícola, fundiária e reforma agrária

A política agrícola brasileira pode administrar as insatisfações ligadas à produção de alimentos, reduzir as tensões no campo e contribuir consideravelmente com a ordem econômica e financeira. Uma das hipóteses é o assentamento de trabalhadores rurais fomentados pelo recebimento de subsídios, assistência técnica, criação de cooperativas, crédito rural, dentre outras possibilidades, o que demonstra a importância dessa espécie de política.

Neste sentido, Araújo Júnior (2002, p. 108) vê a efetivação da política agrícola com a “participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transporte”. Outro ponto importante para esse autor é a possibilidade de promoção da produção, com benefícios e incentivos aos produtores – como “instrumentos creditícios e fiscais; preços compatíveis com os custos de produção e garantia de comercialização; incentivo à pesquisa e a tecnologia; [...] seguro agrícola; cooperativismo; [...]” (ARAÚJO JÚNIOR, 2002, p. 108) – e outras medidas, todas bastante interessantes e viáveis para o Brasil.

Dessa forma, o Estatuto da Terra conceitua como política agrícola:

Entende-se por política agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país (art. 1.º, §2.º, Lei 4.504/64).

A regra prevista no Estatuto da Terra demonstra uma preocupação verdadeiramente necessária: é necessário aproveitar melhor a terra, especialmente, porque se trata de uma fonte de renda, sustento e desenvolvimento que, porém, demanda ações estatais. Já para Optiz e Optiz (2012, p. 262), o estágio atual da política fundiária:

É uma luta contra a tradição para capacitar o agricultor, educando-o com o objetivo de fazê-lo adquirir formação empresarial e técnico-profissional, integrando-o no processo social e técnico, para que possa participar do processo de desenvolvimento rural.

Num cenário de competitividade em todos os setores, realmente, parece muito desafiador inserir e capacitar o agricultor que não acompanhou o desenvolvimento ligado à produção agrícola. Contudo, o maior problema é disseminar o entendimento de que o produto das relações sociais decorrentes de uma política agrícola afirmativa pode ser muito mais abrangente e, conseqüentemente, melhor para economia do país.

Aliás, é isso que o artigo 187 da Constituição Federal de 1988 determina:

A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: I - os instrumentos creditícios e fiscais; II - os preços compatíveis com a produção e a garantia de comercialização; III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia; IV - A assistência técnica e a expansão rural; V - o seguro agrícola - VI - o cooperativismo; VII - a eletrificação rural e irrigação - VIII a habitação para o trabalhador rural.

Para Rezek (1995)<sup>12</sup>, "o art. 187 da CF é norma programática na medida em que prevê especificações em lei ordinária". E é a Lei 8.171 de 1991 que define a integração desses setores mencionados na Constituição, inclusive, com o fomento da produção agrícola por meio de diversos incentivos. Aí encontram-se princípios fundamentais importantes: da atividade agrícola; do setor agrícola; da atividade econômica; da produção agrícola; e do processo de desenvolvimento agrícola, conforme Araújo Júnior (2002).

Optiz e Optiz (2012) argumentam que a Lei 8.171 de 1991 fixou os fundamentos, definiu objetivos e competências institucionais, inclusive, com a previsão de recursos institucionais e a previsão de instrumentos para a política agrícola ligados à atividade agropecuária, ao planejamento de atividades pesqueiras e florestal e à atividade agroindustrial.

É verdade que as ações e instrumentos de política agrícola definidas no artigo 4.º dessa lei possibilitam promover um grande avanço nesse setor:

I - planejamento agrícola; II - pesquisa agrícola tecnológica; III - assistência técnica e extensão rural; IV - proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais; V - defesa da agropecuária; VI - informação agrícola; VII - produção, comercialização, abastecimento e armazenagem; VIII - associativismo e cooperativismo; IX - formação profissional e educação rural; X - investimentos públicos e privados; XI - crédito rural; XII - garantia da atividade agropecuária; XIII

---

<sup>12</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.330-MC.

- seguro agrícola; XIV - tributação e incentivos fiscais; XV - irrigação e drenagem; XVI - habitação rural; XVII - eletrificação rural; XVIII - mecanização agrícola; XIX - crédito fundiário.

Optiz e Optiz (2012, p. 263) afirmam que “sem isso, não é possível uma grande produção. Precisa o agricultor estar seguro de que seu esforço não se deteriorará com a aviltação dos preços”. Marques (2001, p. 195) defende que “o ordenamento jurídico agrário brasileiro oferece instrumental bastante para uma boa política agrária, capaz de promover o desenvolvimento do país, além de propiciar o progresso social e econômico do produtor [...]”. Já Araújo Júnior (2002, p. 113), aduz que a previsão normativa existente “deve ser cumprida para dar ao cidadão agrário [...] *a cidadania e a dignidade da pessoa humana*”.

Passando à análise política fundiária, verifica-se que está ligada à divisão e ao aproveitamento das terras brasileiras. Isso, com relação ao histórico de ocupação que se estabeleceu com a colonização e se estendeu ao longo dos anos, ocasionando efeitos não democráticos e não igualitários entre o povo brasileiro que, aos poucos, foi se formando. Sobre essa realidade, Ribeiro (1995, p. 46 apud ROCHA, 2002, p. 568) afirma que:

o Brasil jamais existiu para si mesmo, no sentido de produzir o que atenda aos requisitos de sobrevivência e prosperidade de seu povo. Existimos para servir a reclamos alheios. Por isso mesmo, o Brasil sempre foi, e ainda é, um moinho de gastar gentes. Construímos-nos queimando milhões de índios. Depois queimando milhões de negros. Atualmente estamos queimando, desgastando, milhões de mestiços brasileiros na produção não do que eles consomem, mas do que dá lucro às classes empresariais. Não nos esqueçamos de que o Brasil foi formado e feito para produzir pau de tinta para o luxo europeu. Depois açúcar para adoçar as bocas dos brancos e outro para enriquecê-los. Após a independência nos estruturamos para produzir algodão e café. Hoje, produzimos soja e minério que exportamos. Para isso é que existimos como nação e como governo, sempre infiéis ao povo engajado no trabalho, sofrendo fome crônica, sempre servis às exigências alheias do mercado internacional. O mercado internacional, que nos viabiliza no plano econômico, é a peia que nos ata ao cativo e à pobreza. É necessário que seja assim?

Como não é possível determinar mudanças retroativas, já que não se materializou a resposta idealizada por Rousseau de arrancar as cercas do primeiro homem que se apropriou de um pedaço de terra, a solução idealizada foi transmutar essa realidade existente por meio da reforma agrária. Aliás, é por isso que a temática da política fundiária está ligada à reforma agrária.

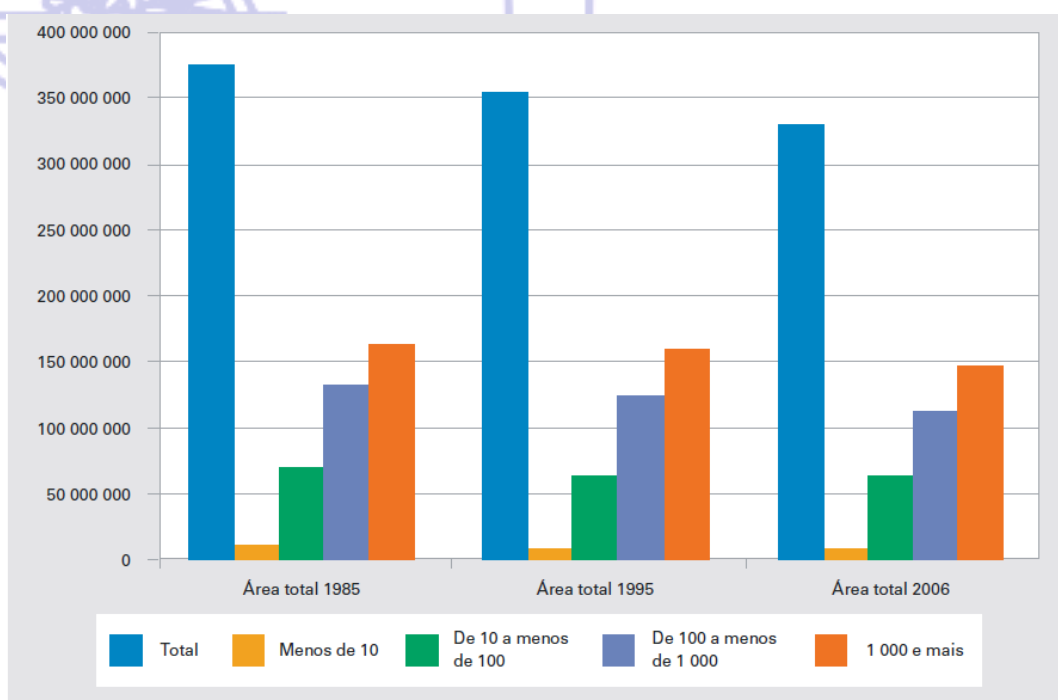
Sobre essa circunstância, Martins (2004, p. 101) expõe que “a regularização fundiária no Brasil é, na maioria dos casos, legítimo ato de reforma agrária. Apenas quem não conhece

a realidade social do campo pode supor que a regularização é mero ato administrativo sem maior alcance”.

Optiz e Optiz (2012, p.192) afirmam que “a mentalidade portuguesa calou fundo na colônia, tanto que até hoje nosso latifundiário ainda pensa como há duzentos anos”. Esse pensamento segue a linha de raciocínio de Maniglia (2009, p. 27), a qual expõe que “nessa linha de conduta, comandada pela tradicional elite rural que domina a política brasileira, que explicitamente, quer na camuflagem, construíram se as raízes profundas de preconceito para com aqueles que lutam por melhorias no campo”.

De fato, Maniglia (2009) acerta ao afirmar que muito pouco da rica política agrícola foi cumprido. Conforme foi citado no primeiro capítulo deste trabalho, “no Brasil contemporâneo cerca de um por cento da população no Brasil possui cerca de quarenta e seis por cento das terras” (ANKERSEN; RUPPERT, 2009, p.26). O gráfico sobre o número de estabelecimentos agropecuários, segundo os estratos de área, com base no último censo agropecuário (2006) realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), corrobora essa afirmação:

Gráfico 1 – Distribuição dos estabelecimentos agropecuários, segundo os estratos de área – Brasil – 1985/2006



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1985/2006

Dessa forma, a partir da observação dos dados dos três últimos censos, 1985, 1995 e 2006, verifica-se que apenas 0,87%, 1,02% e 0,91% dos estabelecimentos rurais, respectivamente, possuem área maior que 1000 ha (hectares), enquanto 47% são de menos de 10 ha. Isto é, os grandes latifúndios continuam sob o domínio de poucas pessoas, sendo que a grande parte dos 42 estabelecimentos agropecuários, segundo os estratos da área, é de pequenos agricultores. Essa desproporção revela a desigualdade na distribuição das terras brasileiras.

Outra informação relevante nesse sentido é a de que menos de 2,7 % dos estabelecimentos agropecuários possui menos de 10 ha, enquanto mais de 43% possuem área de mais de 1000 ha.

Tabela 1 - Área dos estabelecimentos rurais, seguindo o estrato da área - Brasil - 1985/2006

Estrato de área	Área dos estabelecimentos rurais (ha)		
	1985	1995	2006
<b>Total</b>	<b>374 924 421</b>	<b>353 611 246</b>	<b>329 941 393</b>
Menos de 10 ha	9 986 637	7 882 194	7 798 607
De 10 ha a menos de 100 ha	69 565 161	62 693 585	62 893 091
De 100 ha a menos de 1 000 ha	131 432 667	123 541 517	112 696 478
1 000 ha e mais	163 940 667	159 493 949	146 553 218

Fonte: IBGE. Censos Agropecuários 1985/2006

Mediante a observação dos dados trazidos por essa tabela, verifica-se que a quantidade de estabelecimentos rurais é, em maior quantidade, de grandes extensões. Aí está um dos problemas, já que existem tantos outros trabalhadores rurais vindicando um espaço na zona rural para trabalhar.

Apesar disso, o aparato político-legislativo criado demonstra-se satisfatório. Dessa forma, resta pô-lo em prática. Isso, considerando que “a negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como consequência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos” (KRELL, 2002, p. 22-23 apud MELLO, 2004; ADPF 45/2004). Afinal, para Marques (2001, p. 165):

É perfeitamente compreensível que qualquer conceito que se dê a Reforma Agrária, se coloque, em primeiro plano, a modificação da estrutura fundiária, ou como diz o texto legal transcrito, “modificação do seu regime de posse e uso”, bem como a sua redistribuição, porque, se assim não fosse, não seria reforma. Mas não se pode abstrair a sua finalidade precípua, que o próprio legislador cuidou de determinar: atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade.

Essa mudança se faz necessária. A terra bem utilizada pode se tornar uma fonte de riqueza e, dessa forma, é uma medida que tem a capacidade de dar maior valor à dignidade da pessoa humana. É por isso que não basta redistribuir as áreas improdutivas; mais do que isso – e completamente possível – é necessário explorar a política agrícola existente, dando a ela a concretude necessária.

A União é o ente estatal competente para promover a reforma fundiária por meio da desapropriação do imóvel rural em descompasso com a sua função social. O fundamento dessa afirmativa é a regra do artigo 184 da Constituição Federal de 1988:

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo a 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.

Foi necessária toda uma evolução normativa para se chegar a esse preceito. O âmbito legalista reflete o resultado daquilo que é materialmente vivido. A marca mais aguda deixada corresponde aos resultados da disputa pela propriedade. A denominada desapropriação-sanção representa o sentido ideal capaz de promover a justiça social no campo.

Isso pode ser verificado por meio de um simples, mas importante precedente do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 2.213-MC é um exemplo disso, porque abrangeu questões ligadas ao acesso à terra; à utilização de forma racional e adequada os recursos naturais disponíveis; e à preservação do meio ambiente. É o cumprimento simultâneo desses requisitos que caracteriza a visada função social da propriedade privada.

A tese de que a espécie de desapropriação prevista no artigo 184 da Constituição Federal de 1988 é uma espécie de sanção decorrente do prejuízo causado à sociedade e um



meio de efetivar os compromissos assumidos pelo Estado também foi levantada nesse precedente. Essa é a condição do direito à propriedade:

O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto – enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade – reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. [...]. (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-2002, Plenário, DJ de 23-4-2004).

Dessa ementa, podem-se levantar diversas discussões jurídicas que demonstram o dever do Estado em promover a função social da propriedade privada por meio da reforma agrária.

O princípio da supremacia do interesse público é o primeiro a ser evidenciado. Essa norma refere-se à “superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último” (MELLO, 2003, p. 60). Nesse sentido, de um lado, tem-se o proprietário do imóvel inspecionado e, de outro, as pessoas que poderão ser assentadas nesse bem, no sentido de produzir o próprio sustento e trabalhar para uma vida digna, mas não só essa coletividade *strictu sensu*, já que a justiça social é do interesse de todos.

Aliás, também pode-se considerar que as prestações estatais positivas, no sentido de promover a reforma agrária, por meio da desapropriação do imóvel improdutivo, possuem uma identificação com a Teoria da Justiça, de Rawls (1993, p. 8-9):

O objeto primário da justiça é a estrutura básica da sociedade, ou mais exatamente, a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social.

Rawls (1993) defende uma ordem superior à da teoria tradicional do contrato social<sup>13</sup>, representada por Locke, Rousseau e Kant, e propõe paradigmas para que se possa estabelecer a justiça, como a igualdade de liberdades e distribuição das desigualdades econômicas, possibilitando uma melhora na condição dos menos favorecidos, inclusive, por meio de uma quantidade maior de oportunidades.

A conservação dos recursos naturais é outra condição ligada à função social da propriedade que demonstra a presença do interesse coletivo. O meio ambiente é um direito difuso que *transcende* a esfera individual. Assim, quando uma área de preservação permanente<sup>14</sup> (APP) é ignorada, acaba-se afetando o interesse até das gerações futuras, porque a qualidade do ar, o controle da temperatura, dentre outros recursos naturais são perdidos. O mesmo raciocínio pode ser feito em sentido contrário. Isto é, a assistência técnica, que tem como objetivos “o auxílio e a assistência para o uso racional do solo, a execução de planos de reflorestamento, a obtenção de crédito e financiamento, a defesa e preservação dos recursos naturais” (art. 75, §4.º, “e”, Lei 4504/1964), associados à reforma agrária, indica uma proteção ao meio ambiente.

Outra questão importante que pode resultar na desapropriação<sup>15</sup> do imóvel rural para fins de reforma agrária é o tratamento degradante ou injusto dado ao trabalhador rural. Aí estão relacionadas a dignidade e a liberdade do ser humano. Sobre esse último direito fundamental, Alexy (2011) distingue a liberdade fática da liberdade jurídica. Com isso, o pesquisador demonstra que, por vezes, o ser humano se vê encarcerado numa determinada condição, seja pelo pouco grau de conhecimento ou por outras amarras subjetivas e materiais, como não ter dinheiro para comprar uma passagem e se retirar de um determinado local. Essa é uma situação em que se tem uma liberdade jurídica, prevista no caput do artigo 5.º da Constituição Federal de 1988, mas não se tem uma liberdade de fato.

---

<sup>13</sup> A teoria tradicional do contrato social busca esclarecer os motivos da organização social, que resultou nos Estados ou nas ordens sociais.

<sup>14</sup> As Áreas de Preservação Permanente (APP) são áreas nas quais, por imposição da lei, a vegetação deve ser mantida intacta, no sentido de garantir a preservação dos recursos hídricos, da estabilidade geológica e da biodiversidade, assim como o bem-estar das populações humanas. Como exemplo de APP estão as áreas de mananciais, as encostas com mais de 45 graus de declividade, os manguezais e as matas ciliares. Disponível em: < <http://www.ecodesenvolvimento.org/posts/2011/abril/ecod-basico-area-de-preservacao-permanente-app>>. Acesso em 01/12/2012.

<sup>15</sup> Desapropriação é a transferência para o Estado de um bem do domínio particular motivada por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro ou títulos da dívida pública. Fonte: JusBrasil. Dicionário jurídico. Disponível em:< <http://www.jusbrasil.com.br/noticias>>. Acesso em: 01/12/2012.

Outra particularidade importante ligada à função social da propriedade rural viabilizada pela reforma agrária é a segurança alimentar. Ao abordar esse tema, Maniglia (2009, p. 121) defende que:

A população mundial tende a crescer, apesar do refreamento nas taxas de fertilidade, a população idosa ganhou melhores níveis de longevidade, e, nos países pobres, a juventude ainda fará sua população crescer. Isso significa que os alimentos, apesar de toda a tecnologia, poderão ser escassos. Mas também significa que, com o aumento da população e o avanço tecnológico, as taxas de desemprego são ameaçadas, a população deixa de ter renda e a miséria circunda os pobres. Os ricos, por sua vez, dentro da ótica ambiental, querem se assegurar de garantir seu habitat e seus alimentos, e, conseqüentemente, uma batalha trava-se internacionalmente.

A autora aborda a produção de alimentos como um desafio. No Brasil, apesar do crescimento econômico e da tão falada emergência das classes sociais, muitas são as pessoas que vivem em condições sub-humanas e, infelizmente, a tendência é que essa situação se agrave. Contudo, a efetivação da reforma agrária como móvel da função social da propriedade privada se demonstra uma solução para esse problema.

Por fim, conclui-se que a temática da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária também pode ser relacionada à segurança jurídica e ao princípio do não retrocesso social. Aquela envolve o Estado e os particulares, nas relações havidas entre si e com o próprio Estado. Diz respeito à estabilidade jurídica, no sentido de se manter a condição juridicamente alcançada e, com isso, poder avançar adaptando-se à realidade, que muda constantemente, com vista à justiça social. Já o princípio do não retrocesso está ligado à ideia do convalescimento ou paralisia do Estado perante os ideais positivados na Constituição. Nesse sentido, encontra-se intrínseco ao § 1.º do artigo 5.º dessa norma, o qual define que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Tendo por base todas essas discussões jurídicas relacionadas à função social da propriedade privada e a conseqüente desapropriação do imóvel que não esteja cumprindo essa condição, conclui-se que a reforma agrária – que, conforme foi demonstrado, não pode ser dissociada das políticas agrícola e fundiária – promove, de forma intrínseca à sua realização, a aplicação de direitos e garantias fundamentais.

### 3.2 Eficácia das normas constitucionais

Ferraz Júnior (1988, p. 181 apud SILVA, 2010, p. 228) esclarece, de forma detalhada, que norma eficaz é aquela “(a) que tem condições fáticas de atuar, por ser adequada em relação à realidade, e (b) que tem condições técnicas de atuar, por estarem presentes os elementos normativos para adequá-la à produção de efeitos concretos”. Logicamente, daí pode-se fazer uma subsunção da realidade fundiária à eficácia das normas constitucionais e infraconstitucionais.

É que o sistema normativo fundiário brasileiro demonstra-se adequado à realidade. Isto é, existem condições técnicas apropriadas, no sentido de produzir efeitos concretos. O problema ligado à reforma agrária não corresponde à eficácia das normas constitucionais – que, nesse caso, são de eficácia limitada, pois, segundo os critérios estabelecidos por José Afonso da Silva, “dependem da ação do legislador ou de outros órgãos estatais” (SILVA, 2010, p. 214). Na verdade, é a falta *efetividade* dessas normas que impede a execução da política fundiária.

Efetividade que, para Barroso (p. 85, apud SILVA, 2010, p. 228), “significa (...) a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social”. O autor se utiliza do próprio direito à reforma agrária para exemplificar esse instituto: “ainda que presentes todas as condições técnicas à sua efetivação, relações econômicas e de poder impedem, tanto anteriormente como agora, sua real efetivação” (BARROSO apud SILVA, 2010, p. 299).

Aliás, entre a eficácia e a falta de efetividade do sistema jurídico brasileiro, Streck (2003) sustenta que:

o Direito e a dogmática jurídica (que o instrumentaliza) não conseguem atender as especificidades das demandas originadas de uma sociedade complexa e conflituosa (J. E. Faria). O paradigma (modelo/mo de produção de Direito) liberal-individualista-normativista está esgotado. O crescimento dos direitos transindividuais e a crescente complexidade social (re)clamam novas posturas dos operadores jurídicos (STRECK, 2003, p. 259).

É verdade que muitos direitos transindividuais carecem de tutela. O conflito de interesses acaba por procrastinar as ações estatais positivas. Isso é o que acontece com relação à reforma agrária, haja vista a morosidade com que se desenvolve. Essa situação realmente reclama uma nova postura dos operadores jurídicos e do Estado, como um todo.

E, especificamente sobre os direitos fundamentais, o que abrange o direito à reforma agrária, Müller (2003, p. 316) defende que:

Os direitos fundamentais justamente *não* são um patrimônio residual (*Restbestand*) obtido pela subtração de todas as proibições estatais; eles *não* são um «direito negativo de polícia», mas, muito pelo contrário, o fundamento normativo do desenvolvimento (*Entfaltung*) social e político de cidadãos e pessoas livres. São garantias materiais, determinadas positivamente pelos seus conteúdos e pelo efeito destes.

Müller (2003) ressalta a necessidade da atuação do Estado com vista a assegurar os direitos fundamentais, o que chama a atenção para o direito a ações estatais positivas.

### **3.3 Direito a ações estatais positivas, mínimo existencial e cláusula da reserva do possível**

Inicialmente, vale ressaltar que a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, bem como as outras questões ligadas à política fundiária, enquadra-se na categoria de *direitos fundamentais de segunda geração*. Isso é o que Bonavides (2006, p. 564) demonstra ao afirmar que esses “são os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades intruzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX”. Inclusive, é por isso que, sempre que se falar em direitos fundamentais no sentido genérico, também se estará referindo à reforma agrária.

Alexy (2011) chamou isso de direitos a ações positivas. O que é um direito decorrente da divisão do direito a algo e se subdivide em direito a ação positiva fática e direito a ação positiva normativa. No caso da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, tem-se a primeira subespécie, “cujo objeto se refere a uma ação fática” (ALEXY, 2011, p. 201).

A relação existente entre o mínimo existencial e a reserva do possível é um importante ponto intrínseco ao tema dos direitos a ações estatais positivas. Barcellos (2002, p. 23-31 apud OLSEN, 2008, p. 314) afirma que esse mínimo existencial definido por Alexy (2011) “corresponderia ‘a um elemento constitucional essencial, pelo qual se deve garantir um conjunto de necessidades básicas do indivíduo’”.

Inclusive, os magistrados brasileiros têm sido constrangidos a atender pedidos carregados de uma exigência de mínimo existencial. O que se aplica a todos os direitos sociais fundamentais, já que “a vinculação dos direitos (fundamentais) sociais com a [...] garantia de um mínimo existencial é evidente” (SARLET; FIGUEIREDO, 2007, p. 08).

O direito social à reforma agrária engloba diversos casos de violação a direitos fundamentais ligados à vida no campo. Para Herkenhoff (2001, p. 89 apud MANIGLIA, 2009, p. 123), essa violação atinge pessoas que:

estão à margem de qualquer direito, à margem do alimento que a terra produz, à margem do trabalho e do emprego, à margem do mercado, à margem da participação política, à margem da cultura, à margem da fraternidade, à margem do passado, do presente e do futuro, à margem da história, à margem da esperança. Só não estão à margem de Deus, porque em Deus confiam.

É essa condição de exclusão e incompatibilidade com as garantias e princípios constitucionais vigentes que reclama o reconhecimento e a proteção a um mínimo existencial.

Neste sentido, Sarmiento (2000, p. 71 apud GUERRA; EMERIQUE, 2006, p. 385) expõe a necessidade do *agir* estatal ante a realidade:

o Estado tem não apenas o dever de se abster de praticar atos que atentem contra a dignidade humana, como também o de promover esta dignidade através de condutas ativas, garantindo o mínimo existencial para cada ser humano em seu território. O homem tem a sua dignidade aviltada não apenas quando se vê privado de alguma das suas liberdades fundamentais, como também quando não tem acesso à alimentação, educação básica, saúde, moradia etc.

Está mais do que claro que o Estado deve assegurar o direito ao mínimo existencial, que precisa corresponder às condições mínimas necessárias à dignidade da pessoa humana. Contudo, como se observa com relação às ações estatais positivas ligadas à execução da reforma agrária, esse direito tem sido oposto em face de outro instituto, inclusive, muito utilizado como justificativa pelo Poder Executivo: a reserva do possível.

Sobre essa justificativa, Sarlet e Figueiredo (2007, p. 19) explicam que:

A reserva do possível constitui, em verdade (considerada toda a sua complexidade) espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar, em determinadas circunstâncias, como garantia dos direitos fundamentais, por



exemplo, na hipótese de conflito de direitos, quando se cuidar da invocação – desde que observados os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos fundamentais – da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental.

Sendo assim, as circunstâncias ligadas à execução da reforma agrária como forma de desapropriação para fins de interesse social evidenciam que esse direito tem sido oposto à reserva do possível. Isso, principalmente, devido à ineficaz ou insuficiente execução pelos órgãos públicos responsáveis. O problema é que, conforme foi demonstrado ao longo deste trabalho, muitos são os direitos fundamentais que dependem dessa atuação estatal.

Sobre esse embate entre o mínimo existencial e a reserva do possível no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, Olsen (2008, p. 212) expõe que:

A Constituição, ao alçar determinados direitos à condição de direitos fundamentais e determinar expressamente a alocação de recursos para sua realização, admite o argumento da reserva do possível como exceção, e não como regra. Os direitos não existem porque há recursos disponíveis. Sua mera existência determina, por si só, a alocação dos recursos necessários à sua realização. (OLSEN, 2008, p. 212)

A relativa discricionariedade do Estado não pode deixar de lado os direitos fundamentais. Para Sarlet e Figueiredo (2007, p. 22), do conteúdo disposto no art. 5º, § 1º, da CF, que determina a aplicação imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, “cabe ao poder público o ônus da comprovação da falta efetiva dos recursos indispensáveis à satisfação dos direitos e prestações, assim como da eficiente aplicação dos mesmos”. Sendo assim, caso se abstenha de cumprir qualquer direito fundamental e mesmo o fazendo, o Estado deve prestar contas à sociedade sobre a efetiva aplicação dos recursos públicos.

Neste sentido, Alexy (2011, p. 502) sustenta que “às diferenças estruturais somam-se diferenças substanciais”. Ou seja, é necessário realizar uma subsunção da situação concreta ou fática às questões inerentes aos sujeitos, de modo a adequá-las. Essa é uma espécie de formatação que não deve ser dos indivíduos em relação às condições materiais existentes oferecidas pelo Estado, mas o contrário.

O *mínimo existencial*, tendo com suporte fático a realidade fundiária brasileira, carece de ser atendido. Para isso, é necessário submeter as diferenças estruturais, como a

desigualdade e a falta de uma efetiva implementação da política agrária juridicamente, às diferenças dos *sujeitos brasileiros*. Afinal, há tanta miséria espalhada pelo vasto território brasileiro. Apenas quem convive nas áreas mais desenvolvidas não percebe que a gritante necessidade de uma atuação efetiva do poder público. Com certeza, muitas mudanças são necessárias.

A sociedade brasileira precisa entender que, a despeito da estruturação deficiente de muitos movimentos ligados à reforma agrária, essa realmente se faz necessária; aliás, por isso passou a ser prevista na Constituição, até chegar ao estágio atual, todavia, carecendo ainda de efetividade.

Alexy (2011, p. 506) afirma que os valores presentes na ordem capitalista devem servir à dignidade da pessoa humana, que se encontra intrínseca aos direitos fundamentais sociais, no sentido de possibilitar o *agir fático*. Além disso, a justificativa da *reserva do possível*, no máximo, pode resultar num sopesamento, sem esvaziar o *conteúdo essencial* dos direitos fundamentais sociais, devendo sempre prevalecer a liberdade fática. Todas as vezes que não ocorrer a promoção daqueles direitos, deve o poder público competente apresentar razões aceitáveis e, principalmente, soluções.

#### **4 Considerações finais**

Entender a desigualdade instalada no setor fundiário brasileiro e seus motivos demonstrou-se uma tarefa um tanto desafiadora, mas muito interessante. Ainda mais, tendo de relacionar essa temática a dois pontos chave ligados ao dever do Estado em efetivar as regras constitucionais e infraconstitucionais relativas à promoção da reforma agrária: o *mínimo existencial* e a *reserva do possível*. Esse foi o intuito com o qual este trabalho se desenvolveu.

A partir dessa expectativa, o primeiro desafio foi entender como se deram as relações sociais no Brasil desde a colonização, especialmente no que se refere à questão fundiária. Aliás, para isso, foi necessário chamar pesquisadores de diversas áreas para a conversa. A resposta dada por eles sanou muitas dúvidas que até transcenderam a questão da desigualdade fundiária, possibilitando um resultado bastante enriquecedor.

Esse *suporte fático* originado séculos atrás foi a base para se chegar à compreensão sobre o problema da reforma agrária no Brasil. Além disso, foi necessário assimilar realmente

o que é a reforma agrária de que tanto se ouve falar, mas tão pouco concretizada. A reforma agrária, por si só, não é capaz de resolver o problema ligado à desigualdade fundiária. Na verdade, essa reforma consiste apenas em redistribuir as glebas de terras improdutivas, o que não cumpre a garantia da função social preconizada no inciso XXIII, do artigo 5.º da Constituição Federal de 1988.

Essa reestruturação deve vir associada a duas políticas muito importantes: a política agrícola e a política fundiária<sup>16</sup>, a qual é mais abrangente que a própria reforma agrária, englobando-a. Dar ao agricultor sem posses um pedaço de terra sem lhe possibilitar meios de torná-la produtiva nada resolverá – aliás, pode-se até fazer um raciocínio paralelo à mencionada condição do negro liberto, sem as mínimas condições de se tornar senhor de si mesmo. Ao contrário, é necessário fomentar a produtividade do chão que for confiado a esse agricultor. Isso se faz com uma política agrícola efetiva. Inclusive, essa é a intenção depositada na Lei n.º 8.171 de 1991.

A mesma importância deve ser atribuída à política fundiária. Apesar de se ter um estatuto bem elaborado, porém, utilizado inicialmente apenas como instrumento para acalmar os ânimos dos revoltosos – justamente – inconformados, falta-lhe efetividade. Essa característica depende, precipuamente, do Poder Executivo, já que os Poderes Legislativo e Judiciário, em parte, vêm exercendo suas funções. O microsistema legislativo que regula a reforma agrária e as decisões sobre controvérsias ligadas à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, são as melhores demonstrações disso.

Todavia, percebe-se que essa atuação não preenche a lacuna histórica de desigualdade existente na sociedade brasileira. Só com a efetiva aplicação da legislação vigente poderá promover a mudança necessária que a questão fundiária reclama. É por meio da junção das políticas agrícola, fundiária e da reforma agrária, constantes no Capítulo III, do Título VII, da Constituição vigente que se poderá atender a essa demanda. É daí que poderá vir a mudança.

A efetiva reforma agrária é muito importante para o Estado brasileiro, porque comporta muitos direitos intrínsecos. A essa prestação estatal pode-se relacionar: a supremacia do interesse público sobre o privado; a proteção ao meio ambiente; a segurança jurídica e o não retrocesso social; a segurança alimentar; o direito ao trabalho digno; o direito à saúde; o direito à justiça social, todos condizentes com o princípio da dignidade da pessoa

---

<sup>16</sup> O Estatuto da terra, previsto na Lei 4.504/64 e a Lei 8.629/93, que dispõe sobre os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, integram a política fundiária.

humana e, principalmente, com a liberdade fática demonstrada por Alexy (2011), porque não basta ter leis eficazes sem lhes dar efetividade.

Esse é o *mínimo existencial* necessário a toda pessoa deste país, que, segundo Alexy (2011, p. 504), deve assegurar que o indivíduo não seja “excluído da vida cultural de seu tempo”. A esse direito não deve ser oposta qualquer justificativa que formalize ou racionalize as necessidades humanas.

Isso porque toda a estrutura do Estado foi criada para servir o ser humano e, se isso não ocorre, o sistema perde a sua finalidade. Por esse motivo, não se pode aceitar a justificativa da *reserva do possível*, a não ser para delimitar a atenção que deve ser materializada por meio das ações estatais positivas assecuratórias do mínimo existencial em relação a todos os direitos fundamentais, com base na regra da proporcionalidade, conforme defendem Sarlet e Figueiredo (2007).

Nesse sentido, verifica-se a existência de uma forte relação entre a reforma agrária, o mínimo existencial e a reserva do possível. Aquela, necessita, verdadeiramente, ser efetivada e, enquanto isso não ocorre, continuam a acontecer os conflitos no campo, com mortes de pessoas inocentes; mantêm-se as dificuldades vivenciadas há anos pelo homem do campo; perpetuam-se os grandes latifúndios improdutivos, possibilitando uma relação privilegiada em que apenas “um por cento da população brasileira possui cerca de quarenta e seis por cento das terras” (ANKERSEN; RUPPERT, 2009, p.26).

Com essas considerações finais encerra-se a presente pesquisa que visou atingir o objetivo apresentado na introdução deste trabalho. Vale ressaltar que essa pesquisa encontra-se à disposição de outros pesquisadores que também poderão aprofundá-la ou relacioná-la a outras pesquisas.

### **Existential minimum, reserve of the possible and the fundamental right to land reform**

**Abstract:** This article aims to understand the process of agrarian reform in Brazil, analyzing it from the perspective of the clause of reserve of the possible and the minimum existential, that is, issues related to the right to positive actions. The research, which specifically addresses the understanding of slowness with which the government implements agrarian reform,

determines that this problem is linked to the lack of effectiveness in the application of both constitutional and infraconstitutional norms by the State; that the reserve of the possible should not serve as an excuse for this slowness; and that the existential minimum for a dignified life is not assured by public policies related to the agrarian reform. The theoretical study discusses the agrarian reform in Brazil's history; it investigates institutes of agricultural and land policy and agrarian reform; it also studies the most important constitutional norms regarding the subject, and even resorts to the jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF) and to academic knowledge. Moreover, the article presents the views of some theorists of constitutional law, and discusses the concepts related to the existential minimum, the reserve of the possible, and the right to positive state actions positive, relating them to the agrarian reform.

**Keywords:** Agrarian reform. Existential minimum. Reserve of the possible. Right to positive actions.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. 669 p.

ANKERSEN, Thomas; RUPPERT, Thomas. **Terra e Liberdade**: A doutrina da função social e reforma agrária na América latina. Tradução Carlos Teodoro Irigaray e Maíra Irigaray. Revista Amazônia Legal, Cuiabá, EditUFMT, n. 4, 2009. Disponível em: <<http://dc528.4shared.com/doc/GfrV-MbC/preview.html>>. Acesso em: 13 nov. 2012.

ARAÚJO JÚNIOR, Vicente Gonçalves de. **Direito Agrário**: doutrina, jurisprudências e modelos. Belo Horizonte: Inédita, 2002. 141 p.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos Fundamentais**: orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. 412 p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editores Malheiros, 2006. 808 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 2.213-MC**. Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT) e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 4 de abril de 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 45-9**. Arguente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Arguido: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 4 de maio de 2004. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343\\_204%20ADPF%202045.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%202045.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2012.

BRENNESEIN, Eliane Cardoso. **Relações de poder, dominação e resistência: o MST e os assentamentos rurais**. 2002. 300 f. Tese (Doutorado)–Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2002. Disponível em: <[http://www.unioeste.br/editora/pdf/eliane\\_brenneisen\\_relacoes\\_de\\_poder\\_thesis\\_protegido.pdf](http://www.unioeste.br/editora/pdf/eliane_brenneisen_relacoes_de_poder_thesis_protegido.pdf)>. Acesso em: 06 nov. 20012.

COELHO, Marcos de Amorim. **Geografia do Brasil**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Moderna, 1996. 400 p.

FARIA, Ricardo de Moura; MARQUES, Adhemar Martins; BERUTTI, Flávio Costa. **História**. Belo Horizonte: Editora Lê, 1989. 454 p.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. 324 p.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: o legado da “raça branca”**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2008. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=D-VJtffLkboC&pg=PA9&dq=A+integra%C3%A7%C3%A3o+do+negro+na+sociedade+de+classes&hl=pt-BR&sa=X&ei=w9FdUo2eHMfbkQfowIH4Dw&ved=0CDQQ6AEwAQ#v=onepage&q=A%20integra%C3%A7%C3%A3o%20do%20negro%20na%20sociedade%20de%20classes&f=false>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006. 504 p.



FIRMIANO, Frederico Daia. **A formação cultural dos jovens do MST: A experiência do assentamento Mário Lago, em Ribeirão Preto (SP).** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 288 p.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina.** Disponível em: <[http://copyfight.noblogs.org/gallery/5220/Veias\\_Abertas\\_da\\_Am%C3%83%C2%A9rica\\_Latina\(EduardoGaleano\).pdf](http://copyfight.noblogs.org/gallery/5220/Veias_Abertas_da_Am%C3%83%C2%A9rica_Latina(EduardoGaleano).pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2012.

GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. **O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e o Mínimo Existencial.** Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/handle/2011/24670>>. Acesso em: 04 nov. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006:** Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil\\_2006/Brasil\\_censoagro2006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/Brasil_censoagro2006.pdf)>. Acesso em: 09 dez. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (Brasil). **Histórico do Incra.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/institucional/historico-do-incra>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 277 p.

MANIGLIA, Elisabete. Segurança alimentar, uma questão de direitos humanos. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 4., 2010, Curitiba, UFPR. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.redesrurais.org.br/sites/default/files/SEGURAN%C3%87A%20ALIMENTAR,%20UMA%20QUEST%C3%83O%20DE%20DIREITOS%20HUMANOS.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro.** 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011. 260 p.

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível. **Tempo Social (Revista de Sociologia da USP)**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 97-128, out. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v11n2/v11n2a07.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2012.

MARTINS, José de Souza. **Reforma agrária: o impossível diálogo.** 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=qB7G8NV->

RA&printsec=frontcover&dq=mst&hl=pt-BR&sa=X&ei=PBGjULvZLejV0QGe3oGoDA&ved=0CDwQ6AEwBTgy#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 14 nov. 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. 478 p.

MOREIRA, João Carlos; SENE, Eustáquio de. **Geografia Geral e do Brasil: espaço geográfico e globalização**. São Paulo: Scipione, 1998. 503 p.

MÜLLER, Friedrich. Teoria moderna e interpretação dos direitos fundamentais. **Anuário Iberoamericano de Justiça Constitucional**, Madrid, n. 7, 2003.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos Fundamentais Sociais: efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008. 351 p.

OPTIZ, Silvia C. B.; OPTIZ, Osvaldo. **Curso completo de direito agrário**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. 484 p.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Carlos Pinto Correia. Lisboa: Editorial Presença, 1993. 448 p.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Direitos fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, n. 1, out./dez. 2007.

\_\_\_\_\_. **Proibição de Retrocesso, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível**. In: **RERE (Revista eletrônica sobre a reforma do Estado)**, Salvador, n. 15, set./nov. 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-15-SETEMBRO-2008-INGO%20SARLET.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2012

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. O princípio constitucional da função social da propriedade. **Revista latino-americana de estudos constitucionais**, Fortaleza, n. 2, jul./dez. 2003.

Disponível em:

<<http://books.google.com.br/books?id=oB3HQOaX2QYC&pg=PA581&dq=pol%C3%ADtica+fundi%C3%A1ria&hl=pt-BR&sa=X&ei=5dywUK-zDYXY9AT1mIBY&ved=0CEAQ6AEwAzgK#v=onepage&q=pol%C3%ADtica%20fundi%C3%A1ria&f=false>>. Acesso em: 28 nov. 2012.

SILVA, Lúcia Osório. As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 2, 1997. Disponível em: <[http://201.55.54.204/produtos/spp/v11n02/v11n02\\_02.pdf](http://201.55.54.204/produtos/spp/v11n02/v11n02_02.pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2012.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. 279 p.

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 8, n. 2, p. 257-301, maio/ago. 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **O STF e a Constituição**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigo.asp#ctx1>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

□ Recebido: outubro/2013. Aprovado: janeiro/2014.

