

1 INTRODUÇÃO

O cenário rural brasileiro vive duas facetas: A primeira a da prosperidade do campo sustentada pelo agronegócio, mostrando o Brasil como grande exportador de produtos agroalimentares, gerador de riquezas e rendas para a promoção do bem estar e desenvolvimento social.

Por outro lado existe uma realidade desoladora que inclui os demais modelos de agricultura, tais como a familiar ou de subsistência, que sem o apoio do Estado, através de uma política agrícola ineficaz, tem dificuldades para resistir a um capitalismo agrícola feroz e bem articulado.

Ademais, em que pese sua relevância para o País, são invisíveis à sociedade e, por diversas vezes, tratadas como atraso ao progresso e sustentabilidade do Brasil.

E no meio desses dois extremos comandados por um poder midiático a serviço de agentes econômicos poderosos, ocorrem tensões e conflitos pelo acesso a justa distribuição de terra, ocasionando chacinas, assassinatos, miséria, enfim, violência no campo aos olhos de um Poder Estatal propositadamente omissivo, ou se fazendo inerte, mas na realidade atuando de forma parcial e nítida.

E, considerando que o conflito agrário no Brasil denota-se como sendo um dos mais expressivos do mundo, atingindo o seio político com a chamada bancada ruralista, e partes cada vez mais organizadas nesse embate, como o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e a UDR - União Democrática Ruralista, a necessidade de intervenção Estatal de forma eficiente e que atendesse realmente os interesses da coletividade se tornaria imprescindível, o que lamentavelmente não ocorre.

Feito esse introito, veremos que a forma de ocupação do território brasileiro contribuiu para essa estruturação fundiária deficitária e que as facetas dos agentes envolvidos – agronegócio de um lado e de outro os demais modelos de agricultura – acima mencionadas, não refletem a realidade exposta, especialmente no que se refere ao atendimento da função social da terra, que para cada um dos grupos envolvidos possui um significado diferente.

A metodologia utilizada se dá através da análise de dados e a partir de uma revisão bibliográfica, utilizando uma pesquisa descritiva procura-se demonstrar fatores que contribuem para o conflito no campo.

2 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO

O processo de ocupação do território brasileiro, pelos portugueses, ocorreu de maneira desordenada, dentro de uma organização possível, desejada apenas pelos lusitanos. Ou seja, instaurou-se um caos jurídico-administrativo em nosso território sendo essa talvez a forma eficaz, ou ao menos, a mais interessante à época para a Coroa Portuguesa administrar, explorar e assegurar o seu domínio sobre nossas terras.

Pioneiros da conquista do trópico para a civilização, tiveram os portugueses, nessa proeza, sua maior missão histórica. [...] Essa exploração dos trópicos não se processou, em verdade, por um empreendimento metódico e racional, não emanou de uma vontade construtora e enérgica: fez-se antes com desleixo e certo abandono (HOLANDA, 1995, p. 43).

Alguns fatores podem ser citados como primordiais para essa situação. Primeiro, o mercado colonial brasileiro era secundário. Portugal prioriza o comércio realizado no Índico, devido a sua localização, visto como estratégico no campo econômico, já sedimentado e lucrativo em razão dos produtos comercializados.

O território brasileiro, por sua vez, nesse primeiro contato com a Metrópole não atraiu a atenção do conquistador lusitano, vez que não apresentava aparentemente atrativos econômicos imediatos que viessem a justificar uma rápida ocupação.

Como tratado por MORAES (2000), ao contrário do território americano ocupado e explorado pelos conquistadores espanhóis, não havia no Brasil “os estoques metálicos entegourados” (ibid., p. 290), nem tampouco a existência de “lucrativos produtos” a justificar uma “rede de comércio”, e por consequência o Brasil era tratado com certo desinteresse por Portugal, a qual apenas mantinha apenas uma atividade de vigilância exercida por pequenas frotas.

Somente após o declínio português na exploração do comércio com a Índia e com o Oriente, o mercado colonial brasileiro começa a ganhar importância saindo do esquecimento lusitano.

Com isso era natural que no primeiro momento a territorialização brasileira se desse com o escopo de evitar invasões, de modo que esse “desleixo e certo abandono” citado por HOLANDA (1995, pág. 43), fora na verdade consciente e pensada.

Afinal, ao contrário dos territórios orientais, no Brasil ainda não existia um comércio regular. As comunidades aqui fixadas tinham hábitos nômades, ou então, produziam apenas

para consumo próprio, com quase nenhuma produção considerada excedente, no sentido de possibilitar ser objeto de troca no mercado europeu.

Esse fato é apontado e questionado por Raimundo Faoro: “A expedição de Martim Afonso de Sousa e o regime das capitânicas hereditárias (1534-49) se alimentariam de outro propósito, provavelmente o de fixar populações ociosas e assegurar, com a povoação, a defesa do território.” Isto pode ser explicado, pois “O monopólio real não se exerceu diretamente, mas mediante concessão: o rei permaneceria comerciante, sem envolvimento imediato no negócio, mas vigilante, com o aparelhamento estatal a serviço de seus interesses” (FAORO, 2001, p. 129 103-107).

Portanto, nessa fase inicial compete quase que exclusivamente a empresa comercial, que tinha como principais agentes os mercadores privados, uma exploração do território brasileiro.

Contudo, esse cenário muda. A “perspectiva de exploração de riquezas minerais” ocasionadas pelo sucesso da exploração e colonização da Espanha no território americano, aliada a “concorrência de navios de outras bandeiras na costa” brasileira, irão despertar um maior interesse da “Coroa Portuguesa”, de forma a promover uma ocupação e colonização do Brasil. (SODRÉ, 1990, p. 60).

Todavia, alguns fatores teriam que ser considerados: a extensão continental do território brasileiro; o reduzido número de lusitanos para ocupá-lo; e a existência de centenas de grupos humanos já fixados, vulgarmente denominados de selvagens, silvícolas ou índios.

Portugal tinha como prioridade promover a rápida ocupação do território brasileiro, seja para repelir invasões de terras, seja para extrair a riqueza natural que foi descobrindo, iniciando pela extração do pau-brasil; para tanto, utilizou-se do regime das sesmarias, fator fundamental para a ocorrência da cultura patrimonialista.

Aproveitando-se de senhores portugueses que ambicionavam meios de grandeza e riqueza, El-Rei de Portugal D. João III, devidamente instruído da importância do Brasil, utiliza como modelo de administração territorial o sistema de capitânicas hereditárias.¹ A utilização desse modelo de organização político-administrativa, em que pese o posterior relativo fracasso, vislumbrava o mais apropriado a ser utilizado pela Coroa Portuguesa, vez que não dispunha de tantos recursos financeiro e pessoal em números necessários para uma adequada e organizada ocupação territorial.

¹ Forma de descentralização administrativa delegando a donatários, que por sua vez a sesmeiros, a colonização e exploração de determinada área mediante retribuição pecuniária. Hereditária porque era transmitida de pai para filho.

Por esse sistema o Rei delegava aos donatários a administração e exploração de imensas faixas de terras e, por sua vez, mantinha a tutela, guarda e vigilância do território, recebendo ainda tributos relativos aos imóveis concedidos.

Sistema de capitanias no Brasil transparece na relação estabelecida entre o rei e o donatário, em que este é definido como ocupante da terra por graça real, terra que não sai do domínio público. É nesse sentido que a capitania não pode ser confundida com um feudo, sendo antes um empreendimento “paraestatal” da Coroa, um expediente para atrair “elementos privados na exploração das conquistas”. (MORAES, p. 299 e 300).

Assim, doze foram os donatários, mas quinze os quinhões e, como Martim Affonso de Souza, em 1532, desembarcou no Brasil para assumir a capitania posteriormente denominada de São Vicente, pode ser oficialmente considerado o primeiro latifúndio que se tem notícia em nosso país. Essa prática dá início ao denominado clientelismo, tema que será aprofundado ao discorrer-se sobre a função social da terra.

Com a divisão em capitanias é implantado o regime das sesmarias.² A Coroa Portuguesa³ fazia a transmissão da terra aos capitães donatários, legitimando a sua posse, bem

² Sesmarias são propriamente as dadas de terras casaes, ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não o são. Tit. XLIII, Liv. IV das Ordenações Philippinas.

³ As referidas doações são vinculadas, nas famílias dos primeiros donatarios; obrigando aos sucessores herdeiros, sob pena de perdimento da capitania, a guardarem para sempre os mesmos appellidos.

Apezar desta concessão, claro está que, segundo a lei geral, cada herdeiro necessitava sempre da confirmação régia, e ás vezes o mesmo herdeiro a pedia cada vez que a corôa passava a novo rei. Os morgados, isto é, as capitanias, deviam seguir indivisivelmente, assim nos transversaes e ascendentes como nos bastardos, até pela linha feminina, o que fôra abolido pelo dita lei mental. E isto com tanto empenho que, excepto no caso de traição á corôa, o vínculo seguia ao successor, quando o proprietario comettesse crime tal que pelas leis do reino devesse perdeI-o.

O donatario da terra poderia perpetuamente:

Chamar-se capitão e governador della;

Possuir na mesma uma zona de dez e-, alguns, até dezeseisleguas de extensão de terra sobre a costa, comtanto que fossem em quatro ou cinco porções separadas entre si duas leguas pelo menos, e nunca juntas; sem pagarem outro tributo mais que o dizimo;

Captivar gentios para seu serviço e de seus navios;

Mandar delles a vender a Lisboa até trinta e nove (a uns mais que a outros) cada anno, livres da siza que pagavam todos os que entravam;

Dar sesmarias, segundo as leis do reino, aos que as pedissem, sendo christãos; não ficando estes obrigados a mais tributoque o dizimo.

Porêms as doações constituiram apenas a legitimidade da posse, e os direitos e privilegios do donatario. Falta pois que nos occupemos do titulo do pacto que fixava os deveres deste último para com a corôa, e para com os colonos ou futuros habitadores do couto. Este pacto era o "*Foral* dos direitos, foros e tributos e cousas que na dita terra haviam os colonos de pagar" 1 ao rei e ao donaiario. Era um contracto emphiteutico, em virtude do qual se constituíam perpetuos tributarios, da coroa e dos donatarios capitães mores, os solarengos que recebessem terras de sesmarias. A preferencia dada ao systema de razão (pensão do dizimo) a um foro certo, proveiu de ser elle o mais de accordo com as idéas religiosasdos colonos.

Cada capitania recebeu o seu foral. Nelle se confirmam as doações e privilegios feitos ao senhor da terra; estipulam-se os foros dos solarengos que a haviam de habitar, e as pouquíssimas regalias, que a corôa se reservava. Estas se reduziam aos direitos das alfandegas, ao monopolio das drogas e especiaria, ao quinto dos

como os direitos e privilégios, através da *Carta de Doação*. Posteriormente firmava-se um pacto denominado Foral, onde estipulava-se as obrigações incluindo os tributos pertinentes, destacando o pagamento do foro⁴. Tinha-se como objetivo tornar a terra produtiva e promover seu pagamento necessário, sob pena de perder a concessão.

Os capitães donatários, por sua vez, faziam a cessão para os denominados sesmeiros que acabavam por adquirir o domínio útil da terra para cultivo e exploração, tornando-a produtiva. O regime de sesmarias já existia em Portugal desde 1375 e tinha sido instituído para reparar a crise agrícola ocasionada pela situação econômica decorrente dentre outros fatores do êxodo rural que ali ocorria. Consta-se que lá o instituto tinha como finalidade combater a escassez de alimentos sendo utilizado para terras que já tinham sido cultivadas e objeto de confisco.

Todavia, no Brasil a finalidade era outra. Buscava-se aqui, mediante uma delegação a particulares, promover o cultivo da terra nua, ou seja, a implantação de um sistema agrícola visando à exportação de monoculturas, denominado “*plantation* açucareira”. Conseqüentemente, o regime de sesmarias instituído no Brasil acabava por diferenciar-se do instituto similar vigente em Portugal, a qual devido às adaptações tinha a natureza jurídica parecida com a enfiteuse,⁵ criação do direito romano, muito embora a palavra seja de origem grega.

Embora o regime de sesmarias tivesse como finalidade promover a colonização do território brasileiro (e no caso do descumprimento das obrigações impostas aos sesmeiros, notadamente o pagamento dos tributos, incidiria a pena de comisso⁶), poucas foram as capitânicas que experimentaram um sucesso nessa empreitada. Consta que, excetuando Pernambuco e São Vicente, a grande maioria fracassou, devido a vários fatores, como por exemplo, invasões e conflitos armados.

metaes e pedras preciosas que se encontrassem, e, finalmente, ao dizimo de todos os produtos pagos ao rei, que como chefe dos mestrado e padroado da ordem de Christo, deveria prover, segundo dissemos, quanto respeitava ao culto divino.(Varnhagen, 1870, pág. 144 e 146).

⁴ Posteriormente, El-Rei D. João III preocupado com os privilégios que tinham sido concedidos aos primeiros capitães resolve revogá-los e a fim de organizar a colônia brasileira nomeia como Governador Geral Thomé de Souza.

⁵ A “enfiteuse” é o direito real limitado que confere a alguém, perpetuamente, os poderes inerentes ao domínio, com a obrigação de pagar ao dono da coisa uma renda anual [...] Na enfiteuse quem tem o domínio do imóvel aforado se chama senhorio direto; quem o possui imediatamente, enfiteuta ou foreiro. Costuma-se dizer que o senhorio é o titular do domínio eminente ou direto e o foreiro do domínio útil, em alusão ao processo de fragmentação da propriedade realizado no direito medieval. (Gomes, 2002, p. 263).

⁶ A pena de comisso consistia na perda do domínio útil, retornando a posse para a Coroa Portuguesa.

Ademais, devido à grande extensão da terra concedida, os sesmeiros não possuíam condições de explorá-la adequada e integralmente, de modo que para não incorrerem na pena de comisso, apenas realizavam o pagamento dos tributos. Tal fato acabou por ser o embrião do processo chamado de latifundização no Brasil.

Ao tratar do instituto da enfiteuse que se aplica perfeitamente ao regime das sesmarias, Gomes (2002, p. 265) enfatiza um aspecto negativo:

A enfiteuse foi instituída para favorecer o aproveitamento das terras incultas no regime da grande propriedade. [...] Aquela instituição simples que os romanos organizaram, transformou-se na Idade Média, convertendo-se em fonte de renda para os senhores de grandes extensões territoriais, ao mesmo tempo em que se apresentava aos que cultivavam a terra como intolerável ônus à sua propriedade de fato.

Contudo, o sistema de sesmarias trouxe ainda mais duas desvantagens. A primeira é que em razão da extensão das terras concedidas, não era possível um controle pleno, devido a invasões praticadas por indígenas ou mesmo por portugueses, aparecendo a figura do posseiro e por consequência gerando o minifúndio.

A segunda - a mais séria desvantagem trazida por esse sistema - foi o denominado clientelismo na distribuição de terras. Ou seja, um instrumento de barganha política que consiste na distribuição de bens públicos a determinados particulares, promovendo a cultura patrimonialista brasileira.

O regime de sesmarias não tendo atingido o objetivo pleiteado e se tornando um regime oportunista veio a ser suspenso por José Bonifácio de Andrada e Silva, através da Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822. Infelizmente, tal modelo proporcionou um vazio legislativo preenchido somente em 1850, com a promulgação da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, dispondo sobre as terras devolutas do império.

Fator que contribuiu para a manutenção de uma estrutura fundiária que permitiu o apossamento de terra por pessoas, sem a existência de um título, ou que efetivamente contribuíssem para sua devida e racional exploração.

3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

Um dos maiores responsáveis pela elevação da função social à categoria de princípio foi Léon Duguit. Decano da faculdade de Bordeaux e adepto da filosofia positivista de Augusto Conte, influenciou e revolucionou o estudo do direito público, notadamente por

defender que o Estado não existe como pessoa autônoma, ou seja, como sujeito de direitos e isso em razão de que para Duguit na realidade o que existem são governantes – agentes que exercem o poder e governam sobre o manto estatal. Sua maior contribuição se refere ao desenvolvimento da teoria da função social, pautada na solidariedade social que permeia a sociedade.

Para Duguit o homem só pode viver em sociedade, mas a sociedade só existe em razão da solidariedade, que mantém o vínculo dos indivíduos. Consequentemente, as regras de direito, regras de conduta, são individuais, mas também serão sociais.

Afinal, a existência de regras ocorre em razão da existência da sociedade. Com isso, busca superar a doutrina individualista. Embora a regra de direito fosse idêntica a todos os indivíduos, diante das tendências e potencialidades diferentes presentes em cada um destes, a fim de atender a solidariedade social seria necessário à imposição de deveres diversos, o que para Duguit acabaria por rechaçar a concepção de igualdade absoluta disseminada na França Revolucionária.

Ao discorrer acerca do direito fundado na solidariedade social, Duguit supera a posição dos jusnaturalistas que entendem como ideal e absoluto:

[Afinal] sendo todo indivíduo obrigado pelo direito objetivo a cooperar na solidariedade social, resulta que ele tem o “direito” de praticar todos aqueles atos com os quais coopera na solidariedade social, refutando, por outro lado, qualquer obstáculo à realização do papel social que lhe cabe. (Duguit, 2009, pág. 47).

Como bem define Gomes (2002) “Leon Duguit pode ser considerado o pai da ideia de que os direitos só se justificam pela missão social para a qual devem contribuir” (pág. 108), e no caso da propriedade privada, Duguit defende a imposição de uma finalidade social, sem, contudo, ser contra ou combater o caráter econômico gerado pelo bem:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregar-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder. (*apud* Gomes, pág. 108).

Duguit entende que a propriedade deve ser atribuída aquele indivíduo que se encontre numa situação econômica que lhe permita contribuir para o progresso social, decorrente da própria evolução social.

Seu descontentamento com a doutrina individualista que considera a liberdade e a propriedade como direitos absolutos consiste justamente na impossibilidade de se reconhecer as propriedades que existiam de fato e na inviabilidade de condicionar seus limites.

A concepção de propriedade se transforma na medida em que evoluem as necessidades sociais, de modo que deixa de ser absoluto e estático para ser dinâmico e mutável. Assim, como os direitos dos proprietários considerados justos na medida em que se adequem a sua condição particular, limitados por sua missão social.

E na contemporaneidade vislumbrar-se justamente o esforço em retirar o caráter individual e absoluto que paira sobre os direitos dos proprietários, de modo que influenciável pelos estudos de Duguit busca-se a rever o instituto jurídico propriedade.

Entretanto, a cultura patrimonialista arraigada no Brasil desde a época colonial acaba por ser um entrave, ou melhor, uma forma de aplicação da função social adaptável aos interesses de agentes públicos e particulares, que por não desejarem fazer distinção entre o que é público e o que é particular, o que é individual e o que é social, acabam por comprometer sua incidência nos moldes defendidos por Duguit.

Contudo, nesse contexto histórico, o patrimonialismo é um dos elementos condicionantes do atual modelo de ocupação do solo. A ordem capitalista como diretriz da política econômica e social adotada em nosso país despotencializa a função social da terra, servindo de suporte a agentes envolvidos com a terra que buscam uma exploração voltada apenas para atender interesses financeiros.

Se no início da colonização houve a fase da plantation açucareira, atualmente vivenciamos a fase das commodities⁷. Ao contrário de povos andinos situados na América do Sul que buscam reviver e manter a tradição de *Pachamama*⁸, o solo brasileiro é visto como prospero no sentido de gerador de riquezas, contando com o apoio dos agentes estatais.

A atual Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro do ano de 1988, fez parte do processo de reabertura política do Brasil, após um período sob o denominado Regime Militar. Fruto de uma dogmática eclética formada por ideologias contrapostas, mas que em

⁷ Expressão derivada do inglês utilizada para fazer referência a bens ou produtos agrícolas, recursos minerais, dentre outros, como por exemplo, soja, cana-de açúcar, gado, café, petróleo, etc., que tenham valor comercial e são negociados nas bolsas de valores e mercadorias.

⁸ Proveniente da língua quechua numa tradução literal seria “Terra Mãe” ou “Mãe Terra”, embora Pacha também tenha o significado de espaço. Em contraposição a doutrina do desenvolvimento econômico, é visto como símbolo de proteção ao planeta, na qual o homem é parte integrante que retira o seu sustento e deve ajudar na preservação e conservação do planeta.

tese, seriam conciliadas, a Constituição Federal de 1988, tem como escopo garantir aos diversos agentes formadores de uma sociedade pluralista e complexa um compromisso de garantias e direitos individuais pautados numa perspectiva dialético-social.

Dallari (2010) aponta a multiplicidade de sociedades formadas por agrupamentos de indivíduos identificados por um mesmo fim. E, mesmo existindo o que denomina de movimentos de diferenciação, acabam por necessitarem uns dos outros para a própria sobrevivência, o que se dá através de um processo de solidariedade social.

Afinal, cada sociedade obtém proveitos e benefícios das atividades desenvolvidas pelos demais grupos através de uma coordenação singular. Entretanto, como os interesses são conflitantes e necessitam de concessões, por vezes gera uma inviabilidade de harmonização, razão pela qual se exige “um poder social superior, que não sufoque os grupos sociais, mas, pelo contrário, promova sua conciliação em função de um fim geral comum” (DALLARI, 2010, p. 47).

O Estado, em tese, não deveriam seguir as ideologias de um determinado grupo, mas acaba por ser influenciado por estas.

Por consequência, os agentes que compõem grupos que formam uma sociedade, ao se sobreporem aos demais grupos sociais, utilizam-se do poder dominante presente na figura do Estado para fazerem valer seus interesses.

Norberto Bobbio (2000) ao tratar do tema “a democracia e o poder invisível” discorre acerca da finalidade da democracia em por um fim ao denominado “duplo Estado”,⁹ de modo em que suas ações sejam desenvolvidas publicamente, como forma de evitar atuações secretas que teriam o aspecto de injustas por não permitir aos cidadãos o direito de conhecê-las, fiscaliza-las e o mais importante controlá-las. (Ibid. pág. 4). Em outro escrito, Bobbio trata do que denomina de governo, “subgoverno” e “criptogoverno”, que seriam divisões de poder “não mais verticalmente ou horizontalmente, segundo as distinções clássicas, mas em profundidade, quer dizer, em poder emergente (ou público), semi-submerso (ou semi-público) e submerso (ou oculto) (ibid., pág.117).

Subgoverno corresponderia ao governo da economia, ou seja, o Estado de Direito tem seus atos submetidos ao controle jurisdicional, função atribuída ao Poder Judiciário, mas

⁹ Conforme referenciado por Bobbio (2000, pág. 41) esse tema foi tratado por Alan Wolfe, *The Limits of Legitimacy. Political Contradictions of Contemporary Capitalism*, The Free Press, New York, 1977. Duplo Estado no sentido de que existiria sempre ao lado do Estado visível um Estado invisível composto por sociedades de conhecimento geral, mas que ao invés de serem combatidas pelo Estado visível, se aproveitava de seus agentes para exercer o chamado poder invisível para a satisfação de seus próprios interesses em detrimento dos outros grupos e do próprio Estado.

que hodiernamente deixa de ser apenas eminentemente político para atuar nesta seara e com isso ligar-se a “gestão dos grandes centros de poder econômico (bancos, indústrias estatais, indústrias subvencionadas, etc.) (ibid., pág. 117). Com isso, Bobbio classifica o subgoverno como pertencente em grande parte ao poder invisível na medida em que os atos praticados em sua grande maioria não sofrem um controle jurisdicional ou democrático. (ibid., pág. 118).

Quanto ao denominado “criptogoverno” seria o “conjunto das ações realizadas por forças políticas subversivas que agem na sombra em articulações com os serviços secretos, ou com uma parte deles, ou pelo menos por eles não obstaculizadas.” (ibid., pág. 118).

Organizações criminosas, terroristas, mafiosos, seriam exemplos extremos desses grupos que usam táticas para atacar e desestabilizar o Estado visível.

A grande questão é que no Brasil ocorre o seguinte fato: certos grupos estão presentes tanto no subgoverno quanto no criptogoverno. E, não buscam apenas desestabilizar o Estado visível, mas utiliza-lo para obterem proveitos econômicos e torna-lo a serviço do poder invisível.

Todos esses fatores apontados acima contribuem para a falta de efetivação das diretrizes almeçadas quando da elaboração da Constituição Federal de 1988. Nessa teia de agentes envolvidos com a terra temos de um lado grandes produtores rurais e de outro movimentos sociais, ou seja, agentes que defendem a exploração do solo para a produção de alimentos e geração de riquezas.

Com isso, os diversos agentes envolvidos estão em constante conflito, buscando sobressair seus interesses, utilizando discursos que os categorizam e justificam suas ações.¹⁰ Diante dos interesses antagônicos, a luta pelo poder promove territorialização, desterritorialização e reterritorialização desses agentes; com isso cria-se o chamado *apartheid* social, muito bem trabalhado por Boaventura de Sousa Santos:

A terceira forma de fascismo social é o fascismo territorial. Existe sempre que actores sociais com forte capital patrimonial retiram ao Estado o controlo do território onde actuam ou neutralizam esse controlo, cooptando

¹⁰ Ver, especialmente, esta passagem de Saquet: “Um aspecto quase negligenciado nas abordagens referentes à contribuição de Raffestin (1993), é justamente o que denomina de sistema territorial, resultado das relações de poder do Estado, das empresas e outras organizações e dos indivíduos. Referenciando-se em Gottmann (1973) e Soja (1971), Claude Raffestin afirma que, historicamente, os atores sociais efetuam a repartição da superfície terrestre, a implantação de nós e a construção de redes. Os sistemas territoriais permitem assegurar a coesão de territórios e o controle de pessoas e coisas. As tessituras, os nós e as redes são subconjuntos que sustentam as práticas espaciais, tanto econômica como política e culturalmente, revelando a produção territorial. Essas práticas se inscrevem no campo do poder de maneira relacional, como propugnara Michel Foucault” (2007, p. 76).

ou violando as instituições estatais e exercendo a regulação social sobre os habitantes do território sem a participação destes e contra os seus interesses. Na maioria dos casos, estes constituem os novos territórios coloniais privados dentro de Estados que quase sempre estiveram sujeitos ao colonialismo europeu. Sob diferentes formas, a usurpação original de terras como prerrogativa do conquistador e a subsequente “privatização” das colônias encontram-se presentes na reprodução do fascismo territorial e, mais geralmente, nas relações entre terratenientes e camponeses sem terra. As populações civis residentes em zonas de conflitos armados encontram-se também submetidas ao fascismo territorial (2007, p. 17).

O ponto de equilíbrio seria justamente o cumprimento da função social como um processo de troca ou de comunicação, na relação entre os agentes políticos, econômicos e comunidades locais.

No cenário rural, devido ao processo de estruturação fundiária ocorrida em nosso país, a função social da terra é vista a partir da perspectiva dos diversos agentes envolvidos, sendo esse fator decisivo para fomentar tensões e conflitos.

Fruto da precariedade da estrutura estatal, muitas vezes ocasionada pela omissão proposital de seus agentes, derivado de uma política agrícola, em certo ponto parcial, acaba por atender o grupo mais forte economicamente.

O capital do agronegócio é controlado por uma elite rural que detém o fornecimento de sementes e agrotóxicos e cada vez mais exerce influência sobre as políticas de Estado, na medida em que elege parlamentares e chefes do Poder Executivo, com o fim único de atender a seus interesses em detrimento da coletividade.

Esses fatores condicionam uma atuação de agentes estatais no que se refere à proteção da saúde dos consumidores e preservação do meio ambiente. O resultado é que atualmente, mais da metade da área plantada está voltada para a agroindústria, que direciona sua atenção para exportação e negociação de commodities.

A grande propriedade rural para atender a função social tem como um dos requisitos ser produtiva. Isso vai de encontro aos interesses dos agentes relacionados ao agronegócio que direcionam seus esforços a uma preocupação de produção quantitativa e não qualitativa.

Para tanto, necessitam de mais áreas e devido ao poder que exercem expandem seus domínios através de fronteiras agrícolas, utilizando cada vez mais sementes geneticamente modificadas e produtos agroquímicos para alcançar resultados mais eficientes, com a total consciência e conivência do Estado e seus agentes. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) já divulgou relatórios demonstrando que o brasileiro consome muito

acima da média mundial e de níveis aceitáveis produtos alimentares com altos índices de agrotóxicos, tudo em prol da produtividade.

Os demais modelos de agricultura, dentre eles a agricultura familiar, embora responsáveis por mais de 70% (setenta por cento) do abastecimento alimentar não tem o efetivo amparo estatal, que no máximo abre linhas de créditos¹¹, como se fosse o único entrave para o bem desempenho desses agentes.

Contudo, não basta o crédito a taxa de juros consideráveis, se as sementes são fornecidas por agentes do agronegócio, se a posse agroecológica e a agrobiodiversidade são reféns de patentes sobre cultivares, ou seja, todo o conhecimento adquirido e utilizado no campo passa a pertencer a agentes econômicos de grande porte, inclusive estrangeiros!

A falta de um efetivo apoio do Estado no campo técnico e gerencial, ou seja, com inovações tecnológicas, condições dignas de trabalho, auxílio no escoamento da produção, fim dos intermediários e principalmente exposição à sociedade da realidade da agricultura familiar contribuem para essa situação.

Fruto de uma política agrária ineficaz e ultrapassada, que remonta ao século passado, caso não haja uma intervenção baseada em um dirigismo agrícola onde os agentes estatais realmente atuem para uma justa distribuição de terra, conceda meios para uma exploração adequada e racional do solo e imponha uma produção alimentar condizente às necessidades da sociedade levando-se em consideração as condições de cada região, de nada adiantará as medidas adotadas, as quais beneficiam em sua maioria os detentores de grandes áreas de terra.

Ademais, outros fatores contribuem para esta estrutura fundiária deficitária: O processo para distribuição de terras e a sua regularização.

Valdeir Cardoso do Nascimento (2017), em artigo embasado no Processo nº TC 000.517/2016-0 - Acórdão nº 775/2016-TCU-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU, aponta diversas irregularidades encontradas no repasse de lotes de terra, que a princípio estariam destinadas a reforma agrária, mas que serviram para criar um comércio lucrativo, diante de uma omissão proposital, para não firmar complacência dos agentes estatais.

O INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, autarquia federal, criada com a finalidade de organizar a estrutura fundiária brasileira, tem legitimidade para expedir títulos de domínio ou autorizar concessões de uso. Para tanto, tem por obrigação

¹¹ Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, instituído pelo Governo Federal no ano de 1995, tem como objetivo conceder aos agricultores familiares e pequenos produtores rurais, linhas de crédito e financiamentos a baixas taxas de juros, a fim de estimular a permanência do agricultor no campo, introduzi-lo na cadeia do agronegócio e propiciar maior oferta de alimentos.

verificar o preenchimento de requisitos por parte dos interessados, a fim de garantir uma justa distribuição de terra a pessoas que as utilizariam para prover a própria subsistência e de seus familiares.

Contudo, Nascimento (2017) menciona que o Tribunal de Contas da União-TCU ao fazer o cruzamento dos dados, em 19 de janeiro de 2016, encontrou 479.695 casos de beneficiários com suspeitas de irregularidades, sendo 114.621 beneficiários contemplados que estavam nos bancos de dados como servidores públicos civis e militares nas esferas federal, estadual e municipal e 61.966 beneficiários contemplados nos bancos de dados da Receita Federal do Brasil – RFB, como empresários do ramo comercial ou industrial. (Ibid., 2017, p. 9-13).

Tabela 1 – Registros de beneficiários do SIPRA¹² com indícios de irregularidades

Irregularidade por unidade familiar	Ocorrências antes da data de homologação		Ocorrências depois da data de homologação		Ocorrências sem informação de data	Total
	Quantidade	%	Quantidade1	%	Quantidade	Quantidade
Concessão a pessoas já contempladas na PNRA	0	0%	0	0%	23.200	23.200
Idade inferior a 18 ou maior que 60	0	0%	0	0%	5.551	5.551
Proprietários com área maior 1 modulo rural	0	0%	0	0%	841	841
Servidores públicos	40.008	28%	104.344	72%	269	144.621
Empresários	16.022	26%	45.942	74%	1	61.965
Estrangeiros	0	0%	0	0%	213	213
Aposentados por invalidez	2.573	26%	7.301	74%	0	9.874
Maus antecedentes	15	7%	203	93%	0	218
Titulares de mandatos eletivos	11	1%	1.006	99%	0	1.017
Falecidos	1.151	3%	36.817	97%	29	37.997
Renda superior a 3 salários mínimo	1.064	4%	20.235	76%	5.317	26.616
Renda superior a 20 salários mínimo – alta renda	0	0%	139	69%	63	202
Portador de	1.775	17%	4.926	47%	3.878	10.579

¹² Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária.

deficiência física ou mental						
Local do lote recebido diferente do local da residência	0	0%	248.926	100%	0	248.926
Local do lote fora do Estado de Residência	0	0%	49.901	100%	0	49.901
Sinais exteriores de riqueza - veículos de alto valor	0	0%	0	0%	19.393	19.393
Total	62.619	10%	469.9978	81%	58.818	591.415
Total sem duplicidades						479.695

Fonte: (BRASIL, 2016).

As irregularidades encontradas são decorrência da vulnerabilidade do processo para concessão de lotes de terras, e acabam por beneficiar indivíduos com alto poder aquisitivo, ou que externam sinais de riqueza, incluindo servidores públicos que a priori deveriam atender os interesses da coletividade.

Recentemente o Estado visando por um fim na sobreposição de imóveis rurais, grilagem de terras, como forma de coibir a violência, conflitos e irregularidades dos imóveis rurais, bem como, trazer mais segurança ao trabalhador do campo impôs a necessidade do georreferenciamento de imóveis rurais, procedimento conduzido para o mapeio do imóvel, determinando sua dimensão e posição geográfica por meio do Sistema Geodésico Brasileiro (SGB).

Freitas (2017) em artigo sobre o georreferenciamento expos que se trata de uma técnica moderna de agrimensura, que para sua realização será necessário um profissional dessa área credenciado junto ao INCRA, órgão responsável pela análise da documentação e expedição de certificação da regularidade do imóvel rural, desde que preenchidos os requisitos exigidos por lei.

Realizado através de aplicação de normas técnicas, modernas e específicas, esse instrumento permite auferir com precisão a constatação da localidade e dimensão do imóvel rural, dentre outros aspectos, propiciando um maior controle por parte do agente estatal, evitando invasões e confecções de documentos falsos, gerando com isso uma melhor organização da estrutura fundiária brasileira.

Contudo, embora salutar a medida adotada, o custo para realização do procedimento do georreferenciamento do imóvel rural, em regra, compete ao proprietário do bem e, devido

ao seu elevado valor inibi a sua feitura. Com isso, até o corrente ano de 2017, grandes produtores rurais que detém um maior capital foram os responsáveis pela maioria das áreas que realizaram o procedimento e obtiveram o certificado de regularização.

Além disso, obtida a certificação não se poderá mais questionar a dimensão e localidade da área, de modo que aquele proprietário que primeiro realizar o procedimento terá a vantagem de ter sua área demarcada e segura contra posteriores demarcações e questionamentos.

Freitas (2017) traz informações relativas aos imóveis que já possuem certificação:

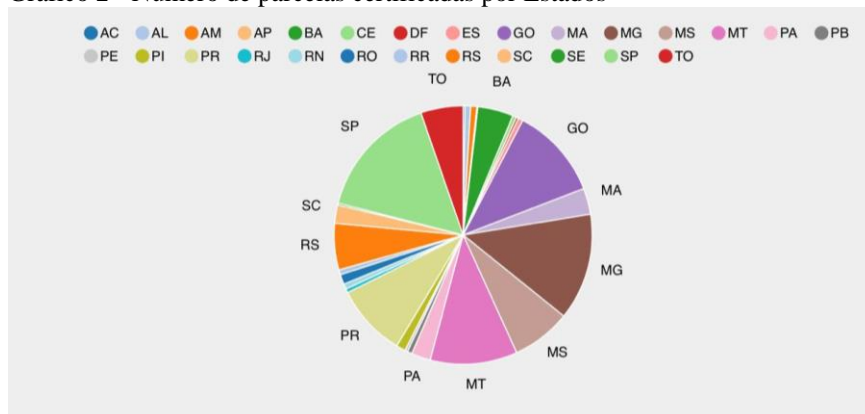
Gráfico 1 – Números de imóveis rurais certificados até 2015.



Fonte: (SIGEF, 2013)¹³.

Contudo as áreas em que há uma maior incidência de conflitos fundiários o número de imóveis georreferenciados são menores. A título de exemplo o Estado do Tocantins, no mês de maio de 2017, possui 13,701.00 imóveis rurais certificados e 8,789,506.20 quantidade de hectares (HA) certificados, sendo em sua maioria grandes propriedades rurais.

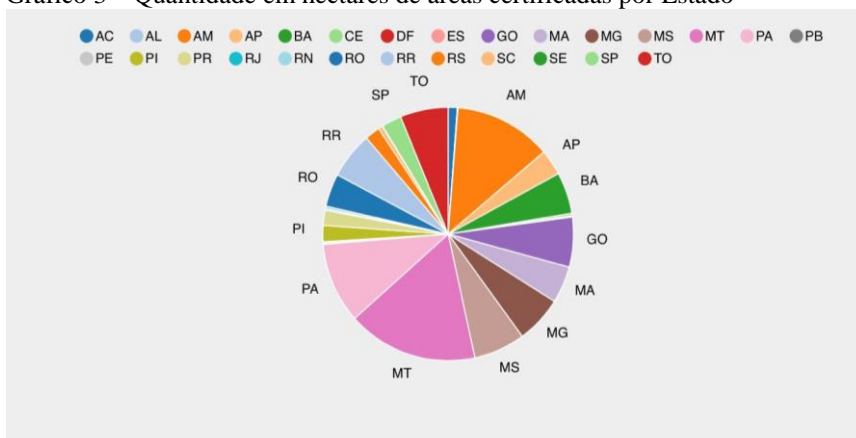
Gráfico 2 - Número de parcelas certificadas por Estados



¹³ SIGEF – Sistema de Gestão Fundiária desenvolvido pelo INCRA/MDA para gerenciar informações fundiárias do meio rural brasileiro

Fonte: (SIGEF, 2013).

Gráfico 3 – Quantidade em hectares de áreas certificadas por Estado



Fonte: (SIGEF, 2013).

Apura-se que os médios e pequenos produtores rurais ficam em desvantagem diante da falta de incentivos do Governo Federal para a realização do georreferenciamento e com isso os detentores de grandes áreas as tem devidamente certificadas e delimitadas, gerando documentação segura e inquestionável mesmo havendo eventual ocupação de terras, de forma irregular, anteriormente ao procedimento.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A função social tanto defendida, atualmente, tem apenas uma representação simbólica para os agentes envolvidos no campo, diante da falta de uma atuação governamental efetiva, mas com apoio político cada vez mais definido.

Conforme mencionado, constata-se também que para cada um dos agentes envolvidos a expressão “função social” tem um significado diferente, ou seja, para a poderosa agroindústria a função social refere-se ao resultado da produção, aspectos financeiros, exploração total do solo, enquanto que para os agricultores familiares significa retirar o alimento para seu sustento, de seus familiares e da comunidade, com uma maior preservação do meio ambiente, produção alimentar com menos produtos agroquímicos, enfim, mais preocupados com a qualidade do que a quantidade a ser produzida.

O Supremo Tribunal Federal (2016), órgão de cúpula do Poder Judiciário ao enfrentar o tema “desenvolvimento agrícola” sob a ótica da função social traz um posicionamento no sentido da preponderância dos interesses da coletividade sobre a dos

particulares. Refere-se aos proprietários rurais, impondo uma determinação do Estado de fazer frente a qualquer abuso com a aplicação das sanções correspondentes.

- 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. As prescrições constantes da MP 2.027-38/2000, reeditada, pela última vez, como MP 2.183-56/2001, precisamente porque têm por finalidade neutralizar abusos e atos de violação possessória, praticados contra proprietários de imóveis rurais, não se mostram evadidas de inconstitucionalidade (ao menos em juízo de estrita deliberação), pois visam, em última análise, a resguardar a integridade de valores protegidos pela própria Constituição da República. O sistema constitucional não tolera a prática de atos, que, concretizadores de invasões fundiárias, culminam por gerar – considerada a própria ilicitude dessa conduta – grave situação de insegurança jurídica, de intranquilidade social e de instabilidade da ordem pública. [ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.] (p. 1370).
- A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público o dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental. [MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995.]

Conforme salientado pelo Ministro Relator na ADI 2.213 MC, acima mencionada, “o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada...”.

Nesse sentido, independentemente da área de terra rural e do agente envolvido, para que se cumpra a função social, e, portanto, promovendo uma destinação social ao bem, será necessário observar e cumprir os requisitos fixados pela Constituição Federal, em seu artigo 186, regulamentado pela lei n. 8.629/93 que dispõem sobre reforma agrária.

Consequentemente, o imóvel rural deverá simultaneamente:

a) ter aproveitamento racional e adequado, atingindo graus de utilização da terra e de eficiência na exploração;

b) utilizar de forma adequada os recursos naturais disponíveis, impedindo seu esgotamento ou desvirtuamento de sua finalidade;

c) preservar o meio ambiente, evitando a poluição e a degradação ambiental, promovendo a manutenção do equilíbrio ecológico, e resguardando a comunidade local, de modo a garantir o bem-estar de todos;

d) observar as disposições que regem as relações de trabalho, bem como promover uma exploração agrícola que favoreça o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores.

A função social da propriedade serve como limite ao direito absoluto do proprietário e condiciona seu uso e exploração econômica à observância da preservação do meio ambiente e atendimento de toda a coletividade. Sua inobservância autoriza a intervenção dos agentes estatais, inclusive, em certas situações, de retirá-lo do domínio particular e utilizá-lo para atender a programa de reforma agrária e assentamento de colonos.

Contudo, diante da dimensão continental do nosso país, aliado a falta de recursos humanos e materiais necessários para uma efetiva fiscalização, problema que vem desde a época do Brasil Colônia, o número de propriedades vistoriadas e transferidas para pessoas que desejam um acesso a terra é ínfimo diante do quadro apresentado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.

BRASIL. **Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822**. Manda suspender a concessão das sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral Constituinte.

BRASIL. **Agricultura familiar produz 70% dos alimentos do Brasil**. Grande parte da produção é financiada pelo Pronaf por Portal Brasil publicado em 31/10/2011 — última modificação em 28/07/2014 16h14 registrado em: agricultura familiar, economia e emprego, pronaf, agricultores assunto(s): Economia e Finanças, Trabalho. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/10/pronaf-financia-grande-parte-da-producao-da-agricultura-familiar-brasileira>>. Acesso em 14 dez. 2016.

BRASIL. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar** – Pronaf, Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp>. Acesso em 14.dez.2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **A constituição e o supremo**. 5ª ed. atual. até a EC 90/2015. – Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2016. Modo de acesso: <<http://www.stf.jus.br/aconstituicao eosupremo/>>. Acesso em 14.dez.2016.

BRASIL Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU 517/2016**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A253D4239E0153F24D7BAC2406&inline=1>>. Acesso em: 07 maio 2017.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. Tradução de João Ferreira – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 4ª ed., 1999.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira – São Paulo: Paz e Terra, 2000 (Pensamento crítico, 63).

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**, Rio de Janeiro, Campus Elsevier, 1998.

COSTA, Moacir Lobo de. **O direito público subjetivo e a doutrina de Duguit**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 47, 1952, pág. 490-502. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/66172/68782>. Acesso em 10 de dezembro 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 29ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2010.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do direito**. Tradução Márcio Pugliesi. – São Paulo: Martin Claret, 2009 (Coleção a obra-prima de cada autor; 267).

FAORO, Raimundo: **Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro**. 3ª ed. Globo, 2001.

FONSECA, Ignacio Joaquim da. **Descobrimento do Brazil**: estudo analytico. Rio de Janeiro: Typ. Leuzinger, 1895. Biblioteca digital do Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242795>>. Acesso em 19 de dez. de 2016.

FREITAS, Erisnete Damascena de Freitas. **A obrigatoriedade do georreferenciamento de imóveis rurais**. 2017. 18 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade Católica Dom Orione. Araguaína, 2017.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 18ª ed. Atualização e notas de Humberto Theodoro Junior. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LIMA, José Ignacio de Abreu e. **Compendio da Historia do Brasil. Tomo I.** Rio de Janeiro: E. e H. Laemmert. 1843. Biblioteca digital do Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/182894>>. Acesso em 19 de dez. de 2016.

NASCIMENTO, Valdeir Cardoso. **A Omissão do Estado e as irregularidades na concessão de terras destinadas à reforma agrária.** 2017. 24 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade Católica Dom Orione. Araguaína, 2017.

ORRUTEA, Rogério Moreira: **Da propriedade e a sua função social no direito constitucional moderno.** Londrina: Ed. UEL, 1998.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Companhia da Letras, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa: **Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes.** Revista Crítica de Ciências Sociais, 78, Outubro 2007, 3-46

SODRÉ, Nelson Werneck: **Formação histórica do Brasil.** 13ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil S.A., 1990

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de, pelo Visconde de Porto Seguro. **História geral do Brazil antes da sua separação e independência de Portugal.** Tomo Primeiro. 2ª ed. muito aumentada e melhor pelo autor. Rio de Janeiro : Laemmert, 1870. 2 v. Biblioteca digital do Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242428>>. Acesso em 19 de dez. de 2016.