

4

A reforma agrária após a Constituição Federal de 1988.

4.1

As políticas fundiárias nos governos posteriores à Constituição de 1988

4.1.1

Governos Collor e Itamar Franco

A meta declarada pelo Governo Collor era assentar 500 mil famílias durante os quatro anos de mandato e o discurso adotado pelo governo era o de considerar a reforma agrária como uma das faces de uma política agrícola mais ampla.

Contudo, a aprovação do Plano Plurianual (lei nº 8.173/91) já apresentou uma redução substancial das metas do governo, pois previa somente o assentamento de 227 mil famílias.

Há que se ressaltar o fato do Supremo Tribunal Federal, no intervalo de tempo compreendido entre a promulgação da Constituição (05/10/1988) e a edição das leis agrária (lei nº 8.629/93) e do rito sumário (Lei Complementar nº 76/93), ter entendido haver um vácuo legal na regulamentação da política de reforma agrária e ter decidido pela não recepção do decreto-lei nº 554/69 pela Constituição de 1988.

Destarte, o Executivo Federal se viu impedido de utilizar a desapropriação prevista no artigo 184 da Constituição de 1988 até o advento da lei nº 8.629/93 e da Lei Complementar nº 76/93.

Assim, durante o governo Collor, praticamente não foram realizadas quaisquer desapropriações, restando apenas aquelas iniciadas durante o Governo Sarney.

Ante esta ausência de marco legal, o governo pretendeu cumprir as suas metas através da aquisição por compra e venda, tendo editado o Decreto nº 433/92 que, entre outras coisas, determinava que as aquisições se dariam

preferencialmente em áreas de tensão social, impondo ainda o pagamento da terra nua em títulos da dívida agrária e das benfeitorias em dinheiro.

Ao final do Governo Collor, de acordo com dados do INCRA, foram assentadas 38.425 famílias¹, muito abaixo, portanto, das 500 mil famílias inicialmente prometidas.

Com o *impeachment* do Presidente Collor, como narrado no capítulo dois, adveio a lei agrária (lei nº 8.629/93) e a lei do rito sumário (lei complementar nº 76/93), valendo ressaltar a importância dos vetos do Presidente Itamar Franco à série de dispositivos constantes no projeto de lei agrária aprovado pelo Congresso Nacional que inviabilizariam qualquer programa de reforma agrária.

Assim, definidos os marcos legais da desapropriação para fins de reforma agrária, o Governo Itamar Franco retomou as desapropriações, praticamente paralisadas desde o Governo Sarney.

4.1.2

O Governo Fernando Henrique Cardoso

Em meados da década de 90, a questão da reforma agrária recuperou o seu espaço no debate político brasileiro devido, em grande medida, à ascensão das ocupações de terra promovidas pelo movimento dos sem terra (MST) e por diversos outros movimentos de luta pela terra.

Em razão do aumento da demanda por terra e da pressão política dos movimentos sociais, o governo procurou retomar a iniciativa política em relação à reforma agrária.

A consequência imediata desta nova postura foi a criação em 1996, logo após o massacre de Eldorado dos Carajás, do Ministério Extraordinário de Política Fundiária que depois veio a se tornar o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A criação de um Ministério especificamente incumbido da questão agrária foi considerada positiva pelos defensores da reforma agrária, uma vez que retirou o INCRA da alçada do Ministério da Agricultura, tradicionalmente controlado por

¹ Deve ser esclarecido que sobre tais números pesam muitas dúvidas, sendo provável que ele não reflita a realidade. V. Coletti, 2005, op. cit., pág. 193.

setores conservadores, e tornou o tratamento da questão agrária mais próxima da Presidência da República².

4.1.2.1

As modificações legais introduzidas pelo Governo FHC

A mudança de postura do governo frente à questão agrária fez surgir um impasse relativo à questão, qual seja, os óbices advindos do marco normativo da desapropriação para fins de reforma agrária configurado pela Constituição de 1988, pela lei nº 8.629/93 e pela lei complementar nº 76/93.

Desta forma, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, surgiu a necessidade de que se modificassem alguns dispositivos legais responsáveis pela morosidade dos procedimentos expropriatórios – o que fazia aumentar a pressão política dos movimentos sociais e os conflitos no campo – e pelo alto valor das indenizações pagas.

Uma série de modificações foi introduzida no marco normativo da desapropriação para fins de reforma agrária visando a um incremento na obtenção de terras pelo governo³.

A lei complementar nº 88/96 modificou alguns dispositivos da lei complementar nº 76/93 a fim de agilizar o “rito sumário”⁴. As principais modificações inseridas, foram: 1) inserção dos incisos V e VI no artigo 5º da LC nº 76/93, obrigando o INCRA a lançar os TDAs referentes à terra nua e depositar os valores referentes às benfeitorias antes do ajuizamento da inicial da desapropriação; 2) modificação do artigo 6º para que a imissão do INCRA na posse se desse imediatamente ou em, no máximo, 48 horas após o ajuizamento da ação expropriatória⁵; 3) inserção de vários parágrafos no artigo 6º para possibilitar a realização de audiência de conciliação logo após a citação do réu.

A lei nº 9393/96 aumentou o valor da alíquota do Imposto Territorial Rural e, em seu artigo 22, determinou que o valor depositado em juízo em caso de

² Esta separação, no plano da institucionalidade, entre questão agrícola e questão agrária remonta à época dos governos militares.

³ Ver quadro demonstrativo das modificações introduzidas, anexo II.

⁴ O bloco ruralista no Congresso Nacional votou favoravelmente a tais modificações em troca de uma Medida Provisória que proibisse a desapropriação de terras ocupadas. V. Medeiros, Leonilde Servolo. Reforma agrária no Brasil: História e Realidade da Luta pela Terra, 2003, pág.50.

⁵ Anteriormente, a lei dispunha que a imissão deveria se dar em, no máximo, 48 horas após o depósito judicial do valor ofertado.

ajuizamento da ação expropriatória não poderia superar aquele declarado para fins de pagamento do ITR.

Tal limitação da indenização ao valor declarado para fins tributários não teve qualquer efeito prático, pois, além de sempre ter sido questionada quanto à sua constitucionalidade⁶, a Medida Provisória nº 2183-56/2001, posteriormente, estabeleceu a correspondência da indenização com o preço de mercado.

A Medida Provisória nº 1.577 de 11/06/1997 e suas sucessivas reedições, que acabaram redundando no texto final da Medida Provisória nº 2183-56/2001, introduziram uma série de modificações na lei nº 8.629/93, devendo ser mencionadas: 1) a inclusão no artigo 2º da exigência de que a notificação ao proprietário da vistoria preliminar se desse por comunicação escrita e que fosse permitida, na ausência do proprietário, a comunicação feita por edital publicado por três vezes consecutivas em jornal de grande circulação; 2) a inclusão do parágrafo 4º do artigo 2º, a fim de impedir o desmembramento dos imóveis após a notificação da vistoria; 3) a modificação do artigo 7º, ao exigir que o projeto técnico de exploração, para que impeça a desapropriação do imóvel, tenha sido registrado em, no mínimo, 6 meses antes da notificação da vistoria; 4) alteração do artigo 12, a fim de modificar o critério de avaliação dos imóveis rurais, passando a ser compatível com o preço de mercado dos imóveis rurais; 5) a possibilidade da União delegar aos Estados, mediante convênio, as atividades de cadastramento, vistoria e avaliação de imóveis rurais; 6) a redução dos juros compensatórios de 12% para até 6% ao ano, a vedação de juros compostos, a sua correspondência à perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário e o seu não pagamento quando o imóvel possuísse graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero .

Todas estas modificações no sentido de acelerar a obtenção de terras foram acompanhadas de outras medidas destinadas a obstar as ocupações de terras promovidas pelos movimentos sociais de luta pela terra e inibir a sua atuação, uma vez que as ocupações apresentavam-se como a principal forma de pressão política destes sobre o governo.

⁶Esta limitação foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ainda na vigência da Constituição anterior, sob a justificativa de que contrariava o artigo 161, garantidor da justa indenização.

Entre tais medidas, a de maior relevância foi a proibição da realização de vistoria em imóvel rural que viesse a ser objeto de esbulho possessório. Deve ser ressaltado que a intensidade desta medida foi aumentando proporcionalmente ao crescimento do antagonismo entre os movimentos de luta pela terra e o Governo Fernando Henrique Cardoso.

Inicialmente, esta proibição foi prevista no Decreto nº 2.250 de 11/06/1997 e consistia unicamente na proibição de se vistoriar o imóvel objeto de esbulho possessório enquanto não cessada a ocupação.

Em seguida, tal vedação foi incluída no artigo 2º da lei nº 8.629/93 pela Medida Provisória nº 2.027-38⁷, de 04/05/2000, apresentando já uma maior amplitude, pois estendia proibição da vistoria pelo período dos dois anos seguintes à desocupação do imóvel, computando-se em dobro o prazo na hipótese de reincidência na invasão.

A partir da Medida Provisória nº 2.027-38, a entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliasse, colaborasse, incentivasse, incitasse, induzisse ou participasse de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não poderia mais receber recursos públicos a qualquer título.

Em seguida, a edição da Medida Provisória nº 2109-52⁸, de 24/05/2001, tornou a proibição ainda mais rigorosa, dispondo que o imóvel não seria vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, devendo ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorresse com qualquer ato omissivo ou comissivo que propiciasse o descumprimento dessas vedações.

A Medida Provisória nº 2.109-52 ainda acrescentou que será excluído do Programa de reforma agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária e

⁷ Esta Medida Provisória era uma das muitas reedições da MP nº 1577, de 11/06/1997.

⁸ Quanto às proibições relativas ao imóvel objeto de conflito coletivo pela posse da terra, a redação da Medida Provisória nº 2109-52 foi mantida pela sua derradeira reedição, que recebeu o nº 2.183-56.

quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações.

4.1.2.2

A reforma agrária de mercado

Além das modificações legislativas, a crescente necessidade de obtenção de terras gerada pela intensa pressão política dos movimentos de luta pela terra e as enormes dificuldades de se obter áreas por meio das desapropriações fez o Governo Fernando Henrique Cardoso passar a adotar políticas que utilizavam o mercado como mecanismo para a aquisição de recursos fundiários e o assentamento de famílias.

O primeiro passo neste sentido foi o programa Cédula da Terra, a partir de financiamento do Banco Mundial, iniciado no estado do Ceará e, posteriormente, estendido aos estados do Maranhão, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais.

O programa partia da constituição de uma associação de pequenos produtores ou trabalhadores rurais sem terra que, uma vez criada, procurava um agente financeiro estatal com uma proposta de assentamento. No caso de aprovação da proposta, era fornecida uma carta de crédito à associação e esta negociava no mercado a aquisição da área.

Assim, o programa Cédula da Terra foi estendido e recebeu o nome de Banco da Terra, sendo este regulado pela Lei Complementar nº 93/98. Deve ser ressaltado que este tipo de programa, segue a linha daquilo que se convencionou chamar de “reforma agrária de mercado”⁹.

O Banco Mundial defendia como vantagens da “reforma agrária de mercado”: 1) o fato de ser mais barata por se dar através de barganha mercantil e prescindir da intervenção do Judiciário, que encarece as indenizações; 2) não geraria conflitos, por se basear na livre transação mercantil; 3) estimularia a cooperação, pois a aquisição da terra se dá através de associações; 4) estimularia a

⁹ Os programas de “reforma agrária de mercado” foram aplicados durante a década de 90 em países como Filipinas, África do Sul e Colômbia, tendo surgido a partir de várias críticas formuladas pelo Banco Mundial sobre o modelo clássico dos programas de reforma agrária, que seria coercitivo, dirigido, centralizado e portador de um aspecto confiscatório.

criação e dinamização do mercado de terras; 5) estimularia o desenvolvimento dos mercados financeiros rurais; 6) seria mais coerente com a liberalização das economias nacionais.¹⁰

A adoção pelo Governo Fernando Henrique Cardoso de políticas na linha da “reforma agrária de mercado” propugnada pelo Banco Mundial, além de se dever à intensa pressão dos movimentos sociais pelo aumento do ritmo das desapropriações e aquisição de terras, foi justificada em grande parte pelo encarecimento das indenizações pagas em decorrência de decisões judiciais, sobretudo em virtude da incidência de juros compensatórios, que, em regra, elevam as indenizações a patamares muito acima do valor de mercado do imóvel.

De acordo com o governo, devido ao baixíssimo valor dos imóveis rurais na década de 90, custaria menos ao erário a aquisição de recursos fundiários pelos mecanismos de mercado, uma vez que as decisões judiciais estavam elevando sobremaneira o valor das indenizações pagas nas ações de desapropriação.

Além deste fato, outras desvantagens eram associadas à desapropriação, tais como: a) a impossibilidade de se captar os movimentos de queda do preço da terra em curto prazo; b) intervalo de tempo elevado entre a identificação das terras e o início do processo de assentamento, o que estimularia as ocupações e conflitos indiretamente; c) necessidade de uma burocracia superdimensionada; d) menor capacidade de atender às necessidades de desenvolvimento dos assentamentos já realizados, uma vez que as atenções se voltam todas para a obtenção de terras para novos assentamentos.

4.1.2.3

O aumento do número de assentamentos em comparação aos governos anteriores.

O governo de Fernando Henrique Cardoso caracterizou-se pela maior utilização das desapropriações e pelo aumento do número de assentamentos em comparação a todos os governos anteriores.

¹⁰ Pereira, João Márcio Mendes. A disputa político-ideológica entre a reforma agrária distributiva e o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial, 2005, pág. 03.

As tabelas 1 e 2, baseadas nas informações do INCRA/MDA¹¹, demonstram o substancial aumento do número de famílias assentadas no período de 1995-2002 comparativamente aos governos anteriores.

Tabela 1¹²

Período	Famílias assentadas
1964/1984 (período militar)	77.465
1985/1989 (governo Sarney)	83.687
1990/1992 (governo Collor)	42.516
1993-1994 (governo Itamar)	14.365

Fonte: INCRA/MDA

Tabela 2

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Famílias assentadas	42.912	62.044	81.944	101.094	85.226	60.521	63.477	43.486	540.704

Fonte: MDA. Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA, 2003-2006, pág. 123

4.1.3

O Governo Lula

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República no ano de 2002, para muitos, era um sinal de que o momento de realização de uma modificação na estrutura fundiária brasileira havia chegado.

Empossado o novo presidente, em 2003, iniciou-se a elaboração da proposta do II Plano Nacional de reforma agrária (PNRA). A proposta elaborada previa, entre outras, a meta de um milhão de famílias assentadas durante os quatro anos de governo e a criação de dois milhões e quinhentos mil postos de trabalho permanente nas áreas reformadas.

Contudo, ao apresentar o II PNRA, o governo reduziu consideravelmente suas pretensões reformistas, apresentando como meta o assentamento de 530 mil famílias até o final de 2006.¹³

¹¹Os números oficiais relativos à quantidades de famílias assentadas sempre são muito contestados não só pelos movimentos sociais quanto por pesquisadores. Em regra, os críticos argumentam que superestimam o número de famílias através de vários artifícios, como a inclusão nas estatísticas de famílias assentadas em períodos anteriores, de regularizações fundiárias de posseiros e de famílias ainda não efetivamente assentadas pelo INCRA. De qualquer forma, malgrado a discutida veracidade de tais números, é inegável o aumento do número de famílias assentadas no período.

¹² *Apud*, Medeiros, 2003, op. cit., pág. 73.

¹³ Sobre a versão final do 2º PNRA, Plínio de Arruda Sampaio considerou “*que o II PNRA adotado pelo governo Lula não correspondeu à proposta. Ela foi cortada ao meio e transformada em um mero plano de assentamentos, como tantos outros que caracterizaram políticas agrárias de governos anteriores. As restrições de recursos oriundas da política macroeconômica*”

Pela versão final do II PNRA, 400 mil famílias seriam assentadas pelo programa de reforma agrária, em terras obtidas através da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, de compra e venda, através da destinação de terras públicas e obtenção de áreas devolutas.

Além disto, o plano previa outras 130 mil famílias beneficiárias que receberiam terra por meio do Programa Nacional de Crédito Fundiário, sucessor do programa Banco da Terra.¹⁴

Durante o período 2003-2006 não foram implementadas quaisquer modificações legislativas relevantes relativas às desapropriações para fins de reforma agrária, sendo seguro afirmar que o programa de reforma agrária do governo Lula se deu sob o mesmo marco legal herdado do governo anterior, inclusive quanto às normas cujo objetivo explícito era restringir a atuação dos movimentos sociais.

Frise-se ainda que, apesar da intensificação do número de ocupações de terras por parte dos movimentos sociais, de certa forma, ter provocado o incremento na verba orçamentária destinada à reforma agrária¹⁵, a atuação do governo foi bastante limitada pelo aperto orçamentário decorrente das metas de *superávits* primários a que tem se obrigado.

Ao final do primeiro mandato, de acordo com os dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em quatro anos, 381 mil famílias tiveram acesso à terra e mais de dois mil projetos de assentamento foram implantados. Ainda de acordo com o MDA, foram mais de R\$ 4 bilhões investidos apenas na aquisição de terras.

A tabela abaixo indica o número de famílias assentadas por ano:

Tabela 3

Ano	2003	2004	2005	2006	Total
Famílias assentadas	36.301	81.254	127.506	136.358	381.419

Fonte: MDA. Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA, 2003-2006, pág. 123

conservadora, herdada do governo passado e adotada pelo governo Lula, mutilaram a proposta. Alteraram profundamente o seu caráter – de estrutural passou a ser meramente compensatória”. V. Revista reforma agrária, Vol. 32, nº 01, ago/dez de 2005, pág. 08.

¹⁴ V. II Plano Nacional de reforma agrária, págs. 19 e 38.

¹⁵O orçamento do INCRA foi ampliado de R\$1,69 bilhão, em 2003, para R\$ 3,78 bilhões em 2006. V. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA, 2003-2006.

No que diz respeito ao Crédito Fundiário, o resultado final do período 2003-2006 se mostrou bem inferior à meta prevista no II PNRA, uma vez que este previa o atendimento de 130.000 famílias e, na prática, foram beneficiadas somente 35.564 famílias de agricultores de 18 estados.¹⁶

4.1.4

Resultados das políticas fundiárias no período 1995-2006.

A tabela 4 contém informações sobre o número de famílias assentadas e de assentamentos criados a partir de 1995.

Tabela 4

Ano	Nº de famílias	Quantidade de Projetos
1995	42.912	387
1996	62.044	466
1997	81.944	701
1998	101.094	753
1999	85.226	670
2000	60.521	417
2001	63.477	477
2002	43.486	384
2003	36.301	320
2004	81.254	426
2005	127.506	880
2006	136.358	717
Total	922.123	6598

Fonte: MDA. Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA, 2003-2006, pág. 123

Analisando os dados da tabela 4 com os da tabela 1, torna-se evidente a elevação do número de famílias assentadas e de projetos de assentamento criados a partir de 1995, uma vez que, no período de 31 anos entre 1964-1994, foram assentadas apenas 218.033 famílias, enquanto no período de 12 anos entre 1995-2006, foram assentadas 922.123 famílias.

Este aumento se deve, basicamente, à conjunção de dois fatores: a mobilização das organizações de trabalhadores rurais em torno da reforma agrária através de ocupações de terras e à abertura legal representada pelo advento da lei agrária e da lei do rito sumário.¹⁷

De fato, apesar dos vários óbices às desapropriações para fins de reforma agrária decorrentes das leis que regulamentaram o instituto, o simples advento de tais leis foi uma conquista daqueles que lutam pela reforma agrária, uma vez que, como já salientado, o íterim entre a promulgação da Constituição e a sua

¹⁶ *Ibid*, pág. 66.

¹⁷ Medeiros, 2003, op. cit., pág. 74.

regulamentação caracterizou-se pela total paralisia do governo em relação às desapropriações.

4.2

Os movimentos sociais de luta pela terra e o “agronegócio”.

4.2.1

O movimento dos trabalhadores rurais sem terra (MST) e os demais movimentos sociais de luta pela terra

No final da década de 70, época em que o regime militar dava sinais de esgotamento, o campo brasileiro assistiu a uma retomada das mobilizações em prol da reforma agrária, refletindo a situação geral de ascensão das manifestações populares por todo o país.

O maior destaque entre as mobilizações no meio rural foi alcançado pelas ocupações de terra realizadas a partir de 1979 no Centro-Sul do país, estimuladas pela atuação da Comissão Pastoral da Terra (CPT).¹⁸

Esta ascensão das mobilizações populares no campo em prol da reforma agrária, ocorrida em todo o território nacional no final da década de 70 e início dos anos 80, redundou na constituição, em 1984, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

A ascensão da mobilização popular no campo e o surgimento do MST guardaram estreita ligação com as consequências das políticas agrícola e fundiária dos governos militares cujos resultados foram o empobrecimento ainda maior do trabalhador rural, o aumento na concentração fundiária e um intenso processo de êxodo rural.

No período da “nova república” e do I Plano Nacional de Reforma Agrária do governo Sarney, manteve-se esta tendência ao crescimento das ocupações de imóveis rurais, o que, aliado à possibilidade de, pela primeira vez, um governo dar aplicação efetiva ao Estatuto da Terra e ao decreto-lei nº 554/69, fez surgir a

¹⁸ Entre tais ocupações mereceram maior atenção da opinião pública as ocorridas nos estados do sul do país, sobretudo as ocupações das glebas Macali e Brilhante, localizadas em Ronda Alta (RS), e, posteriormente, o surgimento do acampamento da Encruzilhada Natalino.

reação dos setores ruralistas, cuja face mais radicalizada foi representada pela União Democrática Ruralista.

Com a eleição de Fernando Collor e o início do período neoliberal que o seguiu, as bases da política agrícola das décadas de 70 e 80 foram solapadas, pois, devido à necessidade de controle dos gastos públicos, se assistiu a uma enorme redução dos recursos públicos destinados a subsidiar a agricultura, sobretudo aqueles destinados ao crédito rural e à política geral de preços mínimos.

Além da redução dos gastos públicos com a agricultura, a abertura comercial iniciada no governo Collor e a sobrevalorização cambial do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso prejudicaram sensivelmente não só o chamado agronegócio, como, da mesma forma, a agricultura familiar.

Como consequência da adoção destas políticas neoliberais na década de 90, surgiu uma enorme massa de desempregados no campo e de pequenos produtores falidos que, junto a um outro contingente de desempregados de origem urbana, engrossou a fileira dos movimentos de luta pela terra, entre os quais o de maior destaque é o MST¹⁹.

Assim, essas foram as condições que fizeram, durante a década de 90, a que se assistisse a uma escalada de ocupações de imóveis rurais cujo ápice se deu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, mais especificamente entre os anos de 1995 e 1999.

Este período de pico do número de ocupações de terras apresentou uma peculiaridade. Até aquele momento, a iniciativa das ocupações era quase uma exclusividade do MST, contudo, neste período, se assiste ao surgimento de novos movimentos de luta pela terra – muitos deles dissidências do MST – e o engajamento de atores políticos até então refratários às ocupações, como é o caso da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG).

A tabela 5 apresenta a evolução do número de ocupações de terras ocorridas e de famílias nelas envolvidas no período que se inicia em 1987 e se estende até 2005.

¹⁹ Coletti, 2005, op. cit., pág. 181.

Tabela 05

Ano	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Nº de ocupações	67	72	80	49	77	81	89	119	146
Famílias envolvidas	11.772	9.986	16.030	8.234	14.720	15.538	19.092	20.516	30.476

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
398	463	599	589	393	194	184	391	496	437
63.080	58.266	76.482	78.258	64.497	26.120	26.958	65.552	79.591	54.427

Fonte: Comissão Pastoral da Terra. Ocupações de Terra – Brasil.²⁰

Desta forma, em meados da década de 90, este significativo aumento das ocupações de terra fez a questão da reforma agrária, que havia perdido espaço no debate político brasileiro, voltar a ocupar lugar de destaque no panorama político nacional.

Foi neste ambiente de aumento de ocupações e conseqüente aumento da violência no meio rural que ocorreram os casos de Corumbiara²¹ e Eldorado dos Carajás²².

Os movimentos de luta pela terra, neste compasso, intensificaram a sua atuação e ampliaram o apoio na opinião pública para a sua causa através de várias manifestações, entre as quais se destaca a Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça, realizada em 1997, cuja chegada em Brasília se deu no dia do aniversário de um ano do massacre de Eldorado dos Carajás.

Como já dito, o aumento no número de ocupações de terras e de conflitos levou o governo Fernando Henrique Cardoso a utilizar mais efetivamente as desapropriações e a aumentar o número de assentamentos criados, em comparação a todos os governos anteriores.

Contudo, o aumento do número de ocupações de terras por todo o país, se levou o governo Fernando Henrique Cardoso a retomar a criação de assentamentos, por outro lado, fez com que o mesmo governo tomasse uma série

²⁰ *Ibid*, pág.206 e em “<http://www.cptnac.com.br/?system=news&action=read&id=1261&eid=6>”.

²¹ Em Corumbiara, Estado de Rondônia, a polícia militar dispersou violentamente um acampamento de trabalhadores rurais sem terra em agosto de 1995, resultando várias mortes desta operação.

²² Os fatos ocorridos em Eldorado dos Carajás se tornaram a mais famosa referência de violência contra trabalhadores rurais sem terra. Em abril de 1996, no estado do Pará, 17 pessoas foram mortas no confronto entre a Polícia Militar e os manifestantes que fechavam uma estrada. As cenas foram filmadas e as imagens percorreram o mundo, levando ao protesto de diversas entidades nacionais e internacionais de direitos humanos.

de medidas no sentido de combater os movimentos sociais de luta pela terra e a sua principal forma de atuação, as ocupações de imóveis rurais.

Entre tais medidas, merecem destaque a criação dos programas “Cédula da Terra” e “Banco da Terra”, o cadastramento de interessados em lotes de reforma agrária pelo correio e a edição da Medida Provisória proibindo que se vistoriasse e desapropriasse os imóveis rurais ocupados pelos movimentos sociais.

A partir destas medidas, como se verifica pela tabela 05, diminuiu o número de ocupações no período 2000-2002 e os movimentos de luta pela terra passaram a adotar uma postura mais defensiva no início da atual década.

Com a eleição de Lula para a presidência da República, apesar da imensa expectativa por ela gerada, este manteve a mesma legislação proibitiva das desapropriações de áreas ocupadas e, no lançamento do seu Plano Nacional de Reforma Agrária, apresentou metas significativamente mais tímidas que as historicamente defendidas pelo Partido dos Trabalhadores e apresentadas na campanha eleitoral.

Como consequência, não obstante a inicial proximidade entre governo e movimentos sociais e de jamais ter havido entre ambos o mesmo nível de antagonismo como o existente no período de Fernando Henrique, a partir de 2003, se assistiu a um novo aumento das ocupações de terra organizadas pelos movimentos sociais, como se verifica na tabela 05.

4.2.2

O agronegócio e a bancada ruralista

Cumprе ressaltar que o chamado “agronegócio” significa a associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária, setores historicamente refratários à reforma agrária que se desenvolveram, sobretudo, a partir das políticas agrícolas dos governos militares.²³

²³A política agrícola dos militares, como já relatado no capítulo 2, redundou naquilo que se chama de “modernização conservadora” da agropecuária brasileira, e caracterizou-se por um intenso processo de modernização técnica, aumento da produção e da produtividade, expansão do crédito rural e integração com a economia industrial, mostrando-se, todavia, socialmente conservadora, uma vez que compatibilizou-se e estimulou a estrutura fundiária altamente concentrada.

Assim, a expressão agronegócio, na verdade, significa o setor da agricultura tecnicamente modernizado, regida pela dinâmica dos complexos agroindustriais, da internacionalização da agricultura e da globalização econômica.²⁴

O agronegócio se faz representar politicamente no Congresso Nacional através da Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária, mais conhecida como bancada ruralista. Esta frente parlamentar atua como um poderosíssimo grupo de interesses, influenciando nos processos decisórios a partir de seu poder de barganha junto ao governo federal, não sendo raro o condicionamento de votações de interesse do governo ao atendimento de seus pleitos.²⁵

A bancada ruralista tem a sua atuação direcionada, basicamente, à proteção dos interesses corporativos, especialmente à renegociação e anistia das dívidas dos grandes produtores, a concessão de financiamentos e, sobretudo, à defesa do monopólio fundiário através da negação da atualidade da questão agrária na sociedade brasileira.

De acordo com o discurso predominante entre os ruralistas, a atual realidade da agricultura brasileira tornou desnecessária a realização da reforma agrária, eis que, ao contrário do que sustentava historicamente a esquerda, a modernização da agricultura brasileira ocorrida a partir dos anos 70 resolveu os problemas de produção e de produtividade sem que se modificasse a estrutura fundiária.

A reforma agrária, portanto, não passaria de uma bandeira anacrônica que poderia ser, no máximo, um programa social de auxílio aos excluídos do processo de modernização agrícola, não apresentando qualquer importância estratégica para a economia nacional.

Não são raras as afirmações de que a dificuldade do governo desapropriar, principalmente nas regiões sul e sudeste, se deve ao fato de que as terras improdutivas desapareceram em razão dos antigos latifúndios, apesar de permanecerem grandes, terem se transformado em empresas rurais altamente produtivas.²⁶

²⁴Bruno, 1997, op. cit., pág. 29

²⁵Edélcio Vigna de Oliveira classifica a bancada ruralista como “...um grupo público temporário de interesse. Isto é, um conjunto suprapartidário de atores públicos eletivos que não possuem um programa de médio ou longo prazo e se articulam em defesa de interesses localizados, sujeitos às flutuações conjunturais”. V. Oliveira, Edélcio Vigna. Bancada Ruralista na Câmara dos Deputados: a bancada ruralista, legislatura 1999/2002, pág. 20.

²⁶Graziano Neto, Francisco. Breve História da reforma agrária: Distributivismo e Inclusão no Campo, in Cadernos Adenauer V, nº 03 (Revolução no Campo), 2004, págs. 15 e 21.

A tendência à concentração dos assentamentos nas regiões norte e nordeste, portanto, seria decorrência do fato de o latifúndio ter se tornado uma exceção nas regiões sul e sudeste.²⁷

Além disto, é recorrente no discurso ruralista a menção ao aumento nos valores pagos nas desapropriações e o conseqüente aumento do custo por famílias assentadas, de onde argumentam que a reforma agrária apresenta-se como excessivamente onerosa ao governo, sendo mais eficiente o investimento em políticas que propiciem o desenvolvimento rural, o emprego e a renda no campo.

A crítica ao distributivismo fundiário é acompanhada da sugestão de que uma reforma agrária massiva que modificasse a atual estrutura fundiária desorganizaria as estruturas produtivas surgidas com a modernização agrícola e isto seria trágico para o conjunto da economia nacional, levando-se em conta a importância do “agronegócio” na consecução dos saldos positivos na balança comercial.

A isso, geralmente se acrescenta o questionamento relativo ao êxito dos assentamentos já realizados, afirmando esta experiência como fracassada sob o ponto de vista econômico.²⁸

Desta forma, a pressão política exercida sobre o governo federal pelo setor ruralista, em muito aumentada pela necessidade de produção de superávits comerciais e pela conseqüente dependência da economia brasileira em relação ao seu setor primário-exportador, vem logrando manter os diversos óbices legais à reforma agrária e impedir a evolução das propostas legislativas que poderiam viabilizar a reforma.

Os projetos de lei mais combatidos são aqueles apresentados por parlamentares comprometidos com a reforma agrária e que podem modificar as relações estruturais do meio rural. Tais projetos, ainda que sejam aprovados, o que dificilmente ocorre, quase sempre o são com alterações que retiram de seu escopo esse caráter de mudança estrutural.²⁹

Um exemplo disto é a tramitação da proposta de emenda constitucional (PEC) 438/2001, que prevê a expropriação das terras onde for flagrada a

²⁷Contudo, apesar desta valorização dos ganhos de produção e produtividade da agropecuária brasileira, os detratores da reforma agrária não permitem a atualização dos índices de produtividade a serem usados pelo INCRA em suas vistorias.

²⁸ V. Graziano Neto, Francisco. Qual reforma agrária?: terra, pobreza e cidadania, 1996, pág. 87.

²⁹ Bonelli, Moema. Proposições Legislativas sobre Desenvolvimento Rural, 2005, pág. 80.

exploração de mão-de-obra escrava da mesma forma como ocorre hoje nas terras nas quais há plantação de psicotrópicos, situação na qual a bancada ruralista vem impedindo a aprovação da emenda constitucional³⁰.

Além de impedir a tramitação de projetos de cunho reformista, os integrantes desta bancada propõem diversos projetos no sentido de aumentar ainda mais os óbices à reforma agrária.

Como exemplo, pode ser citado o projeto de lei nº 7.339/2002, do deputado Ronaldo Caiado (PFL/GO), que altera diversos dispositivos da lei nº 8.629/1993, propondo o aumento do limite inferior da grande propriedade, de 15 para 25 módulos fiscais, com o objetivo de diminuir o estoque de terras desapropriáveis, além de restringir as possibilidades de comunicação ao proprietário para a realização da vistoria, onerando o processo de desapropriação quando estabelece a necessidade de publicação de edital, até mesmo no município de localização do imóvel rural.³¹

4.3

A reforma agrária e o Poder Judiciário

O final do capítulo dois levou à conclusão de que o marco normativo regulador da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária advindo com a Constituição de 1988 e com as leis que a regulamentaram representou uma significativa perda de poder expropriatório pelo Executivo.

Deve ser ressaltado que todas as perdas apontadas e a conseqüente diminuição da capacidade expropriatória do Poder Executivo corresponderam a

³⁰Em outubro de 2001, a PEC foi aprovada em primeiro e segundo turnos pelo Senado e encaminhada à Câmara dos Deputados em novembro do mesmo ano. Após um acordo entre a bancada ruralista e os progressistas, ocorrido em maio de 2004, houve forte expectativa de que a PEC seria analisada e aprovada em dois turnos rapidamente, expectativa reforçada pela aprovação unânime na Comissão Especial da Câmara, contudo, em agosto, por ocasião da votação de primeiro turno em plenário, a bancada ruralista rompeu o acordo feito na Comissão Especial e articulou a alteração da redação então aprovada, tornando a redação bastante prejudicial à tramitação da PEC, tendo em vista que provocará o retorno integral ao Senado no caso de ser aprovada pelo segundo turno na Câmara.

³¹Outra proposta oriunda da bancada ruralista que merece destaque é o PLS 202/2005, da senadora Lucia Vânia (PSDB/GO), que inclui a participação do Ministério da Agricultura na fixação dos índices de produtividade das propriedades rurais, juntamente com o MDA, e com a devida aprovação do CNPA. O projeto também estabelece que, após a fixação ou ajuste dos indicadores de produtividade, se abra um prazo de dois anos – no caso de lavouras temporárias – e de cinco anos – lavouras permanentes e de exploração pecuária – para que as propriedades rurais possam adequar-se aos novos valores. V. Bonelli, 2005, op. cit., pág. 68.

uma significativa elevação da capacidade de ingerência do Poder Judiciário nos processos de desapropriação.

Desta forma, *“um novo elemento torna-se essencial para a compreensão dos desdobramentos políticos da questão agrária brasileira: o papel do Judiciário, com seu poder de determinar despejos, arbitrar valores de desapropriação etc.”*³²

Assim, tendo em vista a centralidade que o Poder Judiciário passou a apresentar no processo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, torna-se de extrema valia para a compreensão de seu papel a menção à teoria de Alf Ross sobre a interpretação judicial.

4.3.1

A Interpretação Judicial para Alf Ross.

Como já mencionado na introdução desta dissertação, Alf Ross considera como normas jurídicas aquelas diretivas dirigidas ao conjunto dos juízes de determinado país, atingindo os particulares indiretamente.

Caso uma lei não contenha um comando dirigido a um juiz ou a um tribunal, não apresentará qualquer relevância jurídica, consistindo em mero pronunciamento ideológico-moral.

Ross denomina de “política jurídica” a atividade criadora do direito vigente exercida pelo legislador e pelo juiz, de onde se conclui que o autor enxerga na atividade judicial uma dimensão criadora do Direito.

De acordo com o autor, pelo fato das normas jurídicas se materializarem através da linguagem, ou seja, consistirem em veículo de transmissão de significado, estas são incompreensíveis se isoladas do meio cultural que lhes deu origem.³³

Sendo assim, o significado atribuído às normas jurídicas será condicionado por uma série de fatores presentes na tradição cultural que circunda tanto o legislador quanto o juiz, tais como preconceitos, credos, aspirações e valorações.

³² Medeiros, 2003, op. cit., pág. 43.

³³ *“Deve-se recordar, em especial, que a maioria das palavras são ambíguas, e que todas as palavras são vagas, isto é, que seu campo de referência é indefinido, pois consistem num núcleo ou zona central e um nebuloso círculo exterior de incerteza; e que o significado preciso de uma palavra numa situação específica é sempre em função a unidade total ou entidade: a expressão como tal, o contexto e a situação.”*V. Ross, 2003, op. cit., pág. 164.

A atividade judicial de interpretação das leis, portanto, não é um ato puro de conhecimento, é, ao mesmo tempo, ato cognitivo e construtivo. Apesar da letra da lei ser relevante, em razão da sua natural ambigüidade, a sua interpretação apresenta a natureza de decisão, de ato de vontade.³⁴

O juiz, portanto, não é um simples autômato que aplica regras a fatos e, a partir deste silogismo, produz decisões. Para Ross, aos olhos do juiz

... a lei não é uma fórmula mágica, mas uma manifestação dos ideais, posturas, padrões ou valorações que denominamos tradição cultural. Sob o nome de consciência jurídica material essa tradição vive no espírito do juiz e cria um motivo passível de entrar em conflito com a consciência jurídica formal e sua exigência de obediência ao Direito³⁵.

Consciência jurídica para Ross é a atitude desinteressada³⁶ de aprovação ou reprovação frente a uma norma social, assemelhando-se ao senso moral, contudo, distinguindo-se deste por dirigir-se ao regramento social e não às relações humanas³⁷.

Como o juiz interpreta a lei à luz de sua consciência jurídica material, não visa apenas ao reconhecimento da sua decisão como correta, mas também como justa e socialmente desejável.

A decisão produzida é fruto da combinação entre a interpretação cognoscitiva da lei e a valoração exercida pela consciência jurídica material do intérprete, razão pela qual é comum que, em caso de choque entre estas, o juiz não observe as restrições impostas pela letra da lei e lhe confira uma interpretação retificadora.

Ross afirma que se, na maioria das vezes, o juiz decide dentro do campo da interpretação cognitiva, isto se deve à compatibilidade da decisão assim produzida com sua consciência jurídica material, ou seja, à coincidência entre o decidido e aquilo considerado pelo juiz como “justo” ou “socialmente desejável”, de forma

³⁴ “Decerto, o conhecimento de diversas coisas (os fatos do caso, o conteúdo das normas jurídicas etc.) desempenha um papel nessa decisão e, nessa medida, a administração da justiça se funda em processos cognitivos. Entretanto, isto não modifica o fato de que a administração da justiça, mesmo quando seu caminho é preparado por processos cognitivos, é, por sua natureza, indubitavelmente, uma decisão, um ato de vontade”. *Ibid.*, pág. 166.

³⁵ *Ibid.*, pág. 168.

³⁶ Ross faz ainda uma distinção entre condutas interessadas e desinteressadas. Interessadas seriam aquelas movidas por temor, interesse ou compulsão, enquanto as desinteressadas seriam as espontâneas, criadas por sugestão social.

³⁷ *Ibid.*, pág. 421.

que não tenha sido necessária a utilização de um expediente qualquer que o livrasse das amarras da letra da lei.

Todavia, normalmente, não se admite esta natureza construtiva da atividade judicial e, através de técnicas de argumentação, os juízes sempre apresentam as suas decisões como objetivas e diretamente decorrentes do significado da lei ou da intenção do legislador.

Para Ross, o fato do termo “interpretação” ser usado para designar a atividade total do juiz se deve ao desejo de ocultar a sua atividade criadora e preservar a aparência de que ele não passa de um mero porta-voz da lei.

4.3.2

O Poder Judiciário e os procedimentos administrativos do INCRA

Não há experiência no mundo de reforma agrária minimamente expressiva cuja dinâmica tenha se submetido ao ritmo das tramitações habituais do Poder Judiciário.³⁸

Em todas as reformas agrárias realizadas até hoje em países democráticos, ainda que o Poder Judiciário tenha intervindo na discussão de valores e no mérito, não havia a possibilidade de, como ocorre atualmente no Brasil, o juiz impedir ou interromper o processo de assentamento de famílias para que se discutisse o mérito.³⁹

No caso brasileiro, a isto, se adiciona mais uma dificuldade: apesar de existirem algumas exceções pontuais, o Poder Judiciário, historicamente, sempre se mostrou resistente às desapropriações.

Não integra o objeto do presente estudo a investigação das causas desta inclinação anti-reformista deste poder da república, contudo, a sua constatação é inevitável. Como já relatado, a edição do Ato Institucional nº 9 e dos Decretos-Leis nº 554 e 582 pelos militares foi uma resposta à atuação do Judiciário, que se mostrava tendente a beneficiar os proprietários nas desapropriações.

Tais diplomas legais visaram a uma redução da ingerência do Poder Judiciário nos processos de desapropriação, em razão do elevado número de

³⁸ Abramovay, Ricardo; Carvalho Filho, José Juliano; Sampaio, Plínio de Arruda. *Lei agrária: cuidado com o otimismo*, Revista da Associação Brasileira de reforma agrária – ABRA, Volume 23 (jan./abr. de 1993), pág. 101.

³⁹ *Ibid*, pág. 102.

decisões judiciais impeditivas do prosseguimento das desapropriações ou que condenavam o ente expropriante ao pagamento de indenizações vultosas, sobretudo pela remuneração dos lucros cessantes⁴⁰.

Esta postura anti-reformista do Judiciário era de tal magnitude a ponto de Maria das Graças Rua relatar que, anteriormente ao AI nº 09, cogitou-se, inclusive, a edição de um ato institucional ainda mais restritivo, que instituíria uma modalidade de desapropriação exclusivamente administrativa, excluindo o Poder Judiciário de qualquer apreciação.⁴¹

Mesmo na vigência do decreto-lei nº 554/69, era comum os proprietários obterem êxito ao impetrarem mandados de segurança e ajuizarem ações cautelares com pedidos de liminares visando ao impedimento do ajuizamento da ação de desapropriação ou ao bloqueio do seu curso sob a alegação que seus imóveis se enquadravam na categoria de empresa rural.⁴²

Ademais, os dispositivos limitadores do valor das indenizações pagas nas desapropriações tiveram quase nenhuma aplicação pelo Judiciário, que, na maior parte dos casos, considerava inconstitucional a limitação da indenização ao valor declarado para fins tributários e continuou condenando o INCRA ao pagamento de juros compensatórios.

Com o atual marco normativo e a diminuição de poder do Executivo, esta histórica tendência anti-reformista do Judiciário se faz sentir ainda mais na prática da atuação do INCRA, autarquia federal incumbida de realizar as desapropriações.

Toda a atuação administrativa do INCRA vem sendo interrompida em qualquer de suas fases de tramitação por decisões judiciais proferidas em ações movidas por proprietários rurais que, habilmente, questionam a legalidade das desapropriações.

⁴⁰ Cf. pág. 17 da presente dissertação.

⁴¹ Esta proposta não prevaleceu na época devido à resistência de Gama e Silva, o Ministro da Justiça de então, que reagiu à exclusão total da apreciação do Judiciário. V. Rua, 1992, op. cit., pág. 150-153.

⁴² “No sentido de impedir o ajuizamento e/ou o curso de expropriatórias até serem decididas ações cautelares, declaratórias ou de anulação do decreto expropriatório, os tribunais têm se manifestado nos dois sentidos, ora pra impedir o fluxo do processo expropriatório. Ora para não fazê-lo, então sob o argumento de que restariam letra morta os dispositivos do decreto-lei nº 554 que asseguram a imissão de posse e o registro do imóvel ‘in limine’ em nome do expropriante, em razão da execução da rêmora agrária”. V. Rocha, 1992, op. cit., pág. 120.

Desta forma, *“a reforma agrária se enreda nas ações protelatórias dos proprietários de terras que se socorrem do poder judiciário (e que a ambigüidade da lei permite), para barrar e impedir o programa de interesse social.”*⁴³

Deve ser esclarecido que os questionamentos judiciais acerca da legalidade das desapropriações e a interrupção dos processos vêm se dando antes do ajuizamento pelo INCRA das ações de desapropriação, podendo se dar, inclusive, anteriormente à edição do decreto expropriatório.

Muitas vezes, a simples notificação feita ao proprietário referente à vistoria inicial de levantamento de dados é suficiente para a propositura de uma ação do proprietário pleiteando a sua não realização. Uma vez realizada tal vistoria, pouquíssimos são os casos nos quais, sendo classificado o imóvel como grande propriedade improdutiva, não há o ajuizamento de ação de rito ordinário, quase sempre precedida ou acompanhada de uma cautelar, pretendendo a anulação do laudo elaborado pelo INCRA e a suspensão do procedimento administrativo.

Ainda que, ao final, tais ações sejam julgadas improcedentes, muitas vezes a concessão de liminares e antecipações de tutela, ao suspenderem os procedimentos administrativos do INCRA, não só atrasam as desapropriações como, muitas vezes, permitem ao proprietário efetuar diversas modificações quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel que, se realizadas após decorridos o prazo de seis meses contados a partir da notificação, de acordo com o artigo 2º, parágrafo 4º da lei nº 8.629/93, podem inutilizar a vistoria realizada.

Mesmo imóveis já decretados pelo Presidente da República não escapam aos óbices ao processo expropriatório decorrentes de decisões judiciais, pois é comum que, após a expedição do decreto, além das ações de rito ordinário e cautelares, os proprietários impetrem mandados de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal pleiteando a invalidação dos decretos e ainda se utilizem de uma série de outras medidas a fim de impedir o ajuizamento da ação de desapropriação no prazo de dois anos contados a partir do decreto expropriatório.

Um dos expedientes mais utilizados cotidianamente pelos proprietários rurais tem sido o de não permitir a avaliação do imóvel rural pelo INCRA a fim de que a autarquia precise requerer ao Judiciário a autorização prevista no artigo 2º,

⁴³ Storel Filho et al, 2005; op. cit., pág. 72.

parágrafo 2º da Lei Complementar nº 76/93 para que ingresse no imóvel e o avalie.⁴⁴

Ao forçar o INCRA a ingressar com tal requerimento, os proprietários, mesmo quando não interrompem a desapropriação a partir da alegação de alguma ilegalidade superveniente, logram atrasar a atuação estatal a ponto de, em muitos casos, decorrer *in albis* o prazo de dois anos contados da edição do decreto presidencial.⁴⁵

Esta ampla possibilidade de qualquer proprietário argüir ilegalidades antes do ajuizamento da ação de desapropriação e, até mesmo, antes da edição do decreto presidencial declaratório do interesse social no imóvel rural, não é pacificamente aceita pela jurisprudência.

Como já relatado no capítulo dois, o STF considera que a ação de desapropriação para fins de reforma agrária tem amplo caráter cognitivo. Como consequência desta amplitude da cognição existente na ação de desapropriação, além da impossibilidade de se alegar qualquer ilegalidade por meio de mandado de segurança, mais absurdo se mostra o ajuizamento de ação de rito ordinário, tendo em vista que este considerou *“inadmissível que se condicione a consumação da expropriação, medida de caráter emergencial, à conclusão de feito dessa espécie, o que valeria pela quase absoluta inviabilização do instrumento posto pela Constituição à disposição do Estado, para o fim de assegurar a distribuição racional da terra”*.⁴⁶

Todavia, ao contrário do que normalmente ocorre, este entendimento consolidado do STF não é reproduzido pelas demais cortes e juízes de primeiro grau do país.⁴⁷

⁴⁴Esta necessidade de autorização judicial, como já dito no capítulo três, é uma exceção à auto-executoriedade dos atos administrativos e à regra prevista no artigo 7º da Lei Geral de Desapropriações (Decreto-Lei nº 3365/41), segundo a qual, uma vez publicado o Decreto expropriatório, o ente expropriante está automaticamente autorizado a penetrar no imóvel expropriado sem a necessidade de autorização judicial.

⁴⁵Frise-se que, para isto, em muito contribui a falta de estrutura do INCRA, pois, de acordo com o STF, a avaliação pode ser feita no momento da primeira vistoria. V. MS nº 23.744-9/MS, Rel. Min. Mauricio Corrêa, DJU de 17/08/2001.

⁴⁶V. STF, MS nº 22.698/MG, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJU de 15/08/1997.

⁴⁷Em decisão recente, proferida pelo Min. Eros Grau na Reclamação nº 4.998/MT, foi suspensa decisão do TRF da 1ª Região que suspendia a imissão do INCRA na posse de determinado imóvel até julgamento final de ação cautelar. No corpo da decisão se afirma que: *“A edição do decreto presidencial torna sem efeito as pretensões intermediárias, deduzidas ao longo do procedimento administrativo. A discussão quanto à regularidade formal do procedimento de desapropriação terá lugar no Supremo Tribunal Federal. Esta é matéria atribuída à sua competência originária. Diz-se formal, porque a questão da produtividade do imóvel não será objeto das ações*

No capítulo dois, se expôs que o entendimento consagrado no MS nº 22.698/MG não correspondia ao posicionamento de parte da doutrina, pois havia quem entendesse, como forma de garantir proteção judicial a imóveis insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, que as arguições de ilegalidade das desapropriações deveriam se dar em ação autônoma, de rito ordinário, na qual se pudesse alegar todos os argumentos possíveis e através da utilização de todos os meios de prova admitidos, a fim de que o direito de propriedade fosse protegido contra investidas ilícitas do Poder Público.

Assim, malgrado o entendimento do STF, o Superior Tribunal de Justiça e a maior parte dos juízes e tribunais vêm seguindo esta segunda linha, entendendo cabível o manejo das ações de rito ordinário e de cautelares nas quais se questiona a legalidade das desapropriações promovidas pelo INCRA.⁴⁸

Portanto, fundamental para a compreensão da realidade da atuação do INCRA nas desapropriações é ter em vista que, seja qual for o entendimento adotado relativamente aos meios através dos quais é possível questionar a legalidade das desapropriações – por meio de ações de rito ordinário ou em contestação nas ações de desapropriação –, o fato é que a Constituição de 1988 e as leis que a regulamentaram permitem ao proprietário contestar perante o Judiciário a improdutividade de seu imóvel atestada pelo laudo do INCRA e arguir qualquer outra ilegalidade cometida pelo poder público nas desapropriações.

Além disto, deve ser ressaltado que a quantidade de ilegalidades potencialmente alegáveis pelos proprietários perante o Poder Judiciário é elevadíssima, em decorrência do atual marco normativo relativo às desapropriações para fins de reforma agrária não constituir um todo orgânico, racionalmente elaborado para propiciar uma eficaz intervenção do Estado na estrutura fundiária.

Pelo contrário, este assemelha-se a uma “colcha de retalhos”, sendo uma junção de dispositivos produzidos no calor de uma luta política encarniçada que, como conseqüência, apresenta diversos dispositivos cujo propósito específico é impedir ou retardar as desapropriações e uma miríade de contradições e

mandamentais aqui impetradas. Isso não impede, no entanto, que essa mesma matéria seja argüida na contestação a ser apresentada na ação de desapropriação de que trata a LC nº 76/93 (art. 9º)”.

⁴⁸V. STJ – 2ª Turma, REsp 789.062/MG, rel. Min. Castro Meira, DJ 11.12.2006.

ambigüidades que acentuam a dimensão construtiva da atuação do Judiciário e mostram-se aptas a serem instrumentalizadas como alegações de defesa nas ações de desapropriação ou como causa de pedir nas ações de rito ordinário.

No dizer de Sérgio Sérulo da Cunha, o texto da lei nº 8.629/93 é “*um cipoal Kafkiano, um hino ao tecnicismo burocrático, que entope e paralisa qualquer processo, administrativo ou judicial*”.⁴⁹

Foram abordados no capítulo dois os dispositivos da lei nº 8.629/93 e da lei complementar nº 76/93 com maior profundidade, mencionando-se inclusive as suas interpretações doutrinária e jurisprudencial.

Assim, a partir da abordagem do conteúdo destas normas feita anteriormente, é possível enumerar as principais alegações manifestadas em juízo pelos proprietários rurais a partir das brechas e ambigüidades da legislação da seguinte forma: 1) a ocorrência de vícios na notificação prevista no artigo 2º da lei nº 8.629/93; 2) a ofensa ao devido processo legal nos procedimentos administrativos de desapropriação; 3) a produtividade do imóvel (artigo 185, II, da Constituição); 4) a inconstitucionalidade do artigo 6º da lei nº 8.629/93, que incumbe o INCRA de definir os índices de produtividade; 5) a ocorrência de caso fortuito ou força maior; 6) o impedimento da desapropriação de imóveis que sejam objeto de conflito coletivo pela posse da terra; 7) o desmembramento do imóvel rural; 8) o cálculo dos módulos fiscais a partir da área aproveitável do imóvel; 9) a implantação de projeto técnico de exploração; 10) o valor das indenizações ofertadas pelo INCRA.

A partir destas observações, foi feito um levantamento unicamente na Superintendência Regional do INCRA no Rio de Janeiro acerca do andamento dos procedimentos administrativos relativos aos imóveis rurais que foram classificados como grandes propriedades improdutivas nos anos de 2003, 2004 e 2005.

O resultado consta de forma esquematizada em um quadro anexo que contém a indicação precisa dos imóveis considerados pelo INCRA como grandes e improdutivos no período, bem como a tramitação dos respectivos procedimentos administrativos e dos óbices judiciais a ele relativos.

⁴⁹ Cunha, Sérgio Sérulo da. A nova proteção possessória, *in* A questão agrária e a justiça, 2000, pág. 271.

A análise das informações colhidas indica que dezoito imóveis foram classificados como grandes, improdutivos e viáveis para a reforma agrária,⁵⁰ havendo questionamentos judiciais relativamente a treze deles.

Neste universo de treze imóveis cuja classificação foi questionada em juízo, em sete casos as desapropriações dos imóveis estão atualmente interrompidas por decisões judiciais e em outros três casos as desapropriações já estiveram suspensas em algum momento por óbices judiciais.

Assim, percebe-se que, dos dezoito imóveis considerados pelo INCRA como destináveis à reforma agrária, dez deles estão sofrendo ou já sofreram algum tipo de impedimento judicial.⁵¹

Vale ressaltar que a grande maioria das interrupções dos procedimentos administrativos de desapropriação analisados se deu por meio das chamadas tutelas de urgência, ou seja, antecipações de tutela ou medidas cautelares.⁵²

Os dados indicam ainda que a alegação mais freqüente nestes questionamentos são: 1) a produtividade do imóvel, alegada em oito casos; 2) ocupação do imóvel rural por movimentos sociais, presente em seis casos; 3) a afronta ao princípio do devido processo legal nos procedimentos administrativos do INCRA, em cinco casos; 4) a existência de vícios na notificação para a vistoria de levantamento de dados, em quatro casos.⁵³

O atraso na implantação dos assentamentos de reforma agrária gerado pelos inúmeros impedimentos judiciais torna-se evidente na medida em que, dos dezoito imóveis classificados como grandes, improdutivos e viáveis para a reforma agrária, apesar de dezesseis terem sido decretados pelo Presidente da República, apenas em sete casos as ações de desapropriação foram ajuizadas.

Tais dados, apesar de limitados apenas aos processos de uma única superintendência regional do INCRA e de não serem suficientes para que se tenha

⁵⁰ No período, o INCRA vistoriou 54 imóveis no estado do Rio de Janeiro, classificando 21 deles como grandes e improdutivos. Destes 21 imóveis, 3 eram inviáveis para a instalação de assentamentos.

⁵¹ Deve ser ressaltado que, para o levantamento, se considerou óbice judicial quando o proprietário se nega a permitir o ingresso do INCRA no imóvel para avaliar o imóvel, uma vez que, nestes casos, faz-se necessária autorização judicial para o ingresso no imóvel o que, em muitos casos, dá a oportunidade dos proprietários apontarem ilegalidades no procedimento do INCRA.

⁵² Como o quadro em anexo demonstra, em apenas um caso, a interrupção do procedimento do INCRA decorreu diretamente de uma sentença.

⁵³ As outras alegações verificadas, acompanhadas do respectivo número em que se fizeram presentes: Desmembramento do imóvel rural (1), ocorrência de caso fortuito ou força maior (1), valor das indenizações ofertadas pelo INCRA (1), incorreção do decreto ao identificar o imóvel (1).

a dimensão nacional desta obstrução judicial dos procedimentos expropriatórios do INCRA, constituem forte indício do quanto as medidas judiciais instrumentalizadas pelos proprietários rurais têm afetado a atuação administrativa na realização de desapropriações.

4.3.3

O artigo 185, II da Constituição Federal

O artigo 185 da Constituição de 1988, em seu inciso II, expressamente, dispõe ser insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva.

A inclusão deste dispositivo foi a grande vitória da União Democrática Ruralista na Assembléia Nacional Constituinte, eis que o seu conteúdo e, sobretudo, o seu status constitucional significaram uma enorme limitação à capacidade do Poder Executivo desapropriar.

A produtividade do imóvel rural não é o único argumento manejado pelos proprietários a fim de impedir as desapropriações, mas, sem dúvida, tem sido o mais utilizado, forçando a realização de perícias judiciais que vem decidindo definitivamente acerca da produtividade do imóvel.

Anteriormente, embora o Estatuto da Terra impedisse a desapropriação da empresa rural⁵⁴, o artigo 14 do Decreto-Lei nº 554/69, norma de mesma hierarquia do Estatuto, determinava que, uma vez transcritos os bens expropriados em nome do expropriante⁵⁵, não poderiam ser objeto de reivindicação ainda que fundada na nulidade da desapropriação e, em caso de nulidade declarada pelo Judiciário, tudo resolver-se-ia em perdas e danos.

Tais dispositivos conferiam uma real celeridade ao rito da desapropriação, pois a imissão inicial na posse era definitiva e, ainda que viesse a ser reconhecida pelo Judiciário alguma nulidade no procedimento do INCRA, não havia como o bem retornar ao proprietário.

O atual marco normativo não permite isto, inexistindo na lei complementar nº 76/93 dispositivo semelhante ao artigo 14 do decreto-lei nº 554/69 e, ainda que

⁵⁴ Cujas características eram idênticas à da propriedade produtiva feita pela lei nº 8.629/93, qual seja, aquele imóvel rural que apresentasse GUT acima de 80% e GEE acima de 100%.

⁵⁵ Esta transcrição, pelo artigo 6º do D.L. Nº 554/69, se dava *initio litis*.

houvesse, tal dispositivo teria constitucionalidade discutível por contrariar o artigo 185, inciso II da constituição, pois, ainda que a indenização fosse paga em dinheiro, permitiria a desapropriação de imóvel produtivo para fins de reforma agrária.

Disso decorre o caráter fictício da sumariedade do rito das desapropriações previsto pelo artigo 184, parágrafo 3º da Constituição de 1988, tendo em vista a inevitabilidade de realização da perícia judicial e o condicionamento da decisão definitiva às suas conclusões.

Deve ser ressaltado que, ainda que a perícia do juízo confirme o laudo do INCRA, o tempo necessário à sua efetivação contribui para a demora na prolação da sentença e, conseqüentemente, na transferência definitiva do domínio para o ente expropriante.

Ademais, como adiante se evidenciará, esta morosidade leva a um aumento substancial no valor das indenizações, na medida em que incidem os juros compensatórios a partir da imissão provisória na posse até o efetivo pagamento da indenização.

4.3.4

A imissão provisória na posse.

Um aspecto no qual se torna evidente o papel construtivo da atuação do Poder Judiciário e a ocorrência de uma combinação entre a interpretação cognoscitiva da lei e a valoração exercida pela consciência jurídica material do juiz é a aplicação do artigo 6º da Lei Complementar nº 76/93, que impõe ao juiz a concessão da imissão provisória do INCRA na posse do imóvel em 48 horas.

Ao determinar que o juiz mandará imitar o autor na posse do imóvel em, no máximo, 48 horas, o artigo 6º o faz a partir de uma presunção quanto à urgência social para a instalação do assentamento de reforma agrária, sendo fundamental para a celeridade do processo de reforma agrária.

Contudo, embora tal dispositivo tenha uma clara intenção de conferir celeridade à desapropriação e permitir ao INCRA a instalação do assentamento de reforma agrária, a ampla possibilidade de o imóvel vir a ser declarado como insuscetível de desapropriação, seja na própria ação de desapropriação ou em

alguma ação de rito ordinário anteriormente ajuizada, termina por torná-lo ineficaz por completo.

Isto é confirmado pela pesquisa feita nas ações de desapropriação ajuizadas pelo INCRA no Rio de Janeiro nos anos de 2003, 2004, 2005 e 2006. As informações colhidas encontram-se sistematizadas no quadro em anexo e demonstram a completa ineficácia de tal dispositivo.

Do conjunto formado pelas quinze ações de desapropriação ajuizadas no período, somente em sete casos a imissão provisória na posse foi concedida sem que, posteriormente, tenha sido suspensa ou tornada sem efeito por outra decisão judicial e, mesmo nesses casos, não foi observado o prazo de 48 horas previsto no art. 6º da lei complementar nº 76/93, pois a média de dias entre o ajuizamento e decisão que deferiu a imissão de posse foi de 78,5 dias.

Deve ser frisado que, no momento em que este trabalho está sendo escrito, o INCRA não se encontra na posse de quatro imóveis cujas ações de desapropriação foram ajuizadas no período, seja porque sobreveio sentença que reverteu a imissão provisória na posse⁵⁶, porque a decisão que a deferiu foi suspensa por decisão de instância superior⁵⁷ ou simplesmente porque o juízo de 1º grau indeferiu a imissão sem que a autarquia agrária lograsse reformar tal decisão em segunda instância por meio de agravo de instrumento⁵⁸.

Nas quatro desapropriações que restaram do grupo de quinze, o INCRA logrou ser imitado na posse após esta ter sido adiada ou suspensa em algum momento por alguma decisão judicial que a indeferiu ou que a deferiu parcialmente.

Neste último grupo de desapropriações, o prazo médio entre o ajuizamento da ação e a decisão que, efetivamente, redundou na imissão provisória do INCRA na posse foi de 385,5 dias.

Assim, a ineficácia do artigo 6º da lei complementar nº 76/93 mostra-se evidente, eis que, nos onze casos em que o INCRA encontra-se atualmente na posse do imóvel, o prazo médio entre o ajuizamento da ação de desapropriação e decisão judicial que permitiu a imissão do INCRA na posse foi de 190,18 dias.

⁵⁶ Isto ocorreu com dois imóveis, as Fazendas Negreiros e São Domingos.

⁵⁷ Isto ocorreu no caso da Fazenda Floresta de Belém, em que o juiz de 1º grau indeferiu a imissão, mas esta foi concedida por decisão monocrática proferida no AI nº 20050201014596-0. Contudo, a imissão foi revertida pelo STJ em decisão monocrática na medida cautelar nº 12585/RJ.

⁵⁸ Este é o caso da Fazenda São João.

Esta inobservância do dispositivo legal decorre da ambigüidade do marco normativo da desapropriação, pois, ao mesmo tempo em que a lei complementar nº 76/93, de forma clara e precisa, impõe a imissão de posse no prazo máximo de 48 horas, há a possibilidade de, ao final, o imóvel ser considerado como insuscetível de desapropriação e ser revertida a imissão de posse concedida.

Sendo assim, a prática vem indicando que contraria a consciência jurídica material da maior parte dos juízes conceder a imissão provisória sabendo da possibilidade de, ao final, a pretensão expropriatória ser julgada improcedente. Isto se dá porque, uma vez deferida a imissão na posse, em seguida é criado o projeto de assentamento pelo INCRA.

A criação do assentamento, em caso de posterior decisão final desfavorável, torna o retorno da posse ao proprietário algo de difícil execução, tendo-se em vista que, muitas vezes, o assentamento apresenta-se como faticamente irreversível e a sua extinção gera uma situação de enorme tensão social.⁵⁹

Por fim, ainda há que se considerar o fato de, na maior parte das vezes, as desapropriações estarem cercadas por um ambiente social conflituoso fortemente marcado pelas ocupações de terras promovidas por movimentos sociais e de, em regra, o Poder Judiciário mostrar-se ideologicamente refratário às ocupações.⁶⁰

4.3.5

O Judiciário e a elevação do valor das indenizações

Os valores arcados pelo erário no pagamento de indenizações nas desapropriações de terras para fins de reforma agrária no Brasil têm sido muito elevados, atingindo, algumas vezes, mais de trinta vezes a soma prevista inicialmente pelo INCRA.⁶¹

⁵⁹ Vale ressaltar a existência de jurisprudência no sentido de que, quando o INCRA já foi imitado na posse do imóvel e nele implantou projeto de reforma agrária, a simples devolução do imóvel mostrar-se-ia irracional e que reconhece a ocorrência de desapropriação indireta, com o pagamento da indenização em dinheiro. V. STF, 1ª Turma, REExt. nº 100.375/RS, Rel. Min. Rafael Mayer, DJ de 16/12/1983 e STJ, 1ª Turma, REsp 13.947-0/PE, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJU 14/12/1992.

⁶⁰ Sobre a postura do Poder Judiciário diante das ocupações de terra promovidas pelo MST, V. Quintans, Mariana Trotta Dalallana. A magistratura fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST. Rio de Janeiro, 2005. Dissertação de Mestrado, PUC-Rio.

⁶¹ V. Philip, Bastiaan Reydon; Plata, Ludwig A. Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil, pág. 48.

Entre os fatores condicionantes de tal realidade, destacam-se: 1) a extensão da duração dos processos judiciais de desapropriação, aliado à incidência de juros compensatórios e moratórios; 2) a discrepância entre os valores de terras nuas e benfeitorias encontrados pelos técnicos do INCRA e aqueles alcançados pelas perícias judiciais.

A jurisprudência do STF fixa em 12% ao ano o percentual dos juros compensatórios, a incidirem a partir da imissão provisória na posse até a data do efetivo pagamento da indenização sobre a diferença acaso existente entre o preço definido em decisão definitiva e aquele ofertado pelo INCRA no ajuizamento da inicial de desapropriação.⁶²

Na prática, a incidência de tais juros vem aumentando consideravelmente os valores pagos ao expropriado, tendo em vista a morosidade dos processos judiciais de desapropriação, o que aumenta em progressão aritmética o valor final da indenização, gerando um enriquecimento sem causa do expropriado.

Quanto à diferença existente entre os valores definidos pelo INCRA e aqueles fixados pelo Poder Judiciário, vale citar que o Tribunal de Contas da União avaliando a atuação do INCRA entre 1994 e 1997, chegou, entre outras, às seguintes conclusões: 1) 61% das desapropriações tiveram um custo por família em 50 % acima da média da região onde se instalaram; 2) 20 % das ações de desapropriação apresentou valores finais da terra nua superiores aos preços de terra praticados na região; 3) em 11% das desapropriações, os valores da terra nua eram ou muito elevados ou superiores em mais de 100% aos dos laudos do INCRA.⁶³

Para que se tenha uma idéia da repercussão da elevação dos valores das indenizações decorrente de decisões judiciais nos custos totais do programa de reforma agrária, vale citar que, no ano de 1997, as sentenças judiciais elevaram em, aproximadamente, 37% os valores pagos a título de indenizações, sendo que tal elevação correspondeu a 15,6% do orçamento do INCRA no ano.⁶⁴

⁶² No julgamento da ADIN nº 2332, o STF decidiu que os juros incidem sobre a diferença entre o preço final e 80% do valor depositado inicialmente pelo expropriante.

⁶³ V. Philip, Bastiaan Reydon; Plata, Ludwig A. Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil, pág. 53.

⁶⁴ Gasques, José Garcia; Villa Verde, Carlos Monteiro. Trinta anos de dispêndio da União com política fundiária, pág. 47 e O Financiamento da reforma agrária no Brasil, 1998, pág. 11.

4.3.6

O STF e os juros compensatórios

A incidência dos juros compensatórios nas indenizações pagas em processos de desapropriação é construção jurisprudencial, sem qualquer previsão legal específica, que visa ao ressarcimento do proprietário pela perda da posse do imóvel decorrente da imissão provisória na ação expropriatória.⁶⁵

José Carlos de Moraes Salles ensina que os juros compensatórios são “*a compensação devida ao expropriado pela perda antecipada da posse do imóvel, substituindo, assim, os frutos que deixou de perceber ou que poderia vir a receber*”.⁶⁶

Inicialmente, a jurisprudência era no sentido de que os juros compensatórios estariam limitados a seis por cento ao ano, de acordo com o artigo 1.062 do Código Civil de 1916, contudo, posteriormente, o STF fixou o seu percentual em doze por cento através da Súmula nº 618.⁶⁷

Como já dito no capítulo anterior, a Medida Provisória nº 2.183-56/01 inseriu na Lei Geral de Desapropriações (decreto-lei nº 3.365/41) alguns dispositivos limitadores da incidência dos juros compensatórios, mais especificamente: 1) a sua limitação “em até seis por cento ao ano”; 2) a vedação da incidência de juros compostos; 3) a sua correspondência à perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário; 4) o seu não pagamento quando o imóvel possuísse graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero.

Frise-se que tais limitações impostas pela Medida Provisória nº 2183-56 teriam como efeito, além de limitar a quantia paga nas indenizações, tornar o valor pago a título de juros compensatórios correspondente ao nível de exploração existente concretamente no imóvel rural.

Contudo, todos estes dispositivos, com exceção da vedação dos juros compostos, tiveram a sua eficácia suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, por

⁶⁵ Tal construção jurisprudencial se iniciou com o verbete nº 164 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, in verbis: “No processo de desapropriação são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo Juiz, por motivo de urgência”.

⁶⁶ Salles, José Carlos de Moraes. A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência, 2006, pág. 580.

⁶⁷ “Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% ao ano”.

ocasião do deferimento de medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 2.332.

A principal razão para o Supremo considerar tais dispositivos inconstitucionais foi a afronta ao dispositivo constitucional que garante prévia e justa indenização ao expropriado.

No julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, houve grande divergência em relação à redução da taxa de juros compensatórios de 12% para 6%. O relator, Ministro Moreira Alves, entendia inconstitucional apenas a expressão “em até” constante no *caput* do artigo 15-A, o que permitiria a fixação dos juros em taxa inferior a 6% ao ano e afastaria o entendimento consagrado pelo Tribunal de que os juros compensatórios são devidos mesmo que o bem não produza renda no momento da perda da posse.

Ele, porém, seguido dos Ministros Ellen Gracie, Nelson Jobim e Celso de Mello, considerou constitucional o teto de 6% ao ano sob o argumento de que a limitação em 12% ao ano era construção jurisprudencial datada de uma época de hiperinflação.

Ademais, sustentava que a taxa de 6% ao ano, além de já ter sido aceita pela Corte em época anterior na qual a Constituição garantia a justa indenização da mesma forma que a atual, era prevista no artigo 1.063 do Código Civil de 1916 e era aproximadamente a remuneração paga pela caderneta de poupança, ou seja, não significava enriquecimento indevido do ente expropriante.

Contudo, este não foi o posicionamento que prevaleceu, uma vez que a limitação em 6% dos juros compensatórios teve a sua eficácia suspensa pela medida cautelar, sob o argumento de que afrontava a súmula nº 618, cujo teor foi extraído da garantia constitucional da justa indenização, corolário da garantia constitucional da propriedade privada.

Desta forma, o entendimento do STF fez prevalecer a Súmula nº 618 sobre uma Medida Provisória, dotada de força de lei pelo artigo 62 da Constituição. Apesar de ainda não haver julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade nº 2.332, tal entendimento consagrado no deferimento da medida cautelar manteve uma distorção nos procedimentos expropriatórios que

torna as indenizações pagas aos expropriados altamente lucrativas, pagando juros de 12% ao ano acima da inflação.⁶⁸

Este posicionamento do STF, novamente, nos remete às observações feitas por Alf Ross, uma vez que, no caso, o percentual de 12% ao ano de juros compensatórios não é previsto em qualquer dispositivo legal, sendo exclusivamente uma construção jurisprudencial a partir do dispositivo constitucional que garante ao expropriado a indenização justa.

Este é um caso típico daquilo que Alf Ross consideraria como exercício de “política jurídica” pelo Judiciário, uma vez que, embora a Constituição garanta ao expropriado uma indenização justa, não prevê qualquer critério definidor de como se alcançar o valor justo.

O STF, ao interpretar o dispositivo constitucional e ao fixar, pelo verbete nº 618, em 12% ao ano, a taxa de juros compensatórios, exerceu atividade criadora do direito vigente.

Não faria sentido se especular no presente trabalho sobre a existência e a validade de um critério material único para se definir uma indenização como justa, cabendo unicamente apontar que a lei, ao definir que a indenização deve refletir o valor de mercado do imóvel (artigo 12 da lei nº 8.629/93) e, posteriormente, limitar a incidência de juros compensatórios “em até 6% ao ano”, fixou alguns parâmetros.

Contudo, ao considerar inconstitucional a limitação dos juros compensatórios em 6% ao ano fixada pela MP nº 2183-56, já em época de estabilização monetária, o STF inverteu por completo a idéia da desapropriação para fins de reforma agrária como sanção ao proprietário de imóvel rural, premiando o descumpridor da função social do imóvel rural, pois a incidência de juros de 12% ao ano sobre o valor corrigido do imóvel subverte, na prática, qualquer pretensão punitiva que tais desapropriações pretendam apresentar.

As lições de Alf Ross, ao afirmar que o significado atribuído às normas jurídicas será condicionado por uma série de fatores presentes na tradição cultural que circunda tanto o legislador quanto o juiz e alertar para a possibilidade de choque entre o conteúdo de uma lei e consciência jurídica material do intérprete, auxiliam ainda a explicar o posicionamento do STF.

⁶⁸ A súmula nº 113 do Superior Tribunal de Justiça determina que a incidência de juros compensatórios se dá sob o valor do imóvel corrigido monetariamente.

Como já mencionado nesta dissertação, o Poder Judiciário, historicamente, sempre se mostrou refratário a qualquer limitação legalmente imposta às indenizações pagas em ações de desapropriação.

Vale lembrar que, durante a vigência do artigo 11 do Decreto-Lei nº 554/69, limitador da indenização ao valor declarado pelo proprietário para efeito de pagamento do imposto territorial rural, o STF considerou tal dispositivo inconstitucional⁶⁹, sob a justificativa de que contrariava o artigo 161 da Constituição de 1969, garantidor da justa indenização.

Além disto, deve ser ressaltado que, embora a incidência de juros compensatórios fosse incompatível com a sistemática do Decreto-lei nº 554/69, que previa a imissão definitiva e transferência do domínio do imóvel *initio litis*, a incidência de tais juros nunca foi afastada pela prática jurisprudencial durante a vigência daquele diploma legal.

Portanto, a atual postura do STF em relação aos juros compensatórios mostra-se coerente com a tendência histórica do Poder Judiciário de interpretar a garantia constitucional da justa indenização de forma a ignorar os dispositivos constitucionais atinentes à função social do imóvel rural e ao caráter punitivo da desapropriação para fins de reforma agrária.

4.3.7

O STF e o parágrafo 6º, do artigo 2º, da lei nº 8.629/93

O parágrafo 6º, do artigo 2º, da lei nº 8.629/93, inserido pela Medida Provisória nº 2183-56/2001 impede a vistoria, a avaliação ou a desapropriação de imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo.

Inicialmente, ao indeferir a medida cautelar pleiteada na ação direta de inconstitucionalidade nº 2.213 e, em juízo de delibação, considerar constitucional a Medida Provisória nº 2.027-38/2000, reeditada pela última vez com o nº 2.183-56/2001, a Corte entendeu que a norma atacada visa à neutralização de abusos e atos de violação possessória praticados contra proprietários de imóveis rurais e

⁶⁹ V. RE 99.849/PE, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 11/11/1983.

que o esbulho possessório, mesmo tratando-se de propriedades improdutivas, constitui ato ilícito.

Neste julgamento, o STF se pronunciou no sentido de que o processo de reforma agrária, em uma sociedade democrática, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória, sob os argumentos de que: 1) a Constituição de 1988 proclama que ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal (artigo 5º, LIV); 2) o esbulho possessório, além de qualificar-se como ilícito civil, também reveste-se de tipicidade penal; 3) o esbulho possessório traduz hipótese caracterizadora de força maior, apta a infirmar a própria eficácia da declaração expropriatória; 4) não é lícito ao Estado aceitar a imposição, por qualquer entidade ou movimento social organizado, de uma agenda político-social caracterizada por práticas ilegítimas de invasão de propriedades rurais.

Contudo, apesar de, no âmbito do controle difuso, ter considerado o dispositivo constitucional, o STF, ao julgar os mandados de segurança que pretendiam anular os decretos presidenciais relativos a imóveis envolvidos em conflitos possessórios coletivos, vem restringindo o âmbito de aplicação desta norma, passando a entender aplicável tal vedação apenas nas hipóteses em que a ocupação se deu quando a vistoria ainda não tenha sido realizada ou quando feitos os trabalhos do INCRA durante ou depois da ocupação⁷⁰.

Convém ressaltar, todavia, que esta interpretação do STF nem sempre é seguida pelos demais tribunais e juízes, sendo bastante comum que decisões judiciais anulem desapropriações sob o único argumento de que os imóveis foram ocupados, independentemente do momento em que se deram tais ocupações.

De acordo com o entendimento que se consolidou no STF, a desapropriação do imóvel apenas estará inviabilizada quando o conflito possessório for obstáculo à comprovação de que os proprietários alcançam a plena atividade agrária ou quando a ocupação causar danos que desvalorizem o imóvel⁷¹.

⁷⁰ V. MS 24.136-5/DF, Rel. Min. Mauricio Corrêa, DJU de 8/11/2002 e MS nº 25.360/DF, Rel. Min. Eros Grau, DJU de 25/11/2005.

⁷¹ Do voto do relator do MS nº 24.136-5/DF é possível extrair-se o seguinte trecho: “*De qualquer sorte, parece-me que a vedação supõe, pelo menos, que haja probabilidade de que a invasão tenha desfigurado a classificação da área, modificando-a de produtiva para improdutiva, ou tenha causado danos que a possam ter desvalorizado. Caso contrário, a norma proibitiva se desvestiria de finalidade.*”

Tal interpretação apresenta uma linha de continuidade com uma jurisprudência antiga do Tribunal, anterior à Medida Provisória nº 2183-56 e já mencionada no capítulo anterior, relativa à anulação do Decreto Presidencial por motivo de caso fortuito ou força maior.⁷²

A interpretação dada pelo STF a este dispositivo é outro caso que se amolda perfeitamente aos comentários feitos por Alf Ross sobre a natureza construtiva da atuação dos tribunais e a influência decisiva sobre o significado atribuído à lei exercido pela tradição cultural que circunda o intérprete.

A redação do parágrafo 6º do artigo 2º da lei nº 8.629/93 é bastante clara e objetiva quanto à impossibilidade de se vistoriar, avaliar ou desapropriar o imóvel rural que seja objeto de conflito possessório coletivo, contudo, o STF impôs uma restrição à sua aplicação cujos motivos não podem ser buscados unicamente na letra da lei.

Marcos Prado de Albuquerque afirma que, apesar de haver uma enumeração prevista em algumas leis dos casos configuradores de interesse social legitimador de desapropriações, não existe qualquer conceituação do que seja interesse social na Constituição ou em qualquer lei nacional.

Destarte, lastreado na doutrina de Pontes de Miranda, o autor irá conceituar interesse social como *“a composição, apaziguamento, previdência e prevenção impostos por circunstâncias que exigem o cumprimento da função social da propriedade”*⁷³.

De tal definição, portanto, é possível extrair-se a conclusão de que o conceito de interesse social apresenta-se intimamente ligado à solução de conflitos sociais.

Ademais, como já foi descrito aqui, além do significado da expressão “interesse social”, toda a prática expropriatória dos sucessivos governos brasileiros, desde o golpe de 1964, vem se pautando pela utilização da desapropriação para fins de reforma agrária como um instrumento de apaziguamento de conflitos sociais.

Portanto, não se pode compreender adequadamente o posicionamento do STF ao restringir o alcance desta norma sem considerar a realidade social

⁷²V. MS nº 22.193/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU de 29/11/1996 e MS nº 23.759-7/GO, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 22/08/2003.

⁷³V. Albuquerque, Marcos Prado. *“Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária”*, in *“O Direito Agrário na Constituição”*, 2005, pág. 164.

fortemente marcada pelas ocupações de terra promovidas pelos movimentos sociais e sem ter em vista esta tradição de realização de desapropriações em áreas de tensão social, já consagrada não só no ordenamento jurídico, como na prática administrativa pátria.

4.4

A atuação estatal na desapropriação para fins de reforma agrária

4.4.1

A não fiscalização dos demais requisitos para o cumprimento da função social

Como já mencionado no capítulo dois, o artigo 186 da Constituição define quatro requisitos a serem observados simultaneamente pela propriedade rural para que seja cumprida a sua função social: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Em razão do disposto no artigo 185, inciso II, que dispõe serem as propriedades produtivas insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, há acirrada divergência doutrinária acerca do alcance do artigo 186 e da possibilidade de se desapropriar para fins de reforma agrária um imóvel produtivo.

De um lado, há quem diga que o imóvel, uma vez produtivo no sentido estritamente econômico do termo, por força do artigo 185, II da Constituição, estaria imune à desapropriação para fins de reforma agrária, independentemente de utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e preservar o meio ambiente, observar as normas que regulam as relações de trabalho ou favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.⁷⁴

⁷⁴Neste sentido é o posicionamento de José Afonso da Silva, para quem “a proibição de desapropriação da propriedade produtiva, para fins de reforma agrária, com pagamento da indenização mediante título da dívida agrária, é, a nosso ver, absoluta, sendo inútil procurar interpretação diferente com base em nossos desejos. Isso não seria científico”. V. Silva, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, pág. 751.

Os defensores de tal entendimento sustentam que “*se a propriedade é produtiva, cumprida está a sua função social*”⁷⁵ e que, no caso de não cumprir integralmente os requisitos previstos no artigo 186 da Constituição, a única consequência seria a perda dos incentivos previstos no artigo 6º, § 8º da lei nº 8.629/93.⁷⁶

De outro lado, há os que sustentam que a produtividade é apenas mais uma das condicionantes da função social e, conseqüentemente, é possível um imóvel ser produtivo e, ao mesmo tempo, não cumprir a sua função social, razão pela qual estaria suscetível à desapropriação prevista no artigo 184 da Constituição.

Para estes, considerar que a proteção ao imóvel produtivo é absoluta significa considerar os incisos III, IV e V do artigo 186 como inúteis, reduzindo o dispositivo unicamente ao inciso I.

A produtividade econômica não estaria, portanto, desvinculada da função social, sendo, ao revés, apenas parte dela, eis que a Constituição exige o cumprimento simultâneo dos requisitos elencados no artigo 186.⁷⁷

Assim, como a desapropriação prevista pelo artigo 184 da Constituição é unanimemente considerada como uma sanção ao descumprimento da função social do imóvel rural, que, por sua vez, deve ser aplicada quando não é observado o cumprimento simultâneo dos requisitos previstos pelo artigo 186, o artigo 185 não teria o condão de afastar da propriedade produtiva a sanção constitucionalmente prevista no caso de não observação da legislação ambiental, das leis trabalhistas e do dever de favorecimento do bem-estar de trabalhadores e proprietários.

Neste sentido, Luciano de Souza Godoy afirma que, de acordo com uma interpretação teleológica, tendo em vista que o cumprimento da função social é exigido nos arts. 5º e 170 da Constituição e que o artigo 1º elegeu a cidadania e a dignidade da pessoa humana como objetivos fundamentais da República, a

⁷⁵Costa Neto, Fernando Tourinho. Legitimidade dos Movimentos Populares no Estado Democrático de Direito: as ocupações de terras, *in* A questão agrária e a justiça, 2000, pág. 183.

⁷⁶Borges Filho, Roberval. A função social da propriedade e a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária na Constituição de 1988, 1996, pág. 118.

⁷⁷Há ainda quem sustente que a produtividade, além de integrar o conceito de função social, é integrada por elementos das subfunções ambiental, trabalhista e de bem-estar. Isto se daria porque o artigo 6º da lei nº 8.629/93 considera produtivo o imóvel explorado econômica e racionalmente, não podendo a exploração que viole os incisos II, III e IV do artigo 186 ser considerada como tal. V.Farias, Valdez Adriani; Pinto Júnior, Joaquim Modesto. Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista, 2005, pág. 36.

propriedade produtiva não está imune ao cumprimento dos demais requisitos do artigo 186.⁷⁸

Vale ressaltar que, inevitavelmente, as interpretações propostas pelas duas correntes doutrinárias levam à inutilidade de algum dos dispositivos constitucionais.

No primeiro caso, ao se considerar a propriedade produtiva como imune à desapropriação mesmo que não observe os requisitos previstos nos incisos II, III, e IV do artigo 186, se está relegando tais dispositivos à condição de “letra morta”, retirando deles qualquer espécie de vigência⁷⁹.

De outro lado, ao se considerar possível a desapropriação, estar-se-á considerando o inciso II, do artigo 185 como uma mera redundância, tendo em vista que a obrigação de tornar o imóvel produtivo já estaria prevista no inciso I do artigo 186.

Deve ser lembrado que, como narrado no capítulo dois, a proteção constitucional à propriedade produtiva e a definição dos quatro requisitos para o cumprimento da função social sempre estiveram no centro da batalha política ocorrida durante a Assembléia Nacional Constituinte.

Se o inciso II do artigo 185 foi a grande vitória da União Democrática Ruralista, a presença no texto constitucional dos quatro incisos do artigo 186 e a exigência de que eles sejam simultaneamente cumpridos permite afirmar que esta vitória não foi completa, eis que, durante todo o processo de elaboração da Constituição, os setores refratários à reforma agrária tentaram retirar estas exigências do texto.

Ademais, vale frisar que a última batalha relativa ao texto do capítulo III, do título VII da Constituição de 1988 se deu na votação em separado e na não aprovação de um trecho do parágrafo único do artigo 219 do texto apresentado pelo relator no primeiro turno da votação em plenário, após o “buraco negro”, que permitia expressamente, em caso de inobservância dos requisitos relativos à função social, a desapropriação do imóvel produtivo.⁸⁰

⁷⁸ Godoy, 1998, op. cit., pág. 89.

⁷⁹ O sentido do termo “vigência” aqui utilizado é aquele adotado na teoria de Alf Ross.

⁸⁰ Para uma melhor compreensão, eis a redação do artigo 219 do texto apresentado por Bernardo Cabral após o “buraco negro”, com grifo no trecho votado em separado e não aprovado: *“Artigo 219 – São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade*

Frise-se que este artigo 219, após a renumeração e aprovação definitiva em 2º turno do texto constitucional, veio a se tornar o atual artigo 185 da Constituição de 1988.

A ausência de permissão expressa no parágrafo único do art. 185 à desapropriação do imóvel produtivo não significa necessariamente a proibição absoluta desta, devendo ser ressaltado que a própria redação final do dispositivo, ao determinar que a lei irá fixar normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social da propriedade produtiva, expressamente a obriga ao cumprimento de todos os requisitos.

Portanto, esta divergência doutrinária é decorrência direta do caráter fragmentário, contraditório e ambíguo de um texto constitucional elaborado em meio a uma aguda luta política, no qual nenhum dos grupos em conflito conseguiu eliminar inteiramente do texto as propostas do outro e que, em razão disto, ao contrário do que pressupõem as correntes doutrinárias mencionadas, carece de uma coerência interna ou de uma única *ratio* inspiradora.⁸¹

Desta forma, de acordo com as lições de Alf Ross, devido a este elevado grau de ambigüidade do texto constitucional, a sua aplicação não é um ato puro de conhecimento, apresentando um aspecto construtivo, característico de um ato de vontade, decisório, sendo impossível a solução ser buscada unicamente no texto da Constituição.

Até o momento, a solução referente a esta antinomia do texto constitucional vem sendo dada pelo Poder Executivo, cuja postura tem sido a de ignorar os demais incisos do art. 186 da Constituição, tornando, na prática, o imóvel produtivo completamente imune à desapropriação para fins de reforma agrária, pois os sucessivos governos permaneceram restritos em sua atuação à fiscalização da produtividade dos imóveis rurais.

Destarte, a produtividade tornou-se *“a soberana única do instituto da função social, sendo os demais itens apenas acessórios que dão cumprimento a um texto bem intencionado”*.⁸²

*produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social, **cuj** **inobservância permitirá a sua desapropriação nos termos do artigo 218.**” (grifos nossos)*

⁸¹Em sentido contrário a este entendimento, Leandro Paulsen afirma não haver qualquer contradição no texto constitucional: *“Não vislumbro tais exceções como uma contradição intrínseca, como uma antinomia. Tenho que o Constituinte fez bem em estabelecer limites. Foi uma opção política.”*. V. Paulsen, 1997, op. cit., pág. 98.

⁸² Maniglia, 2005, op. cit., pág. 26.

Vale ressaltar que esta inércia em fiscalizar os demais requisitos do cumprimento da função social do imóvel rural é anterior à Constituição de 1988, não havendo notícia, até o momento, de qualquer imóvel rural que tenha sido desapropriado para fins de reforma agrária sob outra justificativa que não tenha sido a improdutividade.

Assim, é possível afirmar que, como resultado desta inércia governamental, inexistente pronunciamento do Supremo Tribunal Federal em relação a esta real antinomia entre o inciso II do artigo 185 e o artigo 186 da Constituição Federal.⁸³

4.4.2

Os índices de produtividade

Um dos principais fatores que dificultam a desapropriação de imóveis rurais é a questão da atualização dos índices de produtividade.

Deve ser ressaltado que a atualização de tais índices é uma exigência legal constante no artigo 11 da lei nº 8.629/93, segundo o qual tais parâmetros deverão ser ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional.

A atualização dos índices deve ser feita pelo Ministério da Agricultura e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola, contudo, os sucessivos governos vêm descumprindo tal dispositivo legal, pois os atuais índices de produtividade apresentam uma defasagem de 30 anos, razão pela qual não refletem o desenvolvimento tecnológico e o nível de produtividade atuais da agropecuária brasileira.⁸⁴

A existência de índices atualizados é fundamental para ampliar a capacidade de o Estado arrecadar terras para a reforma agrária e para garantir o cumprimento da função social, como estabelecido pela Constituição Federal.

⁸³Vale ressaltar que o Tribunal de Contas da União, no acórdão nº 557/2004 (Plenário) recomendou que se confira efetividade aos incisos II a IV do artigo 186 da Constituição.

⁸⁴“Os atuais índices de rendimento foram fixados em 1980, a partir de uma aferição de rendimentos por meio da coleta de dados da realidade fática de produção agropecuária, utilizando-se estatísticas de órgãos oficiais especializadas que refletem o comportamento dessas atividades rurais, no caso o Censo Agropecuário de 1975. Há, portanto, uma defasagem de trinta anos, período no qual o crescimento e a expansão espacial da agricultura foram acompanhados de grandes ganhos de produtividade, atestados pelas universidades, pelas associações de produtores e por órgãos públicos de pesquisa, como a própria Embrapa.” V. Ramos, Pedro. Índices de rendimento da agropecuária brasileira, 2005, pág. 06.

Apesar de a atualização dos referidos índices para a realidade atual da agropecuária brasileira ser uma obrigação imposta pela lei e de existir informações suficientes para tanto⁸⁵, a necessária atualização não ocorre em decorrência da resistência ativa dos setores contrários à reforma agrária.

Como tudo que diz respeito à reforma agrária, a atualização dos índices de produtividade gera polêmica e acirra os ânimos dos personagens envolvidos na questão, eis que o setor ruralista, que tradicionalmente tem forte influência sobre o Ministério da Agricultura, malgrado a clareza dos dados que expressam a expansão da produção brasileira de grãos e da pecuária decorrente de ganhos de produtividade, não admite a atualização de tais índices e, em alguns casos, chega a propor a redução dos atuais.

Os representantes do agronegócio, contraditoriamente, apesar de cotidianamente tecerem loas à modernização da agricultura brasileira ocorrida a partir dos anos 70 e ao aumento da produção e da produtividade dela decorrente, negam-se relutantemente a permitir que o INCRA se utilize de parâmetros compatíveis com este estágio de desenvolvimento ao aferir a produtividade dos imóveis vistoriados.

4.4.3

O preço da terra e o aumento dos custos das desapropriações

Um dos principais entraves à implementação de um verdadeiro programa de reforma agrária no Brasil tem sido o seu alto custo que, nos últimos anos, vem aumentando vertiginosamente.

Este elevado custo das desapropriações tem provocado no campo acadêmico algumas reflexões no sentido de que a atual configuração da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, constante na Constituição de 1988 e nas leis que a regulamentam, a torna questionável enquanto instrumento de política fundiária.

Neste sentido, José de Souza Martins afirma que *“a desapropriação passou a ser, em alguma medida, um recurso de reforma agrária que não alcança o*

⁸⁵Ainda nos anos 90, foram realizados estudos pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) em conjunto com o Incra a respeito da atualização dos índices. *Ibid*, pág. 06.

*núcleo da questão agrária, a renda da terra, não raro renda especulativa, que toda a sociedade deve pagar e que, no fim, o próprio assentado deve pagar.*⁸⁶

Além disto, o sociólogo afirma:

“De qualquer modo, é sempre importante considerar que medidas de reforma agrária que reforcem a renda da terra não são verdadeira reforma agrária. É o caso das terras desapropriadas e superindenizadas. A superindenização anula a reforma agrária. O governo tem, portanto, a obrigação de criar mecanismos alternativos de acesso à terra que inviabilizem as superindenizações”.⁸⁷

Este excessivo aumento dos custos das desapropriações tem como principais causas: 1) a definição do valor de mercado dos imóveis como parâmetro dos valores pagos nas indenizações; 2) a forma de remuneração dos títulos da dívida agrária; 3) a anteriormente comentada elevação das indenizações em decorrência das decisões judiciais.

O artigo 12 da lei nº 8.629/93 dispõe que as indenizações a serem pagas nas desapropriações devem refletir o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras, acessões naturais, matas, florestas e benfeitorias indenizáveis.

Durante a década de 90, como consequência da crise do agronegócio – decorrente, em grande parte, da política econômica que sobrevalorizava o real – o preço da terra sofreu uma grande desvalorização.⁸⁸

Contudo, a crise de liquidez internacional que afetou a economia brasileira em 1998, forçou a desvalorização do real e fez o governo federal mudar a condução da política de comércio exterior.

Tal crise fez com que, a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o governo passasse a perseguir a qualquer custo saldos positivos de comércio exterior para suprir o *déficit* de Conta Corrente.⁸⁹ Os saldos positivos na balança comercial foram perseguidos principalmente através do estímulo aos

⁸⁶ Martins, José de Souza. A questão agrária no Brasil e as condições e possibilidades da reforma agrária, *in* A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais, 2002, pág. 202.

⁸⁷ *Ibid.*, pág. 205.

⁸⁸ De acordo com um estudo realizado pelo Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas, no período de 1990 a 1999, o valor das terras de lavoura no Brasil registrou uma queda real de 50,3% e o preço da terra de pastagens, 60,8%. V. *Preço da Terra desaba nos anos 90*. Folha de São Paulo, São Paulo, 02/05/2000, *apud* Coletti, Claudinei, A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal.

⁸⁹ Delgado, Guilherme. Questão Agrária no Brasil, 1950-2003, *in* Questão Agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual, 2005, pág. 46.

setores primário-exportadores, trazendo o agronegócio de volta às prioridades da política macroeconômica externa e da política agrícola interna.

Esta nova diretriz econômica, aliada à recuperação internacional dos preços das *commodities*, fez o agronegócio se recuperar e, conseqüentemente, tal recuperação ensejou uma elevação do valor de mercado das terras, que, por sua vez, encarece o programa de reforma agrária.

Além do aumento do valor de mercado dos imóveis rurais, contribuem para a elevação dos custos da reforma agrária a forma de remuneração dos títulos da dívida agrária.

A partir de 1991, com a lei nº 8.177/91, os títulos da dívida agrária passaram a ser remunerados com a taxa de 6% ao ano, além da correção monetária. Tal medida pretendia facilitar a negociação dos títulos através da incidência dos juros de 6% anuais, uma vez que o expropriado poderia negociá-lo no mercado financeiro e alcançar a liquidez antes do prazo de vencimento dos mesmos.

Tal fato subverteu completamente a natureza punitiva da desapropriação para fins de reforma agrária constante na Constituição de 1988. Como esta modalidade de desapropriação é conseqüência do descumprimento da função social da propriedade imposta pelos arts. 5º, inciso XXIII e 170, inciso III, o artigo 184 da Carta Magna prevê a sua indenização em títulos da dívida agrária, apenas com cláusula de preservação do valor real.

Assim, por ser a desapropriação para fins de reforma agrária conseqüência do descumprimento de uma obrigação constitucionalmente imposta ao proprietário, a Constituição não garante ao expropriado em desapropriação para fins de reforma agrária nada mais que a preservação do seu valor real, fixando o prazo de resgate dos títulos em até 20 anos.

Esta forma de remuneração dos títulos da dívida agrária, portanto, além de proporcionar uma liquidez ao proprietário contrária ao caráter sancionatório da desapropriação, aumenta substancialmente o ônus suportado pelo erário.

Vale ressaltar que esta distorção existente na remuneração dos títulos foi parcialmente reduzida com a redução dos juros anualmente pagos, pela Medida Provisória nº 2183-56.⁹⁰

⁹⁰ Dispôs a Medida Provisória que, a partir de 5 de maio de 2000, os TDAs emitidos para desapropriação seriam remunerados em 3% ao ano no caso de desapropriação de imóvel com área de até setenta módulos fiscais, 2% para imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta

4.4.4

A eficácia das desapropriações como instrumento de política fundiária

No item 3.1.4, foi afirmado que o período entre os anos de 1995 e 2006 assistiu a uma considerada elevação do número de famílias assentadas pelos sucessivos governos.

Contudo, convém ressaltar que este aumento no número de assentamentos não reverteu uma tendência histórica apresentada pelas sucessivas políticas de “reforma agrária” dos governos brasileiros, que seguem uma lógica de desapropriação de áreas de conflito, através da qual decorre uma geografia de assentamentos dispersa.⁹¹

A atuação dos governos nas desapropriações para fins de reforma agrária e na instalação dos conseqüentes assentamentos caracterizou-se pela ausência de planejamento e por ser impulsionada pelas mobilizações dos demandantes de terra e pelos conseqüentes conflitos no campo que, há muito, marcam a sociedade brasileira e se intensificaram a partir do fim dos governos militares, momento no qual se instalou no país um ambiente político de maior liberdade.

Na prática, a mais importante forma de acesso à terra no Brasil têm sido as ocupações de terras pelos movimentos sociais que, através de sua mobilização e das ocupações, pressionaram o governo federal a realizar assentamentos.

Deve ser ressaltado que esta lógica de desapropriações de áreas de conflitos, embora tenha aumentado o número de assentamentos realizados pelo governo, não parece ter modificado substancialmente a estrutura fundiária brasileira.⁹²

Na verdade, não há como avaliar com precisão o real impacto dos assentamentos criados durante todos estes anos sobre a estrutura fundiária, tendo em vista a precariedade dos dados relativos à estrutura fundiária nacional.

As informações constantes no último Censo Agropecuário⁹³, realizado em 1995, indicavam uma altíssima concentração fundiária, tendo em vista que os

módulos fiscais e 1% para indenização de imóvel com área acima de cento e cinquenta módulos fiscais.

⁹¹ Medeiros, 2003, op. cit., pág. 45.

⁹² *Ibid*, pág. 81.

⁹³ Vale ressaltar que não foi realizado o censo agropecuário previsto para o ano de 2005.

imóveis classificados como grandes (acima de 15 módulos fiscais) ocupavam 52,04% da área total ocupada pelos imóveis rurais.⁹⁴

De acordo com as informações fornecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, a partir dos dados cadastrais do INCRA, o índice de *gini*, no ano 2000, apesar de ter apresentado uma melhora relativamente a 1998, continuava consideravelmente alto (0,802).⁹⁵

Além disto, a mesma fonte indica que, em 2003, os imóveis acima de 1.000 hectares correspondiam a 1,7% do número de imóveis rurais existentes no Brasil, mas ocupavam 43,7 % da área total.⁹⁶

A atual política de assentamentos mantém a tendência histórica dos sucessivos governos brasileiros de concentrar os assentamentos nas regiões norte e nordeste do país, sobretudo na região da Amazônia Legal.

Ao se analisar os assentamentos criados no período 1995-2002, levando-se em conta que a chamada Amazônia Legal é formada pelos estados da região norte acrescidos do Maranhão e do Mato Grosso, chegar-se-á à conclusão de que 57,78% das famílias assentadas no período foram na Amazônia Legal, região distante dos grandes centros distribuidores e consumidores do país.⁹⁷

Apesar das ocupações de terra serem determinantes na criação dos assentamentos, esta distribuição dos assentamentos não corresponde à distribuição regional das ocupações, pois, se a Amazônia Legal deteve 57,78% dos assentamentos, apresentou apenas 12,88% das ocupações de terras ocorridas entre 1995 e 2002.⁹⁸

Desta forma, resta claro que, ainda que as ocupações de terra constituam um eficaz instrumento de pressão sobre o governo para a criação de assentamentos, tal eficácia é relativa, pois a maioria dos assentamentos criados no período se deu na região do país onde se assistiu um menor número de ocupações.

⁹⁴ DIEESE, 2006, op. cit., pág. 33.

⁹⁵ O índice de Gini é um indicador de desigualdade muito utilizado para verificar o grau de concentração da terra e da renda. Varia no intervalo de zero a 1, significando que quanto mais próximo de 1, maior é a desigualdade na distribuição, e, quanto mais próximo de zero, menor é a desigualdade. *Ibid.*, pág. 34.

⁹⁶ *Ibid.*, pág. 30.

⁹⁷ Coletti, 2005, op. cit., pág. 218.

⁹⁸ *Ibid.*, pág. 221.

A partir de 2003, esta diretriz na realização de assentamentos não foi modificada, tendo em vista que, das famílias assentadas nos anos 2003, 2004 e 2005, 77,3% o foram nas regiões norte e nordeste.⁹⁹

Ademais, deve ser ressaltado que a obtenção de terras para a realização de assentamentos de reforma agrária vem se dando por meio de várias formas, não se resumindo unicamente à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Além das desapropriações, o governo federal tem criado assentamentos através da aquisição por compra e venda direta¹⁰⁰ de imóveis, de programas do tipo “reforma agrária de mercado”, da retomada de áreas devolutas, da simples destinação de terras públicas à reforma agrária e de diversas outras formas.¹⁰¹

Apesar da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ainda ser o instrumento mais utilizado na obtenção de terras para a instalação de assentamentos, ela, cada vez mais, tem perdido importância como instrumento de política fundiária.

Os dados fornecidos pelo INCRA a partir de dados extraídos do Sistema de Informações de Projetos de reforma agrária – SIPRA, constantes na tabela em anexo¹⁰² indicam esta diminuição do peso das desapropriações entre as formas de obtenção de imóveis rurais para a realização de assentamentos, uma vez que percebe-se claramente a diminuição do percentual de imóveis adquiridos por meio de desapropriações.

Da análise das tabelas extrai-se a conclusão de que, no período de 1995-1998, as ações de desapropriação foram os instrumentos utilizados para a criação de 1.763 de um total de 2.334 projetos de assentamentos criados, significando 75,53% destes.

⁹⁹ Os números relativos a 2005 referem-se apenas aos assentamentos criados até o mês de maio. V. Ferreira, Brancolina. A reforma agrária no Governo Lula, *in* Revista da Associação Brasileira de reforma agrária – ABRA, Volume 32, nº 1 (ago./dez. de 2005), pág. 26.

¹⁰⁰ A compra e venda de imóveis rurais para destinação à reforma agrária é regulamentada pelo Decreto nº 433/92.

¹⁰¹ O governo federal tem criado projetos de assentamento, por exemplo, em áreas doadas e adjudicadas em processos de execução fiscal.

¹⁰² O número de famílias assentadas constante nas tabelas não corresponde ao número total de famílias assentadas divulgadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário porque, este último, não se restringe às famílias assentadas em assentamentos novos, computando também as famílias assentadas em lotes recuperados em assentamentos antigos.

No período 1999-2002, 65,93% dos assentamentos foram criados em imóveis rurais obtidos por meio de desapropriações, pois, dos 1964 projetos criados, 1.295 foram instalados em áreas desapropriadas.

No período 2003-2006, este percentual caiu para 44,07%, eis que foram criados 2.378 projetos, sendo 1.048 deles em imóveis obtidos através de desapropriações.

Se, ao invés do número de assentamentos criados, for tomado como parâmetro o número de famílias assentadas, chegar-se-á à conclusão de que a diminuição do peso das desapropriações foi ainda maior.

No período 1995-1998 as desapropriações foram o meio através do qual foram assentadas 71,86% das famílias, ou seja, 205.694 do total de 286.219 famílias assentadas. Nos períodos seguintes, este percentual apresentou elevada queda, caindo para 64,62%¹⁰³ no período 1999-2002 e para 28,98%¹⁰⁴ no período 2003-2006.

Esta perda de importância das desapropriações como instrumento de política fundiária é decorrência da limitação da atuação estatal à produtividade como único fator condicionante do cumprimento da função social, à não atualização dos índices de produtividade, ao aumento do valor de mercado dos imóveis rurais e às inúmeras dificuldades trazidas ao processo expropriatório pelo seu atual marco regulador, como a lentidão de seu rito, o altíssimo custo das suas indenizações e a maior possibilidade de interrupção e anulação de procedimentos do INCRA pelo Poder Judiciário.

¹⁰³ No total de 160.185 famílias assentadas, 103.521 famílias o foram em imóveis obtidos através de desapropriações.

¹⁰⁴ No total de 252.899 famílias assentadas, 73.310 famílias o foram em imóveis obtidos através de desapropriações.