

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**LIMITES E OBSTÁCULOS
AO PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL**

Leonam Bueno Pereira

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente – área de concentração: Economia Agrícola e Agrária, sob a orientação do Prof. Dr. Pedro Ramos.

Examinadores:

Prof. Dr. José Juliano de Carvalho Filho

Prof. Dr. Dalcio Caron.

Campinas, 2004

Ficha Catalográfica

A large, empty rectangular box with a thin black border, positioned below the text 'Ficha Catalográfica'. It is intended for a catalog card.

Dedicatória

Dedico este trabalho aos meus pais, minha irmã e à minha família: Thais, Manoel e Marília. O laço, o nó e a extensão do que é minha vida.

Agradecimentos

Agradeço ao Prof. Dr. Pedro Ramos, pela sua orientação fecunda e estimulante na elaboração desta dissertação. Sua dedicação e paciência em ensinar os caminhos da reflexão científica, ética e politicamente íntegra, com a qual pude conviver e aprender no período do mestrado, foram os melhores ensinamentos. Aos Professores José Juliano de Carvalho Filho e Walter Belik, pelas importantes e valiosas sugestões que fizeram quando participaram da banca de qualificação.

Agradeço a Raimundo Pires Silva (Bombril), Antonio Osvaldo Storel Júnior e Osvaldo Aly Júnior que me honram com suas amizades e pelo apoio imprescindível que ofereceram.

Agradeço aos companheiros do INCRA em São Paulo, na pessoa do engenheiro agrônomo Sinésio Sapucay Filho, pela acolhida e esclarecimentos que propiciaram.

Agradeço a todos os professores, colegas e funcionários do Instituto de Economia da Unicamp, ao Núcleo de Economia Agrícola, pela convivência intelectual estimulante.

Agradeço ao Ralph e a Nilce Panzutti, pela amizade e atenção que tiveram ouvindo minhas auguras de autor iniciante.

Agradeço à Thais, ao Manoel e à Marília que com o carinho e a compreensão que lhes é própria puderam suportar meus momentos de irascibilidade.

A todos, meu muito obrigado.

“Aqueles que quiserem orientar-se entre as diversas correntes e tendências do seu tempo, para situa-las como “progressistas ou retrógradas”, devem primeiramente formular opinião sobre a natureza da crise – se ela parte das relações internas de produção ou das externas. Não envelhecendo as duas ordens de relações de produção simultaneamente, a crise de estrutura, se existe, pode estar neste ou naquele aspecto. De posse desse critério, podemos definir como progressista ou revolucionário o programa que propuser a reforma estrutural do setor caduco, mesmo que proponha medidas ultraconservadoras para o outro setor, também em crise, mas em crise reflexa.” (RANGEL, 1957: 41).

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	III
AGRADECIMENTOS	V
RESUMO.....	XI
ABSTRACT	XII
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I.....	9
A QUESTÃO AGRÁRIA: MERCADO DE TERRAS, DE TRABALHO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL.....	9
1.1 IGNÁCIO RANGEL: “DUALIDADE BÁSICA DA ECONOMIA BRASILEIRA” E A QUESTÃO AGRÁRIA.	11
1.2 CAIO PRADO JR: QUESTÃO AGRÁRIA E MERCADO DE TRABALHO - A CONSOLIDAÇÃO DO MERCADO CAPITALISTA....	19
1.3 CELSO FURTADO: ESTRUTURA AGRÁRIA E O PROBLEMA DO DESENVOLVIMENTO	25
CAPÍTULO II	35
OS INSTITUTOS JURÍDICOS NA FORMAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA.....	35
2.1 O REGIME SESMARIAL E O “CAPITALISMO POLITICAMENTE ORIENTADO”	38
2.2 A LEI DE TERRAS: O “FECHAMENTO” INSTITUCIONAL DO CAMPO BRASILEIRO.....	45
2.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA: O ELO ENTRE O JURÍDICO E O ECONÔMICO	52
CAPÍTULO III.....	65
LIMITES E OBSTÁCULOS DECORRENTES DE UMA QUESTÃO NÃO RESOLVIDA.....	65
3.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE O CONCEITO DE DESAPROPRIAÇÃO	67
3.1.1 <i>A desapropriação no Brasil</i>	68
3.1.2 <i>A desapropriação por interesse social</i>	69
3.2 O PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA	72
3.2.1 <i>Fase I (Inicial) - Indicação Das Áreas</i>	79
3.2.2 <i>Fase II - Análise Técnica</i>	81
3.2.3 <i>Fase III – Desapropriação</i>	84
3.2.4 <i>Fase IV – Avaliação</i>	85
3.2.5 <i>Fase V (Final) - Ajuizamento da Ação</i>	87
A PROPÓSITO DE UMA CONCLUSÃO.....	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103
APÊNDICE Nº 1: O FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO.	107
ANEXOS.....	111

Resumo

A presente pesquisa apresenta uma contribuição sobre a questão agrária brasileira no sentido de identificar os limites e obstáculos que se apresentam para a sua resolução, em especial aqueles que se colocam no decorrer do processo de reforma agrária.

Nesse sentido, busca-se argumento teórico que permita identificar nexos existentes entre o campo do direito e o da economia, ressaltando-os no âmbito da análise do desenvolvimento da economia brasileira e seus entraves. Assim, também é desenhado um percurso evolutivo das transformações pelas quais passa a propriedade privada da terra no país, principalmente, no seu sentido jurídico estabelecendo-se uma periodização a partir do surgimento dos diferentes institutos jurídicos que ordenam as relações agrárias no Brasil, com destaque para a função social da propriedade da terra.

Finalmente, é apresentado o caso concreto do processo de desapropriação para fins de reforma agrária, e são identificados no seu curso, os principais elementos limitadores e obstaculizadores para que se obtenha um ritmo mais acelerado de acesso a terra.

Abstract

This research presents a contribution about the Brazilian agrarian question in order to identify the limits and constraints presented for its resolution, in special those placed in the agrarian reform trajectory.

In this direction theoretical argument that allow identifying the nexus between law field and economic field are searched, specially in the scope of the Brazilian economic development and its impediments. Thus, also an evolutive trajectory of the transformation passed by land property in the country. Mainly, on its legal sense, establishing a periodization from the arising of the different legal codes in special the land owning social function, that ordines the agrarian relations in Brazil.

Finally, the concrete case of dispossession process for agrarian reform purpose is presented, and identified in its trajectory the limiting and obstaculating elements for a more accelerated rhythm in land access.

INTRODUÇÃO

O presente estudo apresenta uma contribuição sobre a questão agrária brasileira e sua relação com o desenvolvimento sócio-econômico do país. É corrente entre os estudos nessa área que o desenvolvimento brasileiro passou e tem passado por ciclos de ocupação e uso de seu espaço territorial, e dessa forma, a apropriação da terra constitui uma questão central.

Desse ponto de vista, a compreensão histórica de nossa realidade agrária sob as perspectivas econômica, social e política é importante e pode ser caracterizada sob dois aspectos. Por um lado, existe uma produção agrícola diversificada em que houve a incorporação do progresso técnico, realizando a chamada modernização das atividades agropecuárias. Por outro, essa modernização ocorre mantendo uma estrutura agrária concentrada, que é sobrevivente do período colonial, mantida sob o Império e que desemboca na era republicana praticamente intacta.

Após a revolução de 30 o país passa por um processo de industrialização que altera as relações sociais calcadas na reprodução das relações vigentes no campo o *plantacionismo*, na expressão de LINHARES (1999). Com isso queremos sublinhar que, embora tardio, incompleto ou atrasado o processo de desenvolvimento do país, a partir de 1930, adquire um novo ímpeto voltado para a internalização de processos produtivos industriais até então desenvolvidos no exterior. Tratava-se de promover e acelerar um processo de modernização através da substituição de importações, utilizando-se da expressão cunhada na Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, incorporando o progresso técnico na agricultura e integrando o mercado nacional em um padrão de consumo dado pelas economias desenvolvidas européias e norte-americana.

Essa *modernização conservadora* (MOORE Jr., 1983) possibilitou que se realizasse no país uma articulação entre a realidade agrária e o processo histórico de formação da economia brasileira, de forma a problematizar as relações entre o desenvolvimento e os

seus entraves, situando-se essa questão naquilo que se *convencionou chamar de papel da agricultura nas sociedades regidas pela dinâmica capitalista*. (RAMOS, 1998).

Uma taxonomia desse processo associaria essa modernização ao padrão prussiano indicado por LÊNIN (1980). Ou seja, uma realidade agrária calcada em uma estrutura fundiária composta por unidades de grandes dimensões voltadas para uma agricultura comercial, no nosso caso de exportação (p.ex. cana, café etc), em que as relações de trabalho são controladas por essa classe de grandes proprietários que realizam as transformações técnicas e sociais (relações de trabalho), sem abrir mão do controle jurídico e político do processo. A classificação oposta a essa estaria em esse processo ser realizado por uma classe subalterna que se subleva no controle político e jurídico da transformação das estruturas sociais e que também, realizaria a transformação na base técnica. Essa classificação oposta Lênin identificou na realidade agrária americana.

Isso é importante ressaltar porque também no trabalho de Moore Jr., se demonstra que um processo de modernização, ou transformação, nas estruturas de produção social nem sempre acontecem as transformações também no conjunto de relações políticas, institucionais e legais. O que se procura destacar disso é que a realidade agrária está na base da transformação da estrutura social e que, dependendo da classe que capitaneia o processo político e econômico da transformação, configuraria novas estruturas mais democráticas ou não.

Nesse sentido, a *modernização conservadora* da nossa estrutura social decorre de uma transformação na base técnica e de transformações na superestrutura jurídico-política na direção de preservar uma estrutura patrimonial/mercantil que se instalara desde o período colonial e que tinha na classe dos grandes proprietários fundiários a sua expressão política.

Assim, a estrutura social, política e institucional do país, o nível de bem estar da população e suas possibilidades de realização futura, serão marcadas pela constituição de uma sociedade em que o substrato é uma estrutura fundiária herdada do seu passado

colonial. É sobre essa constatação que este trabalho se baseia. Busca entender como o passado tem-se projetado no presente.

Uma periodização desse processo que nos servisse de pano de fundo para, por exemplo, identificar um ponto de partida se debruçaria sobre um período, de 1930 a 1980, em que o *setor rural subsidiário da industrialização* enfeixa em um grande bloco temático as principais contribuições teóricas mais sistemáticas da economia política brasileira. O desenvolvimento econômico era teorizado como sinônimo da industrialização e o debate, sobre o *lugar do setor rural na economia e na sociedade*, polarizava ora as relações sociais de produção no campo – em especial as relações de apropriação do excedente de trabalho – ora designava *funções* básicas que se espelhavam, estruturalmente, nos índices de preços, no balanço de pagamentos (especialmente no saldo de transações correntes) e na produção industrial. (DELGADO, 2001).

Na mesma linha, uma outra periodização da questão aponta para a existência de três *padrões de organização agrária* que podem ser retidos a partir da década de 30. Nesse sentido, a questão agrária apareceria no período 1930-45 como uma *busca* em romper com os padrões latifundiários da república velha, padrões que configuravam uma *pauta única de exportação*, subordinando o desenvolvimento aos interesses dos senhores agrários. De 1945 a 1964, a questão agrária como o obstáculo para o aprofundamento do modelo substituidor de importações. Para essa concepção, é neste momento que a questão agrária se configura como uma *questão nacional*, conjugando o dilema minifúndio/latifúndio com dependência/soberania, onde o atraso histórico da organização agrária do país comprometia o desenvolvimento e a constituição do mercado interno. Por fim, a partir de 1966, a *modernização autoritária e conservadora* que aprofunda o processo de industrialização originado no período anterior, expandindo-se também para o campo o modelo fordista de produção tecnificada e integrada, sendo os complexos agroindustriais – CAIs, a consolidação desse processo no campo. (LINHARES, 1999).

Além disso, é um padrão que reproduz os anteriores naquilo que tiveram de estrutural. Avançou-se sobre novas terras no centro-oeste e norte do país, reproduzindo nessas regiões as grandes unidades latifundiárias em um processo devorador de terras e

depredador de recursos naturais, beneficiando-se como ressalta RAMOS (1998), de uma conjuntura internacional propícia à exportação de produtos primários e processados pelos complexos agroindustriais (as *commodities*).

Malgrado que uma periodização é sempre uma escolha arbitrária, nossa preocupação aqui não é reproduzir esse debate já apresentado em RAMOS (1998), LINHARES (1999) e DELGADO (2001). Interessa-nos destacar, como fazem esses autores, um *continuum* de ação do Estado incorporando a polarização, mas solucionando ora pela linha de menor resistência, ora pela linha da imposição da força. Além disso, como destacam Ramos e Linhares, a questão agrária é também uma articulação entre a apropriação/propriedade e população, sendo a exclusão social o resultado mais significativo desse processo histórico.

Nesse sentido, a atualidade da questão agrária se coloca com o fechamento da fronteira agrícola, com o aprofundamento da incorporação tecnológica que também desemprega trabalhadores no campo e com uma exacerbação da violência nos conflitos agrários entre os fazendeiros/proprietários e trabalhadores sem terra. Por isso, a medida estrutural mais requerida na solução da questão agrária, colocada desde os anos sessenta, é o processo de reforma agrária, uma medida de alteração na distribuição da terra em uma dada região e que tem o fito de promover o acesso a terra para os trabalhadores sem terra. Dessa forma, a democratização do acesso a terra é uma intervenção estatal no direito de propriedade, contrariando os interesses latifundiários em favor dessa massa de trabalhadores que, excluídos do processo de desenvolvimento, reivindicam, propriamente, o direito ao trabalho e a renda. Cria-se assim um *nicho* de resistência e oposição de parte a parte, onde se materializam concretamente os obstáculos à solução da questão agrária brasileira.

Dessa forma, os óbices que são interpostos à questão agrária se manifestam no âmbito da institucionalidade jurídica da terra no momento da reforma agrária. Então, deve existir um elo entre a institucionalidade jurídica e a sua utilização econômica. Em conseqüência, uma outra indagação se coloca no sentido de identificar quais seriam as

formas concretas que assumem os obstáculos institucionais quando da obtenção de terras para fins de reforma agrária.

Nossa hipótese principal parte da suposição de que a absolutização da propriedade privada da terra é o feito histórico que marca, desde o seu surgimento, a sociedade brasileira e coloca um estreito espaço para a ação estatal intervir na questão agrária. Indo mais além, supomos adicionalmente, que a propriedade privada da terra (um atributo jurídico) e o seu uso (um atributo econômico), compõem um amálgama, na expressão de FERNANDES (1975), que reflete uma organicidade entre o campo do direito e da economia. Assim, capital, terra e trabalho compõem a fórmula da produção social. São os componentes principais a serem mobilizados para projetar o desenvolvimento nacional. Representam ademais, também categorias sociais, ou seja, refletem-se em uma superestrutura de poder.

Para a compreensão das questões suscitadas, estabelecemos como procedimento metodológico, primeiro realizar um estudo teórico do ponto de vista da economia política, onde a relação desenvolvimento e seus entraves, aparece de forma privilegiada e ressaltando a questão agrária em seu sentido de classe. Em segundo lugar, procuramos estabelecer um percurso histórico da constituição da propriedade privada da terra no país, tendo como marcos divisores em uma suposta periodização, as sesmarias do período colonial, a Lei de terras de 1850 e o conceito de função social estabelecido na atual Constituição Federal de 1988.

Esse procedimento, todavia, não tem a preocupação cronológica, mas sim de permitir identificar nexos entre idéias mais gerais e algumas especificidades sobre a institucionalidade jurídica da propriedade da terra e a sua função econômica, notadamente quando pensadas para o caso brasileiro. Por último, procuramos identificar como o processo de reforma agrária é impedido de se concluir e dessa forma, representa a manifestação mais elementar de uma oposição real e ideológica contra qualquer alteração no direito de propriedade da terra.

Dessa forma, o presente estudo estrutura-se em três capítulos onde são abarcados cada um dos passos anteriormente descritos. Ou seja, no capítulo primeiro denominado a questão agrária: mercado de terras, de trabalho e o desenvolvimento, escolhemos três autores que nos anos sessenta se envolveram teórica e politicamente no trabalho de entender a questão agrária e sua relação com o desenvolvimento, abrindo caminho para uma perspectiva de luta política e ação estatal, na superação dos entraves que o desenvolvimento encontrava pela frente. Ignácio Rangel, Caio Prado Jr. e Celso Furtado são os autores que trouxeram para a reflexão dessas questões conteúdos analíticos da economia política. Não são ressaltadas as intersecções exatas entre o pensamento desses autores, mas procura-se apontar o que cada um destacou do processo histórico e com isso mostrar que se debruçaram sobre uma mesma base estrutural que segundo eles, deveria sofrer a mudança, uma transformação em seus fundamentos sociais (legais e institucionais), sem o que o desenvolvimento nacional se realizaria incompleto.

No capítulo dois, intitulado os institutos jurídicos na formação da estrutura fundiária brasileira, são apresentados os instrumentos legais que institucionalizaram a questão do acesso a terra no país. A partir de uma estrutura fundiária desenhada ainda no período colonial é destacado o uso do direito como uma estratégia para manter a estrutura fundiária herdada se reproduzindo essa forma de apropriação, nos diplomas legais que se sucederam historicamente.

Por fim, no capítulo três: limites e obstáculos decorrentes de uma questão não resolvida apresentamos um estudo de caso, com base em alguns processos de desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária realizados no Estado de São Paulo, destacando como o conceito de propriedade e os mecanismos legais de execução da reforma agrária são utilizados, destacando também, algumas características básicas desses processos que expressam a interposição de obstáculos à alteração da estrutura fundiária.

Assim, acreditamos que ao propor a existência de uma unidade orgânica entre a economia e o direito que se manifesta historicamente na questão agrária e sua relação com o desenvolvimento do país, estamos nos colocando em um esforço quase

interdisciplinar de se pensar o país radicalmente tendo como pano de fundo a questão do desenvolvimento nacional. A reforma agrária representa assim, a medida de política mais profunda e necessária para que se constitua em nossa sociedade, relações sociais democráticas de fato e de direito contribuindo para a construção de uma sociedade política e socialmente justa.

CAPÍTULO I

A QUESTÃO AGRÁRIA: MERCADO DE TERRAS, DE TRABALHO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL.

Para abordar a questão agrária no Brasil passando pela constituição de um mercado de terras e toda a sua articulação com o processo de desenvolvimento sócio-econômico do país, é necessário ter em mente que essa constituição surge de uma relação histórica. Como a que se deu com a transformação da terra em propriedade privada, e a conseqüente constituição de um mercado de terras no processo de desenvolvimento econômico do país.

A propriedade privada da terra enquanto substrato da questão agrária está na origem da constituição do modo de produção capitalista e as análises históricas do desenvolvimento capitalista dos países, sejam eles originários, tardios ou retardatários, permite observar duas características bem marcantes. Ou a constituição do estatuto da propriedade privada se deu pelo açambarcamento em geral violento, de terras que pertenciam comunitariamente a determinados estratos sociais; ou, esse estatuto surge definido *a priori*, a partir do exercício do poder central de uma entidade absoluta, seja ela o rei ou o estado. O que diferencia uma característica da outra esta na estrutura de classes que irá constituir, mais do que a forma como ela se realiza, e que suportará as relações sociais de produção necessárias para por em movimento a produção material da sociedade.

Nesse sentido, o *enclausure* e as sesmarias estão inseridas na mesma relação histórica. Criaram um legado que se transferiu na perpetuação da propriedade privada da terra. Talvez seja esta a principal transformação porque passa a agricultura dentro do modo de produção capitalista. Assim, pensar a estrutura agrária brasileira é pensar que se trata de uma estrutura herdada, que representa uma dada situação histórica e que se perpetua pelo desenvolvimento do modo de produção capitalista no país.

Nos preocupamos muitas vezes em saber como se encontra essa estrutura. Se ela se apresenta concentrada em área ou em estabelecimentos, se essa distribuição repercute de forma variada em outros mercados no decorrer do desenvolvimento econômico. Assim, dois desses mercados podem ser destacados a partir da análise da estrutura agrária: o de trabalho e o de terras.

Então, o objetivo deste capítulo é realizar uma leitura de três autores que, em suas análises sobre a realidade agrária brasileira, estabeleceram e delimitaram marcos teóricos que permitem identificar um significado especial para o papel da estrutura agrária no processo de desenvolvimento sócio-econômico do país. Não há necessariamente um corte cronológico entre eles, de forma a coloca-los linearmente no tempo. Ao contrário, se procura aproveitar desses marcos teóricos, para sustentar uma argumentação quanto ao papel da estrutura agrária na dinâmica sócio-econômica do país e da necessidade de sua modificação através da Reforma Agrária.

Os autores aqui abordados são Ignácio RANGEL, Caio PRADO Jr. e Celso FURTADO. São os criadores de uma economia política original dentro do pensamento econômico brasileiro e, particularmente sobre a questão agrária, apresentaram uma contemporaneidade entre eles dada pelos anos 60, quando se desencadearam no país as discussões sobre as reformas de base.

Nesse sentido, nossa expectativa é mostrar a atualidade dessa discussão e de como, logrado um profundo processo de industrialização no país, uma das reformas de base a ser feita permanece apenas como uma promessa.

1.1 Ignácio Rangel: “Dualidade Básica Da Economia Brasileira” e a Questão Agrária.

Foi na modernização das estruturas de produção do país que Rangel viu o principal impulso para o desenvolvimento. À semelhança da tese cepalina, a modernização das relações de produção vigente no país passaria pela consolidação de um parque industrial substituindo importações e voltado para abastecer o mercado interno então em expansão. Nesse sentido, o papel do comércio exterior, principalmente de produtos primários (agropecuários), era fundamental porque era o principal gerador de capitais, na forma de um excedente em reservas internacionais, passíveis de serem utilizadas na construção do processo de industrialização.

No entanto, Rangel advoga que um principal entrave a esse processo residia nas estruturas arcaicas vigentes no interior da economia latifundiária. Por essa razão, à estrutura agrária latifundiária deveria ser contraposta uma nova estrutura capaz de contrabalançar o esvaziamento que adviria no latifúndio com o surgimento da empresa agrícola mecanizada. Ele irá aprofundar essa visão no ensaio “A Questão agrária brasileira” de 1962, com os argumentos dos problemas *próprios* e *impróprios* da agricultura brasileira e, onde a reforma agrária aparece como um instrumento do Estado planejador, necessária para alocar e direcionar os recursos a serem utilizados no processo de desenvolvimento interno.

Por essa razão ele procura formular um arcabouço teórico que tem como princípio a dualidade e as conseqüentes formações de relações de produção diferenciadas que surgem dessa dualidade. Ao mesmo tempo em que tratava da questão econômica, ele também tratava da superestrutura jurídico-político que essa questão suscitava. Creio que nesse sentido ele é um clássico da economia política brasileira porque a originalidade de seu pensamento esta em observar os movimentos contraditórios e os *tempos* diferentes entre esses movimentos, como sendo partes de um mesmo processo cíclico de ascensão e crise da acumulação capitalista no país. É isso que ele pretende enfatizar quando afirma que, em determinados momentos, a questão torna-se *política*.

Dessa forma, sua contribuição é metodológica. Seu argumento básico apresenta um fundamento sócio-histórico onde a relação de propriedade de cada um dos fatores que são empregados no processo produtivo configura um processo social, existindo a circunstância em que um ou outro fator torna-se estratégico e assim, assume um caráter hegemônico sobre os demais, configurando inclusive, uma relação jurídica específica para isto. Esse entendimento da realidade sócio-econômica permite visualizar a existência de um processo dicotômico e conflituoso, na medida em que se funda em dualidades que se tencionam repercutindo em um processo de desenvolvimento desigual, alternando e combinando estruturas que, ora se responsabilizam ora obstaculizam o processo social.

Para ele, a nossa história acompanha a história do capitalismo mundial, ecoando às suas dificuldades, de forma que o *“mercantilismo nos descobriu, o industrialismo nos deu a independência e o capitalismo financeiro, a república”*.(RANGEL, 1957: 37).

Porém, essa economia nasce com uma especificidade fundamental. Nossa evolução, embora apresente uma grande semelhança com a história de outras sociedades, *“não é autônoma, não é produto exclusivo de suas forças internas”*, Nossa economia seria regida em todos os níveis, por leis tendenciais que se manifestam nas suas relações internas de produção e nas suas relações externas.(RANGEL, 1957: 29-32).

Dessa forma, nossa economia apresentava nas suas relações externas uma estrutura capitalista e em suas relações internas estruturas pré-capitalistas. Identificava como capitalistas as relações de produção que tinha por base a produção para o mercado externo (exportação), a *plantation* escravista e, depois, a produção do latifúndio exportador, herdeiro da fazenda escravista. Porém, enquanto relacionava-se externamente como uma empresa capitalista, o latifúndio desenvolvera em seu interior estruturas atrasadas, pré-capitalistas, que Rangel identificava como *restos feudais* e essas estruturas pressionavam-se mutuamente, ocasionando uma tensão no processo de desenvolvimento, fazendo com que as crises se apresentassem como originadas no âmbito da vontade política, quando na verdade estavam enraizadas nas diferentes formações sócio-econômicas que se reproduziam interna e externamente à unidade de produção hegemônica.

Com essa visão dualista é possível identificar pelo menos duas dimensões econômicas na conformação de um mercado de terras no país. Uma dimensão macroeconômica e outra microeconômica. O primeiro componente diz respeito ao comportamento do sistema capitalista e corresponde ao estado geral do desenvolvimento das forças produtivas em uma dada economia. Corresponde também, à articulação que esse desenvolvimento engendra entre os diferentes setores da sociedade, responsáveis pela valorização e acumulação de capital. Dessa forma, esse componente depende do estágio da técnica e de como esta se difunde na sociedade. Em última instância, depende do estágio da divisão social do trabalho existente na sociedade.

É na segunda dimensão, microeconômica, que esse processo de acumulação e valorização se *realiza*. É onde se concretiza o lucro, através da materialização da propriedade do fator de produção que for considerado principal ou estratégico para a dinâmica do processo. Não existindo limites a essa propriedade, ou seja, não existindo obstáculos ao controle desse fator de produção, *“o detentor do meio de produção fundamental estende seu império aos demais fatores e sobre essa base se estrutura a sociedade”* (RANGEL, 1957: 28)

Assim, a estrutura agrária herdada da fazenda escravista se reproduz no tempo na forma do latifúndio. Existe nesse processo de reprodução uma troca de *institutos*, da fazenda escravista voltada para o mercado externo, produtora de *commodities* para o mercado europeu, para o latifúndio também exportador, mas calcado em uma estratégia diferente, a da propriedade da terra, porque era a detenção desse recurso que garantia os ganhos de produtividade necessários para fazer frente ao crescimento do seu mercado consumidor. O seu caráter extensivo como acumulação de capital de uma atividade de produção, seja ela cana, café, algodão, cacau ou fumo, as *grandes lavouras*, é que vai determinar a estruturação do mercado de terras, a sua dinâmica, formação e comportamento de seu preço. É então na acumulação de um patrimônio que se reproduz

e produz o instituto jurídico da propriedade privada da terra, calcada também em uma dualidade, contraditória, formada pelos institutos do domínio e da legitimação de posse.¹

Sobre esse componente ergue-se uma superestrutura legal e constitui-se o mercado. Ou seja, sobre a estrutura de propriedade herdada do período colonial e das relações de produção que se desenvolvem no seu interior, constitui-se formalmente o mercado de terras que tem na institucionalização da Lei de Terras de 1850, o seu marco legal. Do ponto de vista econômico, essa formalização atendeu ao processo de transição entre o trabalho escravo e o trabalho livre, ou seja, a constituição do mercado de terras no Brasil está articulada com a constituição do mercado de trabalho assalariado.

Para RANGEL,

“A divisão social do trabalho é, portanto, condição para o desenvolvimento, porque é condição para que a sociedade em seu conjunto aumente seu poder sobre a natureza, para obrigá-la a fornecer os meios de satisfação das necessidades humanas. As possibilidades de desenvolvimento das forças produtivas são muito restritas sem divisão do trabalho, e podem ser estudadas como função desta. Segue-se, portanto, que na introdução de um novo modo de produção, caracterizado pela divisão social do trabalho, reside a medula do processo de desenvolvimento, de modo que podemos distinguir prontamente se uma economia é desenvolvida ou não, simplesmente observando o grau de divisão do trabalho. Em igualdade de condições o crescimento da riqueza, por onde começamos nosso estudo do desenvolvimento econômico, será tão intenso quanto mais rápido seja a substituição da produção individual pela social”. (RANGEL, 1990: 25)

Dessa forma, a taxa de lucro, ou como diz ele *a taxa de exploração*, existente na economia regula a taxa de inversão no sistema e possibilita uma comparação das possibilidades de retorno que diferentes aplicações de capital encontram disponíveis para realização. Com isso forma-se na economia capitalista o que ele chama de uma *função social básica de produção*, (RANGEL, 1979). Essa função implica em um cálculo que considera os custos das combinações de dois fatores básicos: capital e trabalho. Assim, o produtor capitalista alterna a possibilidade de *“reduzir seus custos de produção por*

¹ no segundo capítulo fazemos a distinção entre esses dois conceitos jurídicos aplicados à propriedade.

unidade de produto, seja reduzindo a participação do fator trabalho e aumentando a do fator capital, seja o inverso". (RANGEL, 1990: 35).

Analisando o desenvolvimento da agricultura no país, e também observando o processo de industrialização engendrado a partir dos anos 30, processo designado como substituidor de importação, o autor identifica que ao setor agrícola cabem "*duas ordens de funções*" (RANGEL, 1962), que acrescentaríamos, nessa *função social básica de produção*.

A primeira delas, dentro dos marcos de uma economia capitalista e da divisão social do trabalho, à agricultura cabe suprir, na quantidade e especificações necessárias os bens agrícolas - de consumo ou matéria prima - necessários ao sistema. Nesse sentido, trata-se de atender a dimensão macroeconômica. A segunda função está relacionada à "*estrutura interna da unidade agrícola*", isto é, "*liberar, reter ou mesmo reabsorver mão de obra, conforme as circunstâncias*" e necessidades do próprio setor e dos demais setores da economia, atingindo portanto, a dimensão microeconômica do sistema.

Dessa forma, por um lado, os problemas relacionados à necessidade de atender a função macroeconômica geral, isto é, de fornecer os bens agrícolas dentro das necessidades da demanda social, determinada pelo estágio de desenvolvimento da produção industrial e, portanto, urbana, são classificados como ***problemas impróprios*** da questão agrária. Impróprios porque estão relacionados às atividades agrícolas e de sua integração e interação com os demais setores da economia.

Os problemas dessa natureza são resolvidos dentro da esfera do mercado, ou seja, da alocação de recursos, da técnica e principalmente do fator trabalho, permitindo que a agricultura responda à demanda social apresentando os bens necessários, seja em quantidade seja em qualidade, às necessidades do contínuo processo de industrialização e urbanização.

O problema nessa categoria estará sempre relacionado à escassez ou não de produtos agrícolas e ao fornecimento de mão de obra para os setores não agrícolas. A

solução desse problema passa por ações ao alcance da política imediata e respondem como uma solução da crise agrícola, estão portanto, dentro da esfera da política agrícola resolve-los. Mais ainda, a solução de tais problemas independem de modificações na estrutura agrária herdada. Nesse sentido, Rangel antecipa o processo de *modernização conservadora* por qual iria passar o país.

Por outro lado, a existência de uma estrutura agrária herdada possibilita que em determinados momentos ocorram crises de excesso de produção (por exemplo: superprodução do produto exportável) e conseqüentemente, ocorram expulsão de mão de obra como forma de reduzir seus custos de produção. Como conseqüência disso surge um excesso de população que pressiona por um espaço para realizar a sua sobrevivência e que não encontra vazão dada a própria estrutura agrária concentrada e, dado os mecanismos de transferência da terra então institucionalizados, essa população irá se aproximar das cidades a procura de trabalho e renda. O autor irá caracterizar tais problemas como os **problemas próprios** existentes na questão agrária, permitindo também identificar o sentido histórico do desenvolvimento das relações de produção.

A origem dualista de nossa economia colocava para ele a necessidade de analisar o *latifúndio* como também composto por um caráter dual. Por um lado, representava o setor moderno da economia, posto que eram através dele que se internalizavam bens e serviços do resto do mundo, responsabilizando-se pela sustentação do comércio exterior do país. A essa função externa, RANGEL identificou características *capitalistas* assentadas principalmente na associação com os capitais mercantis organizados no comércio de exportação e importação.

Por outro lado, dentro de seus limites, ou seja, internamente, o latifúndio apresentava características identificadas como pré-capitalistas, com relações internas de produção pautadas por contratos e vínculos de obrigação caracterizados, por exemplo, pela meação, pela parceria, pela troca de trabalho e moradia, e mesmo pelo escambo puro e simples. Internamente, o latifúndio remetia a produção agrícola de bens de consumo como atividade secundária à atividade principal de exportação e, portanto, destituída das

relações *modernas* do modo de produção capitalista. É somente *para fora* que o latifúndio corresponde a uma unidade de produção capitalista.

É por isso que as soluções dos problemas impróprios e mesmo a industrialização podiam se realizar numa estrutura agrária concentrada e internamente atrasada. Produtos que *revolucionavam* a produção agrícola (enquanto relações técnicas), podiam facilmente ser incorporados ao sistema sem alterar as relações de produção existentes. Por exemplo, a semente melhorada, o trator, o adubo químico, etc. Assim, a modernização interna do latifúndio ocorre na economia do país sem alterações profundas na sua estrutura.

Dessa forma, à medida que modo de produção capitalista se desenvolve, também a produção agrícola passa a depender da acumulação de capital na própria agricultura. Os ganhos de produtividade decorrentes dessa maior inserção acabam influenciando na formação dos preços dos produtos agrícolas. Para RANGEL, as elevações dos preços dos produtos agrícolas também decorriam de estrangulamentos existentes na comercialização, tendo em vista basear-se em estruturas oligopsônicas e oligopólicas de distribuição. Estes elementos constituíam os problemas impropriamente agrários, configurando-se *problemas agrícolas*, de solução na esteira do desenvolvimento pleno do capitalismo no país (RAMOS, 1998: 91).

Dessa forma, o desenvolvimento de um mercado de capitais, do sistema financeiro propriamente dito, teria o papel de ir paulatinamente derrubando as barreiras ao avanço do modo de produção capitalista. Tal avanço, não só alteraria a produtividade do setor, principalmente da produção voltada para o mercado interno, como permitiria deslocar a especulação capitalista do mercado de terras. O avanço da fronteira agrícola, com a incorporação de terras na produção, teria o papel de atenuar o estrangulamento da questão propriamente agrária, isto é, minimizava o conflito da superpopulação agrícola expulsa do campo, ao mesmo tempo em que permitia uma relativa queda no preço da terra por ampliar a oferta.

Colocada a questão dessa forma, o autor visualizava que o desenvolvimento das relações capitalista permitiria o enfraquecimento do latifúndio atrasado internamente em favor das relações modernas, urbanas, ditadas pelos capitais industriais.

Dessa maneira, dentro do mecanismo de exclusão e de formação de uma agricultura moderna baseada tanto na expansão extensiva como intensiva da produção, o mecanismo do preço foi um dos elementos a impedir a solução da crise agrária ao cercear o acesso dos contingentes rurais a terra. O outro elemento foi, sem dúvida, o monopólio da propriedade. Esse mecanismo, nascido prematuramente por decisão institucional, criou condições para que o mercado de terras se instalasse como *alternativa* para a valorização dos capitais envolvidos na produção de exportação.

A perversidade desse mecanismo de formação do mercado de terras pode ser responsabilizado pela criação dos movimentos de reivindicação de terra, desde os marcos das Ligas Camponesas até os da atualidade, inclusive os movimentos sobre o solo urbano. Nesse ponto, RANGEL foi muito feliz na sua antevisão.

A filiação clássica e marxista de RANGEL permite que ele coloque a formação do preço da terra como dependente da renda gerada nessa terra.

“A terra, não sendo produto - ou na medida em que não é produto - não tem valor, mas isso não quer dizer que não tenha preço. Este se forma por analogia, isto é: uma propriedade que assegure determinada renda vale tanto quanto o capital que assegure lucro comparável. Conseqüentemente, dada a taxa de lucro, o preço da terra será uma função da renda oferecida pela terra”. (RANGEL, 1979: 189).

A preocupação de RANGEL é determinar o preço da terra pelo *lado da demanda*, isso decorre segundo ele, do fato de que, mesmo havendo um aumento na oferta, o preço não declina, inclusive nas áreas urbanas.

Para organizar seu raciocínio o autor admite que dada a difusão da técnica no meio agrícola, a demanda por terra tenderia a declinar, devido fundamentalmente, aos ganhos de produtividade que essa técnica possibilita. Da mesma forma, a demanda urbana também seria afetada pela capacidade da indústria da construção, novas tecnologias e

otimização de uso dos espaços que permitiriam ganhos de produtividade. “*Deve, portanto, haver uma outra demanda de terra, responsável por uma 4ª Renda, causadora última da “valorização” da terra, tanto rural, como urbana.*” (RANGEL, 1979)

Para ele, o fundamental no mercado de terras é saber que o preço da terra será uma função *inversa* da taxa de lucro. Portanto, analisando o movimento cíclico de acumulação, num momento em que haja queda na taxa de lucro, o preço irá aumentar. A partir desse movimento, criam-se “*expectativas de subsequente elevação*”, funcionando ela mesma como uma renda pela posse do título de um período para outro. Ou seja, a 4ª Renda resulta desse processo especulativo e tende a perpetuar a elevação do preço.

Essa 4ª Renda permite que o título imobiliário se comporte como um título mobiliário. Ou seja, cria-se um mercado especulativo de ativos calcados na valorização fictícia do título. Mais ainda, esse mecanismo atrela o mercado de terras às variações do mercado bursátil que, teoricamente, realizaria a expressão da taxa média de lucro do sistema econômico. Dessa forma, o mecanismo seria a proteção para os capitais da corrosão inflacionária.

Com esse raciocínio, RANGEL apresentou uma interpretação inédita e lógica sobre o comportamento do mercado de terras, além de também apresentar uma explicação das relações sociais subjacentes nesse mercado.

1.2 Caio Prado Jr: Questão Agrária e Mercado de Trabalho - A Consolidação do Mercado Capitalista.

O conjunto de textos encontrados no livro “A Questão Agrária no Brasil” reúne artigos publicados na Revista Brasiliense entre os anos de 1960 e 1963. Sua alusão às reformas estruturais, então discutidas pela sociedade brasileira, colocam-no em contemporaneidade com RANGEL, muito embora não tenham, naquela época, debatido pessoalmente a questão da Reforma Agrária.

Assim, tal como Ignácio Rangel, Caio Prado Jr. parte de uma estrutura sócio-econômica herdada. Sua preocupação é encontrar elementos que permitam superar essa estrutura herdada do período colonial e, em particular, superar a estrutura agrária concentrada, responsável por manter parte considerável da população em “*miseráveis condições de vida, materiais, culturais, sociais – humanas em suma*”. (PRADO Jr.,1981: 13)

Seu método aponta para uma mesma direção, no sentido de que são relações sociais que estão no centro do processo de desenvolvimento sócio-econômico do país. No entanto, a sua contribuição não envereda somente para a análise econômica. Sua preocupação é apresentar propostas alternativas que rompam com a situação de miséria que se encontravam as populações rurais.

Para ele a concentração da propriedade da terra resumia o traço essencial da questão agrária brasileira ao opor, por um lado, uma minoria de grandes proprietários e fazendeiros possuidores do monopólio do principal fator de produção do qual derivava a riqueza material da sociedade e, de outro, uma imensa maioria da população que, embora exercesse suas atividades de trabalho na terra, não dispunham dessa mesma terra em quantidade suficiente para garantir meios adequados de promover a sua subsistência. E, mais ainda, não dispor dessa terra significava também não dispor dos meios jurídicos (os direitos de propriedade) e dos meios sociais (relações de trabalho regulamentadas), plenamente estabelecidos, de forma a propiciar a proteção ao trabalhador rural.

Duas referências estão sempre presentes nas suas análises. Primeiro, a importância quantitativa que essas relações sociais tinham na estrutura existente e, em segundo, a importância qualitativa que a questão agrária têm no desenvolvimento sócio-econômico do Brasil.

Nesse sentido, sua análise pode ser dividida sob dois aspectos, ou dois planos. Por um lado, com a concentração fundiária se propiciava uma base territorial para a expansão dos empreendimentos agromercantis, através do controle e da disponibilidade de terras de boa fertilidade e localização, mesmo onde o processo de ocupação territorial do país já

estivera praticamente completado. Esse argumento é fundamental para combater uma expressão obscura e muito veiculada, na época, de que no país “*existe muita terra para pouca gente*” e por essa razão estaríamos vivendo um processo natural de concentração da propriedade da terra devido à baixa densidade demográfica em algumas regiões. Por outro lado, a expressão econômica da concentração da propriedade fundiária permitia “*assegurar ao empreendimento a mão de obra necessária e indispensável*”, para o processo de expansão e acumulação capitalista. (PRADO JR., 1981: 43)

Dessa forma, a grande exploração agromercantil ao desenvolver mecanismos de expansão e retração das atividades produtivas vis a vis os rumos do mercado externo, possibilitava a existência de uma característica dual, em que “*o ritmo das atividades da grande exploração tem papel de relevo na configuração da estrutura agrária e distribuição da propriedade fundiária*”.(PRADO JR. 1981: 57)

Em certo sentido, ele propunha uma espécie de teoria inversa de expansão da atividade da pequena produção vis a vis a atividade da grande. Isso porque, para ele “*a grande propriedade sempre precedeu a pequena*” e assim, qualquer expansão que ocorresse na pequena produção tinha sua razão ou na decadência da grande ou na falta de sua implementação.

Nisso consistia a principal herança do período colonial. A ocupação do território brasileiro como um empreendimento mercantil e, portanto, capitalista desde o seu início e, tanto os escravos como os imigrantes europeus não concorriam para a disputa do *patrimônio fundiário brasileiro* pela razão de não disporem dos elementos jurídicos e econômicos necessários e reconhecidos para essa disputa. Isso leva o autor a afirmar que, a disponibilidade de mão de obra e a relação de trabalho que existia na grande exploração, eram os elementos que determinavam as relações na economia como um todo e a questão agrária passava a ser, verificar como funcionava a oferta e a demanda de mão de obra, no mercado dominado pela grande produção agropecuária.

Nesse sentido, a concentração fundiária tinha o principal papel de impedir o uso da terra, a aquisição de terra somente pela compra e venda institucionalizava esse

impedimento para a massa trabalhadora. Estas, sem alternativa de produção dos meios de sobrevivência eram obrigadas a se submeter ao arbítrio das condições de trabalho e de salário impostos pelos latifundiários. Deve-se observar que, embora as relações de submissão dessa massa de mão de obra assumisse diferentes formas, inclusive com diferentes valores de remunerações, essas relações eram relações mercantis, explicitadas pelo monopólio da terra. Até mesmo onde a escassez de mão de obra se manifestava, por exemplo, na região cafeeira de São Paulo, não era suficiente para elevar o nível de condições de vida desses trabalhadores.

Essa análise corroborava inclusive para refutar a interpretação de que em nossa sociedade existiam *restos feudais* a serem removidos por um processo de Reforma Agrária². Pelo contrário, CAIO PRADO argumentava que, a submissão do trabalho ao capital, a sobreexploração da massa de trabalhadores com níveis baixos de remuneração, a ausência de mecanismos de defesa do trabalhador aliados com a concentração da terra, eram *“fenômenos próprios do capitalismo e era dentro deste marco que os esforços de mudança deveriam ser direcionados”*.(KAGEYAMA, 1993). Dessa forma, não se tratava de combater fantasmas, procurando-os onde pululavam, mas trazer luz e clareza para as relações obscuras que se perpetuavam haviam séculos.

Como RANGEL, ele identifica o objetivo da Reforma Agrária enquanto uma transformação nas relações sociais de produção, elevando o padrão de vida da população rural e integrando-a em condições mais dignas de sobrevivência. Uma intersecção de ambos consiste em uma questão metodológica, ou seja, negar qualquer finalidade para a Reforma Agrária em aperfeiçoar ou elevar o nível tecnológico da exploração agrária. Para esses autores, uma questão dessa natureza consiste em uma cosmovisão, nem sempre facilmente compreendida e assimilada. Ele, por exemplo, chega a advertir o extensionismo rural: *“o problema humano e social sobreleva o agrônômico, e antes de indagar do nível e padrão tecnológico da produção, devemos saber que categoria de indivíduos, e em que proporções, essa produção vai beneficiar”*.(PRADO JR., 1981: 79).

² Esse foi um debate que autor envolveu-se juntamente com a direção de seu partido.

Dessa forma, a intervenção política na questão agrária brasileira consistia, essencialmente, em estabelecer um limite à expansão da propriedade da terra (leia-se, ao latifúndio), eliminando com isso a concentração e alterando a estrutura agrária em favor da constituição de pequenas e médias propriedades e, a universalização da legislação trabalhista também para o campo, de sorte a propiciar ao trabalhador rural as vantagens do trabalhador urbano no que concerne, principalmente, na independência sócio-política, daquelas relações de dependência que ele identificava como sobrantes do nosso capitalismo colonial.

CAIO PRADO antecipa assim algumas medidas técnicas que irão aparecer na concepção do Estatuto da Terra. Medidas que invariavelmente estavam relacionadas com formas de intervenção na especulação com a propriedade da terra através da tributação e com a titulação de posseiros e parceiros reconhecendo-lhes o uso como fundamento e limitador da propriedade privada da terra.³

Ao imprimir tanta ênfase nas relações jurídicas e legais do trabalho dentro da propriedade agrária e, ainda, ao dar ênfase na submissão completa do trabalhador rural ao regime de trabalho assalariado como forma de completar a então submissão formal do trabalho assalariado ao capital, ele está preocupado em levar ao trabalhador agrícola sobreexplorado nas formas alternativas de contrato de trabalho, parceria, meação etc, as vantagens da formalização então presentes entre os trabalhadores urbanos. Sua preocupação também era desconcentrar a propriedade fundiária onde ela se apresentava como entrave ao desenvolvimento pleno das relações capitalistas e, daí proceder a um parcelamento dessas propriedades para os trabalhadores rurais, por exemplo, que já a estivessem ocupando na forma de parceiros ou posseiros. Isto permitiria dar um novo equilíbrio no mercado de trabalho e reduzir a pressão sobre a oferta de mão de obra que tanto vilipendiava os salários.

Em CAIO PRADO, o vínculo entre o mercado de terras e o mercado de trabalho é um vínculo orgânico posto que, a organização econômica que se origina da estrutura

³ É o caso do Código Civil quando trata do reconhecimento da posse mansa e pacífica (artigos 485 a 519 do C.C. de 1916).

agrária concentrada relaciona-se com as diferentes formas de atividades produtivas, formas variadas de uso da terra, e por extensão, de relações entre o proprietário e o trabalhador. Ao tratar das condições em que se davam as relações de trabalho e assalariamento, o autor chama a atenção para duas ordens de fatores que estão correlacionados: 1) a residência do trabalhador assalariado na propriedade do fazendeiro e o conseqüente uso de parcelas dessa terra para exploração própria; 2) a sazonalidade do trabalho agrícola que, dado a cultura principal e oficial, não exige o trabalho permanente desse trabalhador na atividade principal. Esse detalhe é como uma saída tecnológica para a utilização da mão de obra e ao mesmo tempo, uma depreciação do valor da remuneração do trabalho.

É esse o sistema de colonato na economia cafeeira. Esse processo, juntamente com o relativo isolamento do trabalhador rural, cria uma dependência e um constrangimento, onde o proprietário exerce seu poder e que para o trabalhador urbano não era colocada. Aproximaria-se do que FERNANDES (1979) chamou de dependência dentro da dependência, porque a produção dita de subsistência desse colono relacionava-se com a economia urbana e com isso, aprofundava a submissão do trabalhador ao proprietário fundiário, na medida que o controle do uso da terra era sua prerrogativa. Da mesma forma, assemelha-se o parceiro ao trabalhador assalariado, na medida em que este não dispõe de autonomia na suas relações de trabalho. Por isso ele também guarda uma relação de dependência para com o proprietário da terra porque é ele, o proprietário, quem dita a direção e a condução da atividade produtiva realizada em parceria. Ainda valendo-nos de Florestan Fernandes, existe um padrão que identifica e singulariza a constituição desse capitalismo agrário brasileiro e a conseqüente formação de uma sociedade de classes, de que

*“esse tipo de economia agrária, que retira seu teor capitalista mais dos mecanismos de **mercantilização dos produtos** que das formas de organização da produção e de mercantilização do trabalho, tem sido, não obstante, um dos eixos estruturais e dinâmicos da formação da sociedade de classes no Brasil”.* FERNANDES (1979: 111) (grifamos).

Nesse ponto, o mercado de terras seria o último a ser transformado (mercantilizado), fechando assim o ciclo de expansão e consolidação do capitalismo brasileiro. No entanto, por reproduzir e perpetuar uma estrutura herdada e concentrada da propriedade fundiária, esse processo mantém a comercialização de unidades agrária (terras) do lado de fora do aprofundamento do capitalismo, ou dito de outro forma, da plenitude das relações capitalistas.

“... a dependência dentro da dependência dá origem a uma estratificação social típica no meio imediato da economia agrária, da qual as maiores vítimas são os despossuídos e os agentes da força de trabalho, que vivem dentro das fronteiras do capitalismo, mas fora de sua rede de compensações e de garantias sociais”. (FERNANDES, 1979: 116)

1.3 Celso Furtado: Estrutura Agrária e o Problema do Desenvolvimento

Não é possível tratar da questão agrária ou da estrutura agrária em Celso Furtado sem subsidiá-la pela sua noção de desenvolvimento. Sua contribuição, embora não específica sobre a questão agrária, é fundamental principalmente pela amplitude e pelo conteúdo que adquire sua análise do desenvolvimento da economia brasileira. Seu principal argumento para a constituição de um mercado interno e com isso dar um substrato para o desenvolvimento econômico, consiste na formação de um mercado de trabalho pleno capaz de absorver os fluxos de renda gerados a partir das articulações da economia com o setor externo.

A perspectiva aqui adotada não se debruçará sobre a sua longa e fecunda análise da Formação Econômica do Brasil onde, com uma periodização exemplar, mostrou que o recurso mão de obra sempre estivera no bojo das decisões estratégicas de geração e acumulação de renda. Ou seja, a concentração fundiária refletia uma articulação de fatores que propiciaram a exploração capitalista sob um regime de salários baixos e precariedade de relações de trabalho.

No entanto, a questão fundamental é que a concentração da propriedade fundiária *antecede* a constituição do mercado de trabalho no país. Com dimensões continentais e a partir de uma base institucional herdada do período colonial, a concentração da propriedade fundiária permitiu que houvesse uma polarização entre as regiões do país, *tributárias* do regime de acumulação principal, seja a economia canavieira, seja a economia cafeeira. Com isso, ela, a estrutura fundiária concentrada, fez muito mais impedir a constituição no país de comunidades camponesas do que desorganizar e explodir com as relações comunitárias pré-existentes.

Nesse sentido, é didático:

“No Brasil, a comunidade camponesa não chegou propriamente a formar-se, ou, quando se formou, pouca influência teve no processo de acumulação. É esse um dado da maior significação, pois praticamente por toda parte as sociedades mais complexas se formaram a partir de comunidades rurais, que preexistiam à penetração e generalização do trabalho assalariado. ... Não obstante as múltiplas diferenças, a transformação se fará, tanto no caso europeu como no africano, mediante a integração da comunidade em um circuito mercantil. Essa integração exigirá quase sempre profundas transformações na organização do trabalho”. FURTADO (1982: 98-99).

Esse argumento permite identificar no Brasil que a constituição do mercado de terras procurou ser a pré-condição para a constituição do mercado de trabalho, pelo menos no que diz respeito aos seus aspectos formais e institucionais. Essa situação já vinha sendo tratada desde a independência e foi uma sinalização para os proprietários de escravos dos limites que o comércio de escravos encontrava dentro do comércio internacional. A presença inglesa nestas circunstâncias fez aprofundar as dificuldades de manter tal estrutura mercantil por mais tempo. A Lei de Terras corresponderia a essa perspectiva colocada pela burguesia local. Isso porque, como ele chama a atenção, o progresso técnico que era introduzido nas fazendas brasileiras, principalmente no ciclo do café, pouco revolucionava as formas de produção até então adotadas e, preferencialmente, buscavam o aumento da produção pela incorporação de novas áreas de terras ao processo produtivo, valendo-se inclusive da incorporação de terras virgens que apresentavam uma fertilidade natural maior. O contraponto a isso seria as estruturas

fundiárias mais desconcentradas que assimilariam melhor o progresso técnico elevando a produtividade do trabalho por unidade de área, dando maior dinâmica no desenvolvimento da nossa economia agrária.

Essa característica do progresso técnico deslocaria o objeto da valorização e acumulação da riqueza porque alteraria a composição orgânica do capital aplicado na agricultura. Dessa forma, a expansão da acumulação não necessariamente seria dada por uma expansão territorial, mas pela articulação básica dada pela relação entre os *fatores*: capital e trabalho.

RAMOS (1998 e 1999), chama atenção que esse processo assumiu uma forma de *deslocamento da agricultura*, que no Brasil representa uma expansão da área cultivada sem muita exigência com a produtividade do trabalho aplicado nessa terra. Existe um componente político-ideológico muito claro nesse processo de expansão territorial. Junto com um aumento da produção de forma extensiva, as relações políticas pendiam para aquele que detinha maior quantidade de terras e, portanto, conformava um poder na dinâmica social local e regional, o que viria a se configurar o coronelismo na política brasileira, como também ressaltou entre outros, Lígia Osório Silva(1996).

Assim, a acumulação de capital passou, no início do processo, pela subjugação do trabalho na forma da escravidão. Essa possibilidade permitiu que o capital se materializasse em escravos e meios de produção e não em terra, por que esta era abundante e distribuída em larga escala e em grandes extensões, utilizada com o fito de propiciar a expansão da cultura e como reserva de meios para a produção – por exemplo, lenha e madeiras para as construções – (RAMOS, 1999: 38).

Como aponta FURTADO “*convém assinalar que, nas condições que prevaleciam no início da ocupação, a terra era bem de ínfimo valor. A instalação da empresa agromercantil dependia principalmente de **capacidade financeira***”. (FURTADO, 1982: 97). (grifamos).

Isso significava capacidade de mobilizar escravos e não terra. Nesse sentido, o escravo não era trabalho, era capital. No entanto, com o surgimento do controle privado da terra, as alterações no processo de produção (da escravidão para o trabalho assalariado) ocorrem sem que se alterassem as estruturas de poder. Além disso, conquanto detivesse o controle da propriedade fundiária, a transição para o trabalho assalariado era feita pelo latifundiário mediante a constituição de um mercado de trabalho bastante acanhado, privilegiando formas alternativas e híbridas de disposição de mão de obra.

Institucionalmente, o papel da empresa agromercantil era atribuir valor econômico aos recursos que mobilizava, no caso terra e trabalho. O capital lhe era dado externamente, vinha de fora. *“Dada a abundância de terras sob controle da empresa, toda vez que surgiam condições favoráveis do lado da demanda (interna ou externa), a oferta de mão de obra constitui o fator limitante do aumento da produção. Essa escassez relativa de mão de obra implica no uso extensivo da terra ...”*.(FURTADO, 1982: 107).

Dessa forma, não é o preço da terra, mas o preço do trabalho que é determinado a partir da concentração da propriedade. Isso explica porque o empreendimento agromercantil em um regime de escassez de mão de obra torna-se viável.

“Desta forma, a concentração fundiária, ao impor certa forma de distribuição da renda, ou seja, ao assegurar mão de obra barata à empresa agromercantil, induz esta ao uso extensivo das terras, perpetuando práticas agrícolas rudimentares, as quais constituem a forma mais econômica da empresa usar a mão de obra”.(FURTADO, 1982: 108).

Para ele, o progresso técnico representava um elemento exógeno a ser introduzido no processo social de produção material, de forma a produzir reações no sistema que levariam a *“modificar alguns parâmetros estruturais”*. No entanto, a introdução de inovações suscita resistências que se manifestam em um *“conflito social”*, colocando em cheque os privilégios de uma classe que não encontra apoio na nova realidade econômica.

Dessa forma, o marco institucional que é pressionado no questionamento dos privilégios, *“deve, portanto, ser suficientemente flexível e ter a aptidão necessária para*

reforma-se toda vez que a pressão gerada pelos conflitos alcance aquele ponto em que a convivência social se torna inviável” (FURTADO; 1964: 46).

Havendo, no entanto, uma adaptação dessa classe, sem alteração na estrutura de propriedade dos meios de produção, a resposta econômica é a canalização e a apropriação de um excedente para essa classe, acirrando a distribuição desigual da renda.

Por isso, no entender de CELSO FURTADO, a estrutura agrária concentrada constituiu-se em um obstáculo ao desenvolvimento econômico, entendido como sendo a penetração do progresso técnico nas relações de produção, ainda que incorpore novos padrões de consumo e investimento, caracterizaria a estreiteza do mercado interno em absorver as novas possibilidades de oferta em bens e serviços. Para ele, a perpetuação desse quadro mesmo após a depressão dos anos 30 é um dos motivos para que se perpetue também os entraves ao desenvolvimento do país. Escrevendo no calor da hora de 1964, FURTADO identifica na manutenção de uma estrutura agrária herdada do período colonial e na sua representação política a perpetuação do subdesenvolvimento.

Dessa forma, ao esgotar-se os parâmetros de sustentação do desenvolvimento substituidor de importação calcados na expansão de um mercado interno, associado às exportações de um ou mais produtos primários agropecuários, deflagra-se uma crise de acumulação em que o setor industrial, classificado por ele como progressista no espectro ideológico que montara o projeto substituidor de importação, nega romper a aliança com os estratos de origem colonial-agrária. Mantém-se uma aliança espúria que visa muito mais a preservação de um *estoque* de poder e privilégios que se materializam no controle da propriedade fundiária e no controle do processo político. Esse é o principal legado de nossa revolução industrial.

No Brasil opta-se sempre por trair a sociedade em nome da manutenção de uma ordem jurídica abstrata. Não se percebe que o marco institucional em que se construiu a superestrutura jurídico-política foi tal que não teve em nenhum momento qualquer ligação real com as estruturas concretas que se debatiam na sociedade, a não ser aquela de

salvaguardar seus privilégios coloniais. “*Os brasileiros sempre tiveram uma grande opinião sobre o seu país e ao elaborar suas constituições preocupam-se mais em não ficar atrás, com respeito aos países mais avançados, do que com a realidade social e o grau de evolução das estruturas nacionais*”.(FURTADO; 1964: 129).

A principal consequência disso é fomentar um grande exército de reserva de mão de obra que permite conter a pressão de custos, principalmente de salários. É comprometer as finanças públicas em processos de endividamento externo que servem para escamotear, em momentos de expansão da produção, a limitação do nosso mercado interno, a sua estreiteza e pouca profundidade de inserção social.

Em suma, vimos neste capítulo que em todos os três autores, a característica fundamental da questão agrária é tratar-se de uma estrutura herdada que se reflete na formação de nossas relações sociais. Dessa forma, instaura-se um conjunto complexo de condicionantes ao processo de desenvolvimento econômico e social do país.

Um primeiro condicionante é econômico. O desenvolvimento das forças produtivas no país sofre uma limitação dada pela estrutura fundiária concentrada que, no dizer de FURTADO, obstaculiza a constituição de um mercado interno e, portanto, impede que se incorpore um desenvolvimento tecnológico capaz de expandir a renda nacional e criar articulações na demanda efetiva *para frente e para trás*.

Além disso, por ser uma estrutura herdada do período colonial pouco transformada pelos diferentes ciclos de expansão econômica, a concentração da propriedade possibilitava subjugar o trabalho de forma mais precária e vil, constituindo-se um corolário da forma de exploração e de acumulação primitiva e predatória, tal qual descrita por CAIO PRADO e desenhada por muitos outros autores, sobre a colonização da América Latina.

No entanto, ainda dentro da condicionante econômica, é possível qualificar melhor sua natureza e dar-lhe outro sentido, de modo a torna-la mais próxima de uma invariante, no possível modelo analítico do papel da agricultura no processo de desenvolvimento capitalista. Nesse sentido, RANGEL é o autor exemplar. Sua análise demonstra que,

malgrado a estrutura concentrada, as relações pré-capitalistas que se reproduziam dentro do complexo rural, a absorção de tecnologia moderna – entendida como a adoção de padrões de produção dados pela chamada revolução verde – puderam ser realizadas e com êxito. Dessa forma, a estrutura fundiária concentrada, no entender de RANGEL, não se constituía em um obstáculo ao processo de industrialização. Ou seja, nossa agricultura não era impedimento ao desenvolvimento econômico como, por exemplo, afirmava FURTADO, e por isso, a *questão agrícola* poderia (como realmente pode) ser resolvida sem passar pela solução da *questão agrária*.

Enfim, embora lhe possam questionar uma ou outra afirmação quanto ao papel do Estado nesse processo, RANGEL é um autor a enxergar em nosso desenvolvimento a solução de continuidade em outro condicionante que não o econômico.

Nesse sentido, muito mais próximo de CAIO PRADO do que de FURTADO, para ele o principal condicionante é político. Por isso sua preocupação com o instituto jurídico do latifúndio. Sua capacidade de sobreviver ao processo de industrialização, mormente sua dupla condição no caso brasileiro, ou seja, de apresentar um lado dinâmico – capitalista na terminologia de RANGEL – e, outro lado atrasado, reproduzindo relações pré-capitalistas de produção, os restos feudais.

Sua teoria de um feudalismo interno ao latifúndio brasileiro consiste na extrapolação do mesmo método de dualidades que ele aplica para entender o surgimento do capitalismo mercantil europeu. Ou seja, para ele, internamente na Europa continental, conquanto passasse por um processo de revolução na organização do trabalho entre os séculos XV e XVII, mediante a subjugação do trabalho pelo capital mercantil, constituindo assim uma nova relação social de produção, externamente apresentava um *enquadramento jurídico* que reproduzia os estatutos feudais e por ele exercia a sua hegemonia nas relações com as colônias.

Como aponta RANGEL (1998):

“Ao entrar em contato com o vasto universo subdesenvolvido – ou melhor, pré-desenvolvido – a Europa o fez pelo seu lado externo, comunicando-lhe sua natureza feudal,

tanto pelo seu aspecto econômico, como pelo jurídico. Por outras palavras, a Europa tudo fez para enquadrar a América numa carapaça feudal e o marco mais em vista desse esforço seria o tratado de Tordesilhas, o qual, ao mesmo tempo que dividia o continente americano entre as coroas de Espanha e Portugal, estatuiu que todas as nossas terras pertenciam ao rei – um ou outro, pouco importava, do nosso ponto de vista. E, mesmo quando outros soberanos europeus – como Francisco I da França, que queria ver a cláusula do testamento de Adão, legando o mundo à Espanha e Portugal – puseram em dúvida a validade de Tordesilhas, foi para reclamar sua parte no espólio, não para discutir a validade do instituto que fazia de nossas terras, ainda por descobrir, propriedade de um soberano europeu qualquer e que, para nós, significava que se firmava um dos princípios sobre os quais se ergue o edifício do Direito Feudal – “all land is king’s land”, isto é toda terra pertence ao rei”.

Não deixa de ser interessante esse argumento, na medida em que, realmente, o fundamento jurídico dessa medida residia na extrapolação do direito de conquista que já se encontrava incrustado no Direito Romano na figura do *dominiuns* senhorial. Ou seja, os dispositivos jurídicos assentavam sobre a propriedade e sobre *um titular do seu domínio útil*, que representava aquele que hegemonicamente, por direito de conquista, detinha o controle da terra em uso, do meio disponível para a produção material da riqueza. Por isso a expressão máxima *Nulle terre sans seigneur*.

Essa institucionalidade do latifúndio ganha força com a capacidade de adaptação que demonstra quando do processo de industrialização do país e, sua permanência limita a democratização da propriedade da terra. Nesse sentido, o mercado de terras é um mercado que ainda não se constituiu plenamente, não é um mercado que expressa as atividades econômicas concretas de uma forma social determinada. Dessa maneira, a questão agrária se coloca como uma questão estrutural, da própria organicidade da sociedade brasileira e, representa a última barreira a ser quebrada para o pleno desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, uma última barreira para jogar o país no cenário da competição capitalista internacional na forma de uma economia madura e integrada, sem entraves internos, capaz de articular a acumulação de capital a partir da capacidade de absorção de seu mercado interno.

É por essa razão que esses autores – RANGEL, CAIO PRADO e FURTADO, são enfáticos em assinalar que é, no Brasil, a constituição do mercado de trabalho a expressão mais límpida da manutenção de uma estrutura fundiária concentrada. E nesse sentido também, o destravamento dessa questão abriria um vazadouro para o re-equacionamento da questão urbana no país, de criação de empregos e capacidade de geração de renda. Esse é o sentido mais profundo de que a questão agrária se expressa no plano da população. (KAGEYAMA, 1993).

CAPÍTULO II

OS INSTITUTOS JURÍDICOS NA FORMAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA.

No capítulo anterior procuramos mostrar que existe uma especificidade no processo de desenvolvimento do país que se propaga no tempo. Sob um ponto de vista *imediate*, esse condicionante tem sua expressão política em uma representação de classe, em uma categoria social, os latifundiários, que na expressão de RANGEL, são aqueles que detêm o controle da propriedade do principal recurso de produção em uso e com isto, exercem a hegemonia política.

No entanto, sob outro ponto de vista, digamos *mediatos*, esse condicionante político e social adquire diferentes faces possibilitando que se perpetue materialmente, isto é, economicamente, enquanto estrutura de dominação componente da *função social básica de produção* como foi proposta por RANGEL, ou ainda, que se perpetue institucionalmente, ou seja, juridicamente, enquanto componente do processo político de controle e hegemonia do poder, conforme ressalta CAIO PRADO.

Em ambos, existe o entendimento de que o processo de desenvolvimento do país, ou dito de outra forma, de constituição do modo de produção capitalista com seus mercados de trabalho, de terras e capital constituídos plenamente, sofre uma influência jurídica e, portanto, política, muito maior que econômica, isto é, técnica. Eles antevêm o *imbricamento* entre a questão institucional, do direito, e a questão econômica, da produção. Representando isso que, não existe aí, qualquer processo natural. Pelo contrário, o que existe nesse *imbricamento* é um processo social de constituição e consolidação de relações de produção capitalistas peculiares que, ao mesmo tempo, são preservadoras da estrutura fundiária e se projetam nas relações de poder. É nesse sentido que a estrutura fundiária herdada torna-se anacrônica para o processo de desenvolvimento conforme apontou CELSO FURTADO.

Neste capítulo nossa preocupação é demarcar, desse processo, essas duas faces de forma mais nítida, mas que são escamoteadas por um conjunto de filigranas jurídicas e doutrinárias que obscurecem as verdadeiras relações existentes entre a estruturação dos mercados de terras e de trabalho.

O marco jurídico tem na institucionalização das Leis o seu principal corolário. Essa institucionalização não se fia em conteúdos sociais dados, por exemplo, no uso e costumes que as relações sociais constituem ao longo do tempo. Não sem razão, RAIMUNDO FAORO (1975: 744) citando Nestor Duarte traz a seguinte constatação:

“o nosso jurismo, como o amor a concepções doutrinárias, com que modelamos nossas constituições e procuramos seguir as formas políticas adotadas, é bem a demonstração do esforço por construir com a lei, antes dos fatos, uma ordem política e uma vida pública que os costumes, a tradição e os antecedentes históricos não formaram, nem tiveram tempo de sedimentar e cristalizar ...”.

O marco político tem na constituição do Estado um dos seus fundamentos. Nesse sentido, são raízes históricas anteriores à própria descoberta do território brasileiro que fundamentam a comunicação, o contato, a intersecção entre a vida econômica e a vida jurídica (a noção do Direito), propagando uma *institucionalidade funcional* para o processo de constituição da Nação Brasileira.

“O mercantilismo empírico português, herdado pelo Estado brasileiro, fixou-se num ponto fundamental, inseparável de seu conteúdo doutrinário, disperso em correntes, facções e escolas. Esse ponto, claramente emergente da tradição medieval, apurado em especial pela monarquia lusitana, acentua o papel diretor, interventor e participante do Estado na atividade econômica. O Estado organiza o comércio, incrementa a indústria, assegura a apropriação da terra, estabiliza os preços, determina salários, tudo para o enriquecimento da nação e proveito do grupo que a dirige”.(FAORO, 1975: 62)

Dessa forma, internamente, ao mesmo tempo em que o Estado se dispõe contra o particularismo e a dispersão medieval, para fora, externamente, *“se estrutura como nação em confronto com outras nações”*. FAORO, também se valendo da análise dual, aponta claramente o mecanismo da constituição do absolutismo, *“consagrado na razão de Estado”*.

Como aponta SMITH (1990: 97),

“O absolutismo se firma em Portugal com grande anterioridade em relação aos outros países da Europa. Não como uma peça de resistência feudal, como na Inglaterra e França, mas numa realidade econômica que se fazia capitalista, sem que ao fortalecimento político do rei se contrapusesse um fortalecimento econômico da nobreza e da burguesia, fora da ótica mercantil que o Estado dominava”.

SMITH também chama a atenção para que o caráter patrimonialista do Estado português tinha por referência uma indissociação entre o público e o privado, principalmente quanto à forma da propriedade.

Essa herança se transfere para o Império Brasileiro de tal sorte que mesmo no interregno entre a independência política de 1822 e a promulgação da Lei de Terras em 1850, a existência de um período em que as relações sociais, então presentes, foram deixadas *soltas*, principalmente quanto à propriedade da terra, não dão condições de se instituir um processo autônomo de apropriação da terra.

A essa possibilidade histórica do regime de posse corresponderia a um processo político de enfraquecimento da hegemonia latifundiária e, corresponderia também, à constituição de um mercado de trabalho com outra característica, não subordinado e aviltado por baixos salários como o quê, por fim, se instalou no país.

Por isso, o Estado é chamado a encontrar uma solução para a continuidade do processo de produção voltado para o comércio exterior. Ou seja, procurou-se nas letras e na doutrina jurídica, o instrumento político adequado para o processo de produção predominante. O instrumento jurídico viabilizaria, na política de dominação e hegemonia, a continuidade do processo de exploração econômica e de subordinação do trabalho pelo capital.

2.1 O Regime Sesmarial e o “Capitalismo Politicamente Orientado”

Uma das características a ser apontada no regime de terras que se instala no Brasil a partir da colonização é ter sua origem no mesmo sistema então vigente na metrópole portuguesa. CIRNE LIMA (1990: 67-68), por exemplo, é um autor que aponta a diferenciação entre o regime de terras aqui existente e, contemporaneamente, o existente nos EUA que também se encontravam sob um regime colonial e, no entanto, não apresentaram, em seu regime de terras, a mesma orientação vigente na metrópole, no caso a Inglaterra.

Diz o historiador e jurista que *“a história territorial do Brasil começa em Portugal... É no pequeno reino peninsular que vamos encontrar as origens remotas do nosso regime de terras”* (CIRNE LIMA, 1990: 15). De fato, é na constituição do Estado português, inserido em pleno desenvolvimento do mercantilismo europeu, que devemos procurar os elementos necessários para compreendermos como se forma um regime de terras diferenciado do restante da Europa.

Raimundo FAORO (1975), descrevendo a constituição do estado Português a partir da expulsão dos mouros da península, afirma que o Rei, enquanto chefe supremo, um chefe militar, açambarcara as terras por direito de conquista e com isso instituíra sobre elas o seu domínio. Essas terras são distribuídas por uma concessão sua e os beneficiários dessa distribuição, ao Rei devem renda. Por essa razão, a nobreza e o clero não encontram apoio que não seja no Rei. Essa é uma característica importante: o reino português surge, historicamente, com um Rei forte e uma nobreza fraca. Sua característica é ser um estado central. Não há nessa consolidação, segundo FAORO, a reprodução das relações feudais, *stricto sensu*. Portugal estrutura um reino absoluto, em que o interesse do Rei sobrepõe ao interesse da aristocracia agrária e sobre ela exerce a sua hegemonia. O principal interesse que o Rei representa e que se sobrepõe sobre o agrário é o comercial.

Embora a propriedade fundiária seja uma fonte de rendimento para o tesouro real, com as concessões reais assumindo várias formas, desde o assalariamento direto, o arrendamento e o pagamento de foro, pela posse e uso da terra, “*o lavrador detinha o domínio útil, transmissível entre vivos e por herança*” e dessa forma, a concessão de terras não era exclusividade de uma aristocracia. A distribuição de terras, principalmente a partir de 1375 atinge todo e qualquer súdito que tivesse condições e quisesse ocupar e produzir na terra recebida. Porém, a propriedade fundiária não representava em si, a principal fonte de recursos do reino. A maior fonte advinha das taxas e rendas que o Rei cobrava da intermediação comercial entre a Europa e o Oriente, ou seja, seu principal *negócio* era o desenvolvimento do comércio exterior.

O instituto da sesmaria surge no reino português resgatando a ação do estado sobre a atividade agrícola e sobre a propriedade da terra. Sua origem está no Império Romano, cuja característica, nesta questão, estava em consolidar em uma *Lex Agraria* as relações da população com o solo, criando as figuras da propriedade privada e da propriedade pública do solo.⁴

A legislação de sesmaria procura dar solução a um problema agrário que se relacionava com uma questão demográfica. Havia em Portugal um despovoamento do interior em favor do litoral. A população acorria para a costa em busca do movimento do comércio marítimo com a Europa e o norte da África. É nesse sentido que surge a sesmaria, resgatando da legislação romana a intervenção estatal sobre a terra abandonada, “*de omni agro deserto*”, tornando-a pública em favor da produção de alimentos. Quem dela se apossava era a unidade administrativa local, o município e a ele também cabia, sob ordenação real, proceder à distribuição das terras.

Assim, independente da origem etimológica da expressão *sesma* (do latim: sex, ‘seis’), o instituto da sesmaria enquanto regra jurídica nasce em Portugal decorrente de uma necessidade econômica material e concreta. Sua principal característica consiste na divisão de terras agricultáveis e a sua distribuição como uma concessão do Rei, para

⁴ Confira em WEBER (1994), onde o surgimento do “*ager privatus*” e do “*ager publicus*”, assim como o relacionamento entre essas duas condições do solo é tratado extensivamente, em especial no Capítulo II.

aqueles que desejassem colocá-la em produção através do trabalho agrícola. Além disso, existe um detalhe que também deve ser ressaltado, essas terras assim distribuídas, entravam nessa circunstância por serem terras em que já houvera exploração e que se encontravam abandonadas ou sem tratos de produção.

“8. Tanto nas Ordenações Manuelinas, como nas Filipinas, a definição de sesmarias é a seguinte: - “Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casaes, ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora não o são”. (CIRNE LIMA, 1990: 25).

Vê-se dessa forma que, a *Lei Agrária* portuguesa vinculava a propriedade e a posse da terra à obrigatoriedade de cultivá-la. Estabelecia prazo e admitia, ao fim e ao cabo do prazo estipulado, a conferência pelo poder real dessa destinação e uso, sob pena de configurando o não atendimento à determinação real, a perda da propriedade da terra revertendo-a ao domínio real e, inclusive, a penalidades individuais como, por exemplo, o açoite ou o desterro. A sesmaria surge então, como uma intervenção do Rei, invocando o direito de conquista e a tradição romana de reconhecer a propriedade territorial também pela ocupação e uso.

Por isso, FAORO é enfático em afirmar que a monarquia portuguesa não é uma monarquia agrária. Não há como substrato uma aristocracia agrária que sustente politicamente o poder real e que se sustente com base em seus bens patrimoniais, ou seja, na quantidade de terras que dispunha. O contraponto à aristocracia agrária, o autor apresenta uma interpretação teórica do *estamento burocrático*, enquanto uma característica marcante do tipo de estrutura que passa a existir na monarquia portuguesa. É uma interpretação que lhe serve para orientar a análise de como o processo se transpõe e se instala no Brasil. Para FAORO, no entanto, é uma monarquia patrimonialista porque a acumulação é feita na forma de aquisição de bens e direitos, sendo um deles terras, que em seguida são novamente distribuídas.

O regime de sesmarias é o marco que funda a estruturação de um incipiente mercado de terras no país. É um marco jurídico que tem por base uma estrutura econômica previamente definida, a exploração mercantil da colônia. Nesse sentido, a

estrutura fundiária resultante desse processo de colonização é determinante na definição e constituição da estrutura social do país.

Mais que uma ocupação de um território bruto e inculto, o período da colonização brasileira teve como principal objetivo a instalação de uma estrutura comercial, mercantil, que pudesse propiciar algum benefício à coroa portuguesa. A distribuição de terras pelo sistema de sesmarias visava a consolidação de um sistema de ocupação que fosse mais eficiente que o sistema de feitorias⁵, originariamente a primeira forma de ocupação do solo brasileiro e que se apresentara ineficiente contra o assédio das nações concorrentes e mesmo no trato comercial com *os naturais da terra*. Vale lembrar que nessa época, por exemplo, Portugal já dispunha de conhecimentos técnicos suficientes, adquiridos a partir da colonização das ilhas atlânticas na costa africana, para implementar uma exploração econômica no território conforme o fez com a cana de açúcar. (FURTADO, 1964 e RAMOS, 1999).

O método empregado reproduziu no Brasil o mesmo sistema de distribuição de terras existente em Portugal. Lá, como vimos, as razões para a utilização das terras que se encontravam ociosas visavam dois objetivos: por um lado, evitavam o desabastecimento e, por outro, propiciavam renda para os cofres do reino. Essa era a experiência vivida por volta de 1375, quando da criação da primeira legislação agrária de sesmaria por D. Fernando. No entanto, o transplante para o Brasil do sistema visou unicamente o objetivo de instalar um empreendimento comercial lucrativo. O povoamento que se seguiu foi realizado perseguindo esse objetivo.

Dessa forma, não existe razão para se admitir que os donatários viessem a assumir, no Brasil, o papel de uma aristocracia agrária. Alguns eram nobres, pertenciam ao círculo do Rei, mas vinham realizar um trabalho *político e econômico*: organizar um processo de ocupação do novo território antes que outras nações, em especial a França, se

⁵ As feitorias eram um misto de entreposto comercial e fortificação militar, serviam de base a partir das quais eram realizadas as trocas com os povos nativos da Ásia e da África e, quando possível, também eram base para uma franca pilhagem.

assenhoreassem das terras, principalmente tendo como atrativo a extração do pau-brasil. (COSTA PORTO, sd: 24 e seguintes).

Esses capitães, governadores e vice-reis eram, antes de tudo, funcionários do governo português. Não eram uma aristocracia territorial calcada em domínios pessoais. Estavam envolvidos em uma estratégia comercial, onde a concessão de sesmarias significava cercar a nova terra com os laços dos interesses comerciais da casa real. A designação que recebiam era de distribuir terras para os colonos, administrar a exploração comercial, aplicar a legislação civil e criminal da metrópole e representar os interesses do Rei. Eles próprios recebiam datas de terras para exploração enquanto distribuíam o restante do território para a população que os acompanhavam.

Mesmo a isenção de tributos e foros com que contemplavam as sesmarias, deixando apenas como regra a cobrança do dízimo para a Ordem de Cristo, não é suficiente para classificar essa ocupação de conter traços medievais. Poderia ser interpretada como mais uma vantagem para o deslocamento da população, que FAORO pressupõe já contava com uma utópica possibilidade de enriquecimento fácil. Considerando que o representante da Ordem de Cristo era o próprio Rei, a colonização levada a cabo sob essa rubrica estava ainda sob o controle do monarca, descaracterizando a pretensa liberdade de uma colonização com feitiço privado.

Nesse sentido, a análise de FAORO é bastante esclarecedora. A teoria do estamento patrimonialista permite compreender porque, aos administradores que aqui acorriam, eram dadas determinações bem definidas quanto à ocupação e ao povoamento do lugar. Para FAORO (1975): *“Os estamentos são órgãos do Estado, as classes são categorias sociais”*. O estamento era então uma ordem com vida social calcada na distribuição do poder político e tendo como supremacia o poder do Rei. É dessa forma, uma comunidade em que seus membros pensam e agem conscientes de que pertencem a um mesmo grupo e perseguem um mesmo objetivo e, para isso, são qualificados. O exercício é o do poder. Por essa razão FAORO afirma com todas as letras: ***“os estamentos governam, as classes negociam”***.(grifamos)

Assim, para ele, o que caracteriza o estamento são as convenções e não a ordem legal. São as convenções que determinam as sanções e as desqualificações e que também asseguram os privilégios e as vantagens materiais. *Ao estamento estão associados os monopólios lucrativos e os cargos públicos.* É uma forma de domínio que se projeta para a sociedade de cima para baixo. Então, a rigor, a colonização do país não teve o objetivo exclusivo de povoamento e garantia da posse conquistada. Nessa linha de raciocínio, os agentes reais aqui instalados estavam administrando uma colônia que deveria dar lucro, primeiro ao Rei, segundo aos financiadores do *negócio*, terceiro aos membros do estamento e, por último, lá no fim da fila, ao colono privado. E mesmo nessa posição, quando o colono privado era o próprio dono do engenho, os lucros ainda assim, eram extraordinários!

No que então consistiriam os *benefícios* que uma empreitada dessa natureza poderia gerar? A resposta a essa questão pode ser encontrada na natureza do processo de exploração da agricultura que se instala no país. É na produção de uma mercadoria de comércio exterior, o açúcar, a partir de grandes plantações de cana e seu posterior processamento. Por essa razão que o processo de ocupação se faz a partir de grandes glebas. Esse foi o processo da cana no Brasil-colônia e, também mais tarde o do café no Brasil-Império. Antes que a terra entrasse na função de produção, o patrimônio organizado por esse tipo de *capitalismo político* se traduzia em escravos e em dinheiro, já que a terra era dada e abundante e, concretamente, o recurso menos nobre do processo de produzir riqueza.

Com isso, a principal característica da nossa sesmaria é servir de afirmação do domínio real usando a cortina de fumaça da colonização de povoamento. Na verdade, era a afirmação de interesses comerciais que se incrustavam na costa e sobre ela exerciam o controle e ocupação. A estrutura social para isso era dada através da exploração agroindustrial do açúcar, a partir de uma camada de dirigentes e *senhores de posses e cabedais* que se relacionavam intimamente com o poder real, representando os interesses comerciais da Coroa juntamente com os seus particulares. Não havia uma estrutura econômica prévia que permitisse a estruturação de um mercado privado, por exemplo, de

terras. A comercialização de sesmarias, embora permitida, era desaconselhada posto que não se fundamentavam os parâmetros de produção dos interesses comerciais na aquisição de terras pelo mecanismo da compra e venda. Mesmo quando abandonadas, retornavam à Coroa (devolutas), e poderiam novamente ser redistribuídas. O mercado que existia era o mercado de gente (escravos) e o mercado de dinheiro (crédito para instalação dos empreendimentos açucareiros). (RAMOS, 1999).

Com isso queremos afirmar que, embora tenha surgido em Portugal para solucionar um problema econômico, portanto técnico, no caso a crise de abastecimento; no Brasil a sesmaria é aplicada como um recurso político de controle e dominação do patrimônio do Rei e, portanto, representava por um lado, um excesso de medidas e mecanismos que tinham como efeito dar condições para que esse patrimônio viesse a produzir renda para a Casa Real. Por outro lado, a *ausência de um processo econômico endógeno*, fazendo com que o modo de produção indígena fosse marginalizado nos seus aspectos sócio-econômicos e apenas aproveitado nos seus aspectos tecnológicos de extrema rusticidade e baixo custo⁶ “... tornaram possível e necessário que a exploração colonial tivesse como núcleo central o latifúndio”. (RIBEIRO, 1986)

Então,

“foi portanto a forma de inserção da colônia no amplo mercado mundial que se abria para determinados produtos, como o açúcar, que traçou o modelo de agricultura aqui instalada: latifundiária, monocultura e escravista. Essas condições é que explicam tamanha liberalidade por parte da metrópole na disposição do solo colonial, muito mais do que a ganância e a cupidez dos colonos...” (SILVA, 1996: 46).

⁶ O fogo, como técnica de limpeza do campo de cultivo agrícola é o exemplo mais nítido dessa incorporação e que bem espelha o recuo da técnica aqui aplicada, frente aquela disponível na metrópole. DEAN (1996), descrevendo o processo de exploração adotado pelo português apresenta detalhes da negligência com as condições da terra e a preocupação com o lucro rápido e fácil.

2.2 A Lei De Terras: o “Fechamento” Institucional do Campo Brasileiro

No curso do desenvolvimento de um país, as exigências sociais e econômicas que se colocam, para serem satisfeitas, na maioria das vezes, impõem diferentes maneiras de atendê-las e, a propriedade do solo, ou da terra, representa uma das principais respostas que a sociedade é capaz de dar. No entanto, esta resposta depende, fundamentalmente, da organização política e da hegemonia que as classes em disputa apresentam no atendimento dessas exigências. Essa situação também coloca uma redefinição nas relações entre agricultura e outros setores da atividade econômica (a indústria, por exemplo), e isso implica uma demanda crescente por instrumentos de políticas públicas ou que têm origem no Estado, que levam em conta os novos interesses nacionais que surgem desse desenvolvimento.

Por essas razões, em cada formação social, o que se distingue é a maneira como a sociedade procura satisfazer suas exigências. A propriedade da terra, que é um dos meios para essa satisfação, apresenta-se então como uma ***instituição social***, que cumpre o papel de engendrar uma dada ordem na satisfação das exigências sociais. É nela, na propriedade da terra, que se encontram os padrões que possibilitam os avanços ou limitações na consecução de um tal objetivo.

Para os juristas, a propriedade representa um instrumento de proteção de direitos, está inserida em nossa atual Constituição como um dos direitos fundamentais, reconhecidos então constitucionalmente e que implicam, por seu turno, no também reconhecimento de deveres fundamentais, os quais representam os instrumentos de “*atendimento às necessidades sociais*”.(COMPARATO, 2000).

Podemos especular sobre a origem da propriedade privada no ordenamento jurídico ocidental e constatar que a tradição liberal, que surge a partir da revolução francesa, incorpora em seu arcabouço teórico, esses fundamentos do direito privado. Dessa forma, seguindo essa tradição jurídica, o direito pessoal mais importante do homem, relativamente à natureza que lhe é externa, será possuir uma esfera de ação tal e

suficiente para que dela pudesse tirar os meios de sua existência. Essas teorizações, de que a noção do direito de propriedade só pode vir do consentimento mútuo, levam a concluir que a propriedade se constitui em uma convenção.

Assim, a ocupação da terra seria um ato preparatório para a propriedade e, a Lei, a declaração de aceitar a convenção dada por certos membros da sociedade que formam o Estado. Segundo AHRENS, citado por SODRÉ (sd), *“A Lei é aceita por forma dum a convenção, sendo o direito apenas a sanção do contrato”* Nesse sentido, a Lei resume e *sistematiza* essa convenção.

Historicamente, a fundamentação de onde emerge o direito de propriedade da terra tem suas raízes no processo social. *“O processo histórico de apropriação do homem sobre a terra se desenvolveu de modo artificial, e em cada época a propriedade constituiu-se de contornos diversos, conforme as relações sociais e econômicas de cada momento”*. (FACHIN, 1988: 18).

Singularmente, a Lei cria a propriedade porque define o domínio do direito, indo além da situação de fato, por exemplo: o uso, que permite caracterizar somente a posse material, sem definir-lhe o domínio. Estritamente, enquanto uma criação social, ela dá a regra e a extensão que a propriedade ocupa no direito do cidadão. Se a sociedade muda, mudando-lhes os meios, possivelmente ela deslocará heranças e privilégios políticos associados a um direito anterior. Se assim não o faz surge um anacronismo institucional que perpetua *“nexos de subordinação externa e anacronismos sociais”*, inviabilizando *“a formação de vínculos construtivos entre a “economia” e a “sociedade”*” (SAMPAIO JR, 1999: 131).

A base sobre a qual surge a Lei de Terras no Brasil – Lei n.º 601 de 18 de setembro de 1850 – foi dada pelas Ordenações, emanadas da Coroa portuguesa e *reparadas* por medidas administrativas que o Estado Imperial propôs a partir da suspensão das concessões de sesmarias em 1822. Entre essa última data e a promulgação da Lei de 1850 transcorre um vazio legal nas regras jurídicas de regulamentação da apropriação das terras.

É necessário então que fiquem delimitado os dois conceitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro da propriedade e que, prosperam em nossa estrutura social, muito em decorrência da inserção do país no mercado mundial. São elas, a *posse* e o *domínio* da terra.

O direito romano ao privilegiar a forma como fundamento da propriedade possibilitou que a dimensão, qualquer que fosse ela, estivesse na base do exercício do direito privado, pessoal, de reivindicar a propriedade. Esta tinha um fundamento religioso, o deus-lar, que circunscrevia o domínio da propriedade sobre o terreno contíguo ao lar da família e à extensão em que se sepultavam os antepassados. O nosso direito de propriedade tendo por base essa origem romana e portuguesa procurou fazer valer o cultivo do solo como forma de garantia do domínio e da titulação de propriedade. Nesse sentido, o *domínio* nascia como uma situação de direito. Era o reconhecimento pela lei da propriedade de alguém sobre alguma coisa (o solo). Não sem razão, o Código Civil brasileiro de 1916 incluiu o regime da propriedade no Livro II “Do Direito das Coisas”.

Só era uma situação de direito o domínio que se legitimava em um título, um documento legal. No caso da Lei de Terras, ela não delimitou as dimensões das áreas a serem transcritas para o novo regime de titularidade, reconhecendo a documentação originária do regime sesmarial como sendo título válido para a aceitação, reconhecimento e legitimação da propriedade de uma determinada área de terras.

A *posse*, ao contrário, nascia da ocupação, era uma situação de fato, caracterizada pelo uso da terra para prover os meios de subsistência da família que a ocupava. Quando essa ocupação era reconhecida pela Lei, a posse se legitimava e ganhava o domínio, ganhava a titularidade. No entanto, ela vinha delimitada pela legislação, inclusive na regulamentação de 1854⁷ e, posteriormente, quando da instituição do Código Civil, em 1916, persistiu-se no mesmo mecanismo, reconhecendo a posse pela delimitação da capacidade de trabalho que o ocupante demonstrava. Por isso, a posse é um elemento

⁷ DECRETO Nº 1.318, DE 30 DE JANEIRO DE 1854.

que marca a legislação e convive com o domínio conjugando-se em uma duplicidade de razões para que ela, a propriedade, possa ser exercida.

No seu surgimento, a Lei de Terras consistiu em uma iniciativa governamental de institucionalizar a propriedade privada. Malgrado algumas iniciativas anteriores à sua promulgação, é com ela que se coloca um debate político entre os latifundiários e estamentos urbanos, como funcionários públicos e profissionais liberais, sobre a organização de um processo de produção baseado no trabalho assalariado.

Essa institucionalização se faz concomitante à institucionalização de outro mercado fundamental, o mercado de trabalho, embora as relações de trabalho só venham a se institucionalizar juridicamente a partir do Decreto-Lei de 1943, Nº 5.452, que criou a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

O que se quer apontar com isso é que, o mecanismo historicamente utilizado na Europa de efetuar o açambarcamento das terras, também é aqui desenvolvido e disseminado. No entanto existiriam, na sua institucionalização, peculiaridades jurídicas e políticas que não permitiram que se processasse com a mesma natureza que apresentou na Europa.

Conforme se pode observar em SILVA (1996), a Lei de Terras desempenha um papel de fundamental importância na colocação prática de uma estratégia *gradual e segura* de substituição do trabalho escravo pelo trabalho assalariado. Parece-nos que se trata de um processo gradual porque se ajusta à manutenção da escravidão e com isso, possibilita manter o controle sobre o processo social e político.

A crítica da autora consiste em não aceitar uma predeterminação no papel da Lei em impedir a constituição de um mercado de terras no país. Isso porque, conforme afirmamos, o mercado que existia era um mercado de escravos e de dinheiro (crédito), fazendo-nos supor, como coloca a autora à página 137, que a *questão da terra* fosse muito mais relacionada com a questão de se assumir um processo de transição, onde o

valor de garantia para o crédito estivesse constituído e não implicasse em uma desvalorização abrupta e institucionalizada da riqueza materializada em escravos.

Como aponta SMITH (1990; 129), “*no escravismo a terra não se posta como elemento necessário ao controle da produção*”. Por isso, na *função social básica de produção* que RANGEL indica, não estava colocada a terra como um componente necessário a ser legitimado. Por isso também, é possível pensar que a transição entre a economia colonial e uma *economia nacional* nos moldes em que, por exemplo, preconiza FURTADO (1980; 113), era muito mais complexa do que “*encontrar produtos de exportação em cuja produção entrasse como fator básico a terra*”.

Nesse sentido, o *problema brasileiro* consistia em constituir uma *função de produção* em que a produção social movida pelo trabalho e pelo capital ficasse também instituída socialmente. Dessa forma, o Estado Imperial não atacou o problema com a institucionalização da Lei de Terras. Manteve-se em uma posição ambígua e conciliatória que permitiu atender aos latifundiários, fossem eles sesmeiros ou posseiros, e submeteu-se ao interesse desses *proprietários produtores* quando condicionou a medição e a demarcação das terras particulares, primeiro, à das terras públicas. Note-se, mais do que estabelecer o mecanismo de compra e venda, a Lei de Terras através do seu artigo 9º e, posteriormente, através do Regulamento, possibilitou sim, o “*fechamento*” dos campos. Mais do que isso, o Estado Imperial simplesmente abdicou de qualquer controle sobre suas terras na medida em que, pelo artigo 22º do Regulamento promovia o reconhecimento de qualquer ocupação:

“*Art. 22. Todo o possuidor de terras, que tiver título legítimo da aquisição do seu domínio, quer as terras, que fizerem parte dele, tenham sido originariamente adquiridas por posses de seus antecessores, quer por concessões de **sesmarias não medidas, ou não confirmadas, nem cultivadas, se acha garantido em seu domínio, qualquer que for a sua extensão**, por virtude do disposto no § 2º do art. 3º da Lei 601, de 18 de setembro de 1850, que exclui do domínio público e **considera como não devolutas todas as terras, que se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo**”.* (grifamos).

Isso permitiu que se promovesse a apropriação das terras tidas por *devolutas* a partir de *produção de títulos* de sesmarias, por exemplo, ou ainda, pelo simples apossamento, uma vez que até mesmo essa condição estava autorizada pela lei a ser reconhecida. Essa situação reduziu sistematicamente as terras de melhor qualidade e localização para se realizar as propostas de colonização.

Em suma, a transição da economia escravista para a economia baseada no trabalho assalariado, pode ser vista como um processo de mercantilização da terra. E se concretiza quando o processo de produção capitalista avança sobre a propriedade territorial destruindo as relações não capitalistas, que se davam de forma **imediate**, enquanto forma de retirar da terra a fonte de subsistência; para submetê-las às relações de produção capitalistas, isto é, sujeitas ao assalariamento e à produção de renda e lucro. (MARX: 1977; 217).

É, portanto, um processo que passa para a forma **mediate**, ou seja, dependente de relações que não estão presentes na natureza, não são determinadas pela natureza. São assim, incidentais, isto é, complementam a significação que a relação capital/trabalho tem de fundamental: a relação de classe.

Esse processo desloca a terra como elemento básico das relações de produção e conseqüentemente, as classes a ela relacionadas, para colocar no lugar o trabalho assalariado como o principal *solo* para que a formação social desenvolva-se e crie raízes. Com a Lei de Terras se institucionaliza um mercado, mas um mercado privado de terras ao invés de um mercado de trabalho. Isso porque, o principal patrimônio em que se materializavam os capitais aplicados na atividade mercantil agro-exportadora estavam no escravo e que eram considerados *coisa*, já que *“o elemento de partida adotado na abordagem do nexa por onde se dá a distinção entre o trabalho livre o trabalho escravo, no contexto histórico da transição, tem por centro a condição de “pessoa”. Tal condição, uma vez negada, reduz o homem escravizado a “coisa”* (SMITH: 1990; 173), isto significava que não havia em sua posse qualquer relação social definida, senão a propriedade pura e simples da coisa.

Dessa forma, a *função social básica de produção* se completa deslocando a propriedade do escravo como ponto de apoio, para apoiar-se no trabalho assalariado. A propriedade da terra passa por uma transformação assumindo uma forma moderna, como elemento inserido no cálculo econômico capitalista, como parâmetro de mobilização produtiva para o capital.

Nesse sentido, o *patrimônio* que representa o estoque de terras detido pelo grande proprietário, o latifundiário, é que representará a possibilidade de produção, a capacidade de essa economia agro-exportadora continuar inserida no comércio internacional.

Na ausência de trabalhadores ligados a terra por laços ancestrais, o mecanismo da Lei de Terras foi o caminho fácil de encontrar a substituição de valor para aqueles capitais aplicados nas atividades de exportação. Era o caminho das águas. Não só a menor resistência, posto que não existia uma “*classe*” camponesa que pudesse reivindicar a anterioridade nessa relação, como também, mantinha a mesma natureza da economia colonial de desvalorizar o trabalho humano no processo de criação de riqueza e de aumentar o rendimento pelo processo de incorporação de novas áreas ao processo de produção.

Tanto isso é verdade que, antes de qualquer regulamentação sobre o trabalho assalariado, regime do colono imigrante, etc., tratou-se de reorganizar o sistema de crédito através da regulamentação do sistema de hipoteca, permitindo ao sistema de crédito aceitar, agora, a garantia em terras. A Lei de Hipotecas, Nº 1.237 de 24 de Setembro de 1864, “*apenas ratificaria a prática mercantil de que terras, e não escravos, agora serviam de garantias de dívidas*”. (SMITH, 1990; 334).

A lei de terras é o primeiro mecanismo jurídico institucional de *mercantilização* do trabalho através da terra. Quase 100 anos depois, a CLT constitui o segundo mecanismo de *mercantilização*, agora do próprio trabalho, a ser institucionalizado no país.

Conservadores e liberais debatem e instituem a lei de terras, regulamentando o mercado de terras no país segundo os interesses hegemônicos dos liberais, mas com a

proposta dos conservadores e com o Estado Imperial sem controle e com uma inserção subordinada no processo decisório. Um século depois, é o Estado forte, autoritário e ditatorial de Vargas, que fecha o circuito da institucionalização das relações capitalistas no país, instituindo, por decreto-lei, a legislação básica sobre as relações de trabalho, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

2.3 A Função Social da Terra: o elo entre o Jurídico e o Econômico

A noção de propriedade e da relação que o possuidor tem com ela se legitima no seu **uso**. Tanto assim que, para Romanos como para Portugueses, conforme vimos na legislação de sesmarias, legitimava-se como proprietário aquele que consagrava algum uso concreto e material à fração do território que lhe era concedido ou que tivesse se apossado de fato. Adquiria assim um reconhecimento social e do Estado.

No entanto, na medida em que as relações de produção se dirigem para uma nova configuração, onde se distinguem de um lado, uma classe com capacidade de adquirir qualquer meio de produção e, por outro, uma classe em que a única capacidade de se reproduzir, ou seja, adquirir a sua própria subsistência, se faz mediante a comercialização, a venda, da sua capacidade de trabalho, a legitimação da propriedade é transferida, do uso concreto, para a contratação desse uso. É a contratação de um uso que será dirigido e definido a partir da vontade de um dos contratantes, visto que a outra parte abdica de exercer essa vontade porque destituída de meios (instrumentos de produção, por exemplo) para tanto.

Nesse contrato, a parte destituída de meios submete o seu tempo de uso da capacidade de trabalho. Existe nessa relação uma subsunção formal do trabalho ao capital e este se apodera do produto potencial que aquele tempo de uso pode criar.

“Uma das primeiras distinções da Economia Política foi entre “riqueza” e “valor”, residindo a diferença desse contraste em que, enquanto atividade humana e a natureza produzem riqueza, o valor, por ser uma relação social, era um atributo da atividade humana e não da natureza”. (DOBB; 1978: 22).(grifamos)

Assim, o possuidor da propriedade legitimado pelo contrato (um título), pela negociação que realizou de compra e venda – uma relação mercantil – adquire **poder** sobre o que possui, sua legitimidade não está mais no uso que faça da propriedade, mas no direito que tem sobre ela, reconhecido pela Lei e pelo Estado.

Para MARÉS (2000; 18), *“o marco jurídico fundamental da propriedade moderna”* se consubstancia na Revolução Francesa e na promulgação das Constituições Nacionais que vão surgindo a partir da consolidação dos Estados⁸. A concepção individualista da propriedade moderna *“coloca de um lado uma pessoa, que é titular do direito, chamado sujeito de direitos, um indivíduo. De outro lado, objeto desse direito, **um bem**, uma coisa, que compõe o **patrimônio individual**”* (op. Cit. Pág. 38) (grifo nosso).

Esse *patrimônio individual* é que inaugura, na concepção do autor, a *juridicidade* da propriedade posto que, *“conhecido e avaliado economicamente”*, ele, o patrimônio, pode ser quantificado e, assim, qualquer controvérsia sobre ele pode ser resolvida *“em última instância, em perdas e danos”*.

Para COMPARATO (1998), a coexistência de inúmeras situações de propriedade, fundadas em naturezas e regimes diferenciados, por exemplo: aqueles em que a nobreza justificava sua ascensão sobre partes do território e da população camponesa, foi *quebrado* pelo capitalismo por uma *arma ideológica* que *“consistiu em unificar todas essas díspares propriedades debaixo de um único conceito e dar a esse instituto unitário **um regime simples e absoluto**”*. (grifamos).

Dessa forma, pouco importava o *“valor e o interesse social da coisa... o regime jurídico é idêntico”*, isto é, o **regime jurídico único permitia unificar o mercado**

⁸ Contemporânea a essa consolidação a nossa primeira Constituição, de 1824, outorgada pelo Império, garante a propriedade em sua plenitude. E admite por necessidade pública a desapropriação mediante a indenização. (art. 179, inciso XXII). Voltaremos a esse assunto no capítulo terceiro.

nacional, permitia que se reconhecesse e legitimasse os bens que o burguês acumulara. Mais que uma *arma ideológica* esse processo consistiu na transformação das superestruturas política e jurídicas que respaldavam a propriedade territorial.

RODRIGUES PEREIRA (2000: 96), afirma que o pensamento liberal faz ressurgir no século XVIII a noção do direito de propriedade como exclusivo e perpétuo. O movimento burguês na sua luta contra os privilégios da nobreza, que limitavam o desenvolvimento das relações de comércio e produção, resgata do Direito Romano o conceito individualista da propriedade expressa nas três jura: de usar; fruir e abusar da coisa (*jus utendi, jus fruendi, jus abutendi*), e faz isso associando e identificando a propriedade à liberdade.

“Assim, a concepção individualista da propriedade romana é reformulada no Código Napoleônico (art. 544), que, consagrando a doutrina liberal e burguesa, consolida a propriedade como um direito pessoal, ilimitado e absoluto, que passa a ser acatado em vários Códigos do mundo, entre eles o Código Civil brasileiro de 1916”.

Tanto essa autora como COMPARATO (2000: 141-142), reconhecem que a função social não exclui o direito de propriedade, apenas o *limita* “... pois a propriedade é um direito e não pode ser convertida em função pelo fato de estar condicionada ao interesse social” (RODRIGUES PEREIRA, 2000: 98). COMPARATO por seu lado aponta que essa limitação está relacionada a, uma vez existindo um direito, o seu contraponto é a existência de um dever, o que na Constituição Brasileira de 1988 consta do artigo 5º, incisos XXII e XXIII, de que “é garantido o direito de propriedade” e, “a propriedade atenderá a sua função social”.

A colocação do verbo *atenderá* implica em um condicionante. Dessa forma, os deveres embutidos na *garantia* da propriedade são condicionados à verificação, por isso no capítulo da Ordem Econômica e Financeira da atual Constituição, são encontrados os requisitos de verificação conforme dispõe o artigo 186:

“Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

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”.

O conceito função social não é novo em nosso ordenamento jurídico. Estava na Constituição de 1934, art. 113, inciso 17. Na Constituição de 1937, o conceito desaparece, retornando na Constituição de 1946, no artigo 147, em que “*o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social*”.

José Gomes da Silva, um grande batalhador da Reforma Agrária brasileira e um dos idealizadores do Estatuto da Terra considera que, as Constituições de 1967 e 1969 (esta uma Emenda Constitucional) apresentaram avanços em relação a função social ao explicitar mais detalhadamente o conceito. É bem verdade que o traço evolutivo do conceito incorporado em nossa constituição existe, mas sob o ponto de vista da forma em que tais constituições foram legadas ao país suscita a nossa desconfiança de que, representam muito mais um exercício de retórica do que uma prática concreta de intervenção agrária.

No âmbito do direito de propriedade a Constituição de 1946 inovou por introduzir o Título da Ordem Econômica e Social e nesse escopo condicionar o direito de propriedade. As Constituições anteriores apresentaram sempre a propriedade privada sob a égide dos Direitos e Garantias Individuais.

É sob a vigência da Constituição de 1946 que em 1964 é promulgado o Estatuto da Terra⁹. Eminentemente juristas do direito agrário consideram-no o *próprio Código Agrário Brasileiro* posto que, de forma ampla, regulamentou vários instrumentos e mecanismos das relações agrárias existentes no país. Para LARANJEIRA (1975: 31), com o Estatuto da Terra o direito agrário brasileiro adquire corpo e conteúdo mais abrangente, ou seja, se

⁹ LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964. (não revogada pela Constituição de 1988 e Leis posteriores sobre a matéria).

institui como um ramo jurídico próprio, isto é, como um ramo de estudo legal das relações agrárias vigentes.

Por essa Lei,

“a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente”:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;*
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;*
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;*
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.”¹⁰*

Para o nosso objeto, uma das principais definições que o Estatuto da Terra trouxe para o âmbito da questão agrária brasileira foi a classificação dos imóveis rurais segundo a sua **dimensão e destinação**. Através do art. 4º, definiu-se:

“II. *Propriedade Familiar*, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros”:

III. *Módulo Rural*, a área fixada nos termos do inciso anterior;

IV. *Minifúndio*, o imóvel rural de área e possibilidade inferiores às da propriedade familiar;

V. *Latifúndio*, o imóvel rural que:

- a) **exceda à dimensão** máxima fixada na forma do art. 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;
- b) **não excedendo** o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, **seja mantido inexplorado** em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

¹⁰ Confira, art. 2º § 1º do Estatuto da Terra.

VI. *Empresa Rural* é o empreendimento de pessoa física ou jurídica pública ou privada que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico...*(vetado)*...da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias;" (grifamos)

O art. 46, § 1º alínea b, citado no art. 4º, define:

"b) dos limites máximos permitidos de áreas dos imóveis rurais, os quais não excederão a 600 (seiscentas) vezes o módulo médio da propriedade rural nem a 600 (seiscentas) vezes a área média dos imóveis rurais, na respectiva zona;"

Assim, o Estatuto da Terra trouxe para nosso ordenamento jurídico um conjunto de definições de importância capital para a classificação dos imóveis rurais. Percebe-se, cruzando as definições de latifúndio com os limites máximos definidos no art. 46, que os latifúndios podiam ser classificados em:

- Latifúndio por exploração, isto é, aquele que *"não excedendo os mesmos limites da Empresa Rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio"* e,

- Latifúndio por Dimensão, isto é, aquele *"que ultrapassa os limites definidos para a Empresa Rural, seja qual for o seu grau de aproveitamento"*. (VEIGA, 1982: 24).

Percebe-se com isso que, à semelhança de outros países, o Estatuto da Terra, enquanto uma Lei Agrária, estabelece critérios bem definidos para o enquadramento da propriedade rural, no sentido da aferição do cumprimento da função social. É um critério técnico que se vale de dois componentes observáveis estatisticamente, a partir dos dados cadastrais dos imóveis rurais dos imóveis.

LARANJEIRA (1975: 84), no entanto, comentando o papel da Reforma Agrária, prevista e definida no Estatuto, afirma que o Brasil fez a opção pela intocabilidade da propriedade da terra, na medida em que procura incentivar a constituição de empresa

rural. “Nosso legislador preferiu, assim, optar pelo não extermínio seco e pronto do latifúndio e do minifúndio” muito embora ainda espere que “os particulares – ainda que à custa de incentivos públicos – tomem a iniciativa de promover rendimento em suas terras defeituosas”. Só depois disso tudo é que se propõe a Reforma Agrária como medida corretiva.

É que, embora o *Código Agrário Brasileiro* tenha disciplinado o conceito de função social da propriedade, tenha tratado do imóvel rural e sua indivisibilidade, tenha estabelecido conceitos claros e bem definidos sobre Reforma Agrária, colonização, tributação da terra, cadastro de imóveis rurais, “bem como as bases da política agrícola, da destinação das terras públicas”, da assistência ao trabalhador rural e do “uso temporário das terras rurais” (STROZAKE; 2001; 75), no entendimento desse autor, não implementou de forma cabal um dos pontos mais importantes que traz codificado e definido no seu artigo 1º, a saber: “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante **modificação no regime de sua posse e uso**, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”, (grifamos).

As razões para isso, entre outras que possam existir, acreditamos estão no fato de que, primeiro, o não cumprimento da função social “*não retira do proprietário nenhum dos direitos estabelecidos no velho Código Civil de 1916, como no repetido Código*” atual. “*Isto significa que o sistema de um lado incentiva o uso adequado, mas de outro protege o inadequado*”. (MARÉS; 2003; 112). Segundo, não existe uma classificação do imóvel rural que possibilite enquadrá-lo como, por exemplo: um bem de produção, ou seja, inserido dentro de uma “*função social básica de produção*”. Nossa legislação, constitucional e infraconstitucional, aborda a função social pelo **lado da propriedade**, é que o “**proprietário que ao não cumpri-la pode ser admoestado pelo Poder Público, mas não perde a propriedade**”. (MARÉS; 2003; 113).(grifamos).

“Quando, ao contrário, se diz que **a função social é da terra** (objeto do Direito) e não da propriedade (o próprio Direito) ou do proprietário (titular do Direito), se está afirmando que a terra tem uma função a cumprir independentemente do título de propriedade que possam lhe outorgar os seres humanos em sociedade”. (MARÉS, op. Cit.)(grifamos)

A Constituição de 1988, conforme vimos, trouxe a inovação de introduzir na definição da função social, art. 186, os critérios que estavam presentes no Estatuto da Terra. Porém, o art. 185 trouxe outra definição de imóvel. A propriedade produtiva. Diz o art. 185:

“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 produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.” (grifamos)

Dessa forma, a atuação dos latifundiários na Assembléia Constituinte de 1988 (SILVA, 1989) preservou exatamente aquilo que Laranjeira já identificara como sendo a prática até então de aplicação do Estatuto da Terra, na medida que remete para legislação inferior a definição do que venha a ser propriedade produtiva e a garantia de um *tratamento especial*.

A propriedade privada da terra no Código Civilista¹¹ está agregada à “*noção de terra essencialmente como um **bem de valor**, em que a salvaguarda do direito do proprietário está no seu título*” (RODRIGUES PEREIRA; 2000; 119) (grifamos).

Por isso, só admite como exceção a desapropriação com indenização do valor do bem desfalcado do patrimônio. É a concepção patrimonialista que persevera na concepção de propriedade, deturpando a noção de valor, pela imposição de que nessa concepção a propriedade seja o próprio valor. Supondo que este tenha origem na produção ou produtividade potencial da terra como se nela existisse trabalho acumulado, trabalho morto como chamava Marx, à semelhança de um bem de produção. Dessa forma, esse *produto potencial* se transforma em um valor estático que se ascende pela evolução do tempo, isto é, por um processo especulativo de ascensão do valor sobre as possibilidades do seu uso. Supõe-se que o valor não advém do processo de trabalho, mas sim pela simples detenção do bem no curso de tempo de posse. (FACHIN e SILVA; 1991).

¹¹ Como chama atenção MARÉS (2003; 34), o nosso Código Civil (antigo) prevê “*um capítulo com 50 artigos à propriedade, mas não a define, dispondo tão somente...*” de que lhe estão garantidas as jura de usar, fruir e abusar.

Como diz MARÉS (op.cit.) “a desapropriação é a velha medida do liberalismo: mantém a integridade do patrimônio individual”. Essa é a medida do reconhecimento do valor patrimonial na perspectiva da justa indenização. A partir daí fica claro porque a função social da propriedade não é uma limitação à propriedade, do direito de propriedade contido no Código Civil, herdeiro do Código Napoleônico, que considera o direito de propriedade como absoluto.

Isto nos leva a questionar o valor da propriedade, o valor da terra, enquanto um valor de mercado e a terra enquanto uma mercadoria. Assim, em nosso entendimento há uma consubstanciação da teoria do valor, ou seja, uma coisa que não tem valor posto que não é produto do trabalho humano, adquire *valor de mercado*, adquire *valor*, a partir da demanda pelo direito de monopólio que a propriedade possibilita.

É uma ilusão jurídica que reduz o valor à vontade, *sobre a simples vontade privada, como que o valor viesse da livre disposição das coisas*. (MARX, 1980; 97). A propriedade privada da terra consubstanciada em um título de domínio, ou seja, a propriedade fundiária, em nada tem com relação à produção em seu processo real. Ela apenas garante ao capital que a principal relação social existente no processo de produção está mantida, ou seja, ela é a garantia de que a propriedade privada, a condição prévia da produção capitalista, permaneça como o elemento central do direito individual. (MARX, sd: 943).

Os avaliadores quando se deparam com a necessidade de atribuir um preço para as propriedades rurais em que nada ou muito pouco é produzido, procuram valer-se de um método comparativo. Buscam comparar a renda que advém da propriedade absoluta (renda absoluta, renda de monopólio), com a renda de produção que diferentes usos e dimensões da terra enseja. E, a partir disso, dar um sentido de *preço de mercado* para um componente que não é intrínseco, nem ao bem avaliado e nem ao próprio mercado.

Existe até uma expressão para designar esse *fenômeno*, expressão esta que pela sua formulação mostra a abstração a que se refere. Trata-se da expressão *valor da terra nua*. Não há sentido algum em admitir que uma terra sem qualquer uso, possibilidade de uso ou mesmo cobertura, já que está nua, apresente um valor em si e que por sua vez,

reflita em um preço de mercado. Somente é plausível admitir, se e somente se, existir a propriedade privada desse *pedaço do planeta*.

A longa passagem a seguir, retirada de PELLEGRINO (1983: 117), serve-nos para ilustrar o momento em que a renda absoluta, de uma apropriação do excedente de valor se materializa no *produto potencial* que qualquer terra em abstrato (propriedade) possibilita e que, o direito (poder) sobre ela obriga a indenização:

"3.2 - Por um lado, já foi afirmado que um imóvel vale pela sua capacidade de produzir renda e, no caso vertente (avaliações de propriedades rurais), a classificação das terras, mesmo a proposta pelo norte-americano Norton, tem um sentido econômico, em razão de seu aproveitamento potencial ou efetivo. Obviamente, a maiores valores correspondem as classes que ensejam aproveitamentos mais intensos, com explorações mais rentáveis. Na engenharia agrônoma, sabe-se que a agricultura proporciona maior renda do que a pecuária e esta maior que a silvicultura.

Do Manual Brasileiro para Levantamento de Capacidade de Uso da Terra foi retirado a gráfico abaixo que representa a utilização da terra em função da sua rentabilidade econômica.

Como se observa, o valor da terra e sua respectiva capacidade de produção de renda decrescem na seguinte ordem:

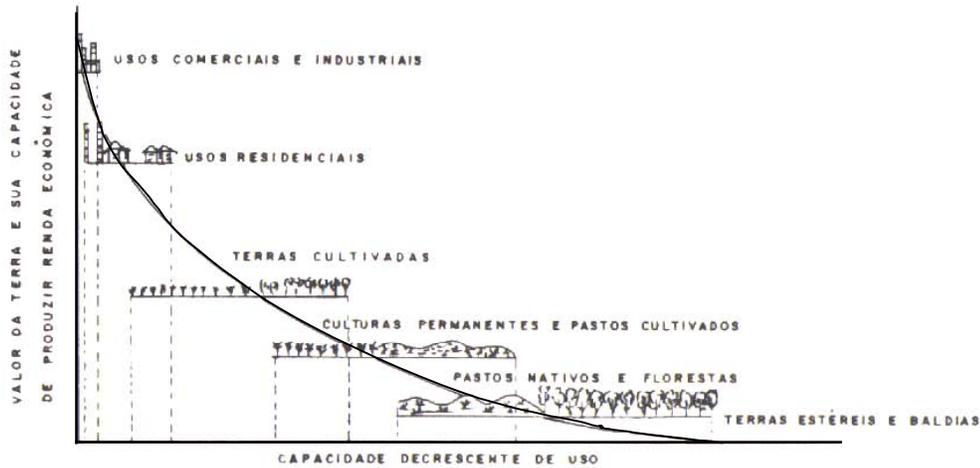
- usos urbanos, comerciais e industriais;*
- usos urbanos residenciais;*
- uso rural agrícola, com terras de cultivo e pastagens cultivadas;*
- uso rural agrícola com terras de pastagens naturais e de exploração florestal;*
- terras estéreis e/ou de vegetação nativa.*

Não se levando em conta a possibilidade de utilização para fins urbanos, não abrangidas no presente tema, verifica-se que as terras mais nobres, com maior capacidade de produção, devem ser reservadas às culturas, já que estas ensejam maiores rentabilidades.

3.3 - Evidentemente, as terras cuja capacidade de uso têm maiores possibilidades de aproveitamento e, por conseguinte, de maior renda, têm também valores maiores. Claro está que tais valores decrescem à medida em que as condições

favoráveis diminuem, concomitantemente com o aumento das limitações e dos riscos de uso. É exatamente este conceito que se encontra expresso no gráfico, (Gráfico I - Utilização de terra em função de sua rentabilidade econômica), também retirado do Manual Brasileiro para Levantamento da Capacidade de Uso da Terra."

GRÁFICO I
Utilização de terra em função de sua rentabilidade econômica



FONTE. Manual Brasileiro para levantamento da capacidade de uso da terra –III Aproximação

O que é interessante notar aqui é a subordinação do valor da terra, e por extensão seu preço de monopólio, à capacidade de produzir renda. Sem dúvida, a tese de Ricardo ganha contornos de lei natural por que não vincula a produção, o uso, da terra à noção de trabalho.

Por isso, a afirmação de POLANYI (2000: 214), de que *“aquilo que chamamos terra é um elemento da natureza inexplicavelmente entrelaçado com as instituições do homem. Isola-la e com ela formar um mercado foi talvez o empreendimento mais fantástico dos nossos ancestrais”*.

Esse empreendimento fantástico consistiu na transformação de um elemento da natureza entrelaçado com o trabalho, em um *fator de produção*. Nesse ponto, POLANYI foi preciso. A subordinação das instituições da sociedade, da qual uma delas é a relação do trabalho com a natureza (terra), à exigência da economia de mercado foi fundamental para a consolidação dessa mesma economia de mercado. As funções múltiplas da terra

puderam ser assim, paulatinamente, isoladas e cada uma delas analisadas sob o ponto de vista da função econômica, ou seja, produzir mercadorias. Dessa forma, uma das funções da terra, “*entre as muitas funções vitais*” foi elevada a uma condição de principal conteúdo do uso, subordinando todas as demais.

Neste caso, a propriedade privada que é uma das condições do capital e não era da terra, precisou adquirir uma consubstanciação na materialidade desse elemento, a terra. Com isso, conseguiu-se dar o sentido *natural* ao processo de exploração do trabalho, justificando o despojamento dos trabalhadores de todas as ligações que existiam com o seu *espaço*, com sua *localidade*, enfim, com uma territorialidade e com os seus meios de produção.

Por isso é fundamental que exista alguma regulação nesse mercado. Por estar calcada em um direito extra-econômico, sua dinâmica deve ser regulada para manter alguma estabilidade na sociedade, alguma referência de *pertencimento* para as populações rurais, principalmente para estas, inclusive quando a sua sobrevivência e subsistência estão calcadas em relações de trabalho e família.

Essa é uma das razões para que esse mercado seja regulado, como acontece em algumas economias européias. (ARNALTE; 1986). As demandas que possam ser suscitadas pela necessidade de uso da terra serão sempre aquelas determinadas pelos interesses da comunidade.

Em suma, a mercantilização da terra cumpre a função de dar respaldo aos capitais mercantis aplicados em escravos. Como conseqüência dessa decisão estrutura-se simultaneamente dois mercados, o de terras e o de trabalho. Esse processo realiza-se sob a égide do capital, tendo o Estado um papel subalterno e comprometido. A estrutura agrária foi parcialmente modificada principalmente pela incorporação do trabalho assalariado como fator de produção, sem, contudo alterar a estrutura fundiária do país, pelo contrário, é um processo que se aprofunda pela incorporação de terras devolutas.

Nesse sentido, o trabalho é menosprezado enquanto instrumento de produção de riqueza e a propriedade da terra, no seu sentido patrimonial, consolida-se como o elemento de formação social. Como processo político, o direito, na constituição de limites para o controle da propriedade privada da terra consolida-se, mas escamoteia o caráter classista decorrente dessa estrutura fundiária, a partir da afirmação de direitos universais individuais e da admissão da indenização como o processo legítimo de preservação do patrimônio pessoal perturbado pela desapropriação.

CAPÍTULO III

LIMITES E OBSTÁCULOS DECORRENTES DE UMA QUESTÃO NÃO RESOLVIDA

A trajetória da institucionalização da propriedade privada da terra no Brasil é um processo que tem ativa participação do Estado. Tanto para incentivar e legitimar a propriedade, enquanto um direito individual, como para controlar e limitar essa mesma propriedade, quando se institui, por exemplo, o conceito da função social o Estado participou e participa na sua institucionalização, principalmente pela criação de mecanismos jurídicos e econômicos que lhe permitem exercer um poder sobre o uso dessa propriedade.

No entanto, quando o Estado procura implementar uma política de Reforma Agrária, vive um processo contraditório que tem como consequência sua paralisação ou quando não, uma submissão aos interesses hegemônicos dos proprietários rurais.

Quando põem em movimento suas ações de procurar limitar o direito de propriedade, ele sofre o ataque dos proprietários no sentido de impedir a implementação de uma função macroeconômica de desenvolvimento social que leve em conta a transformação da estrutura fundiária herdada. Agitam para isso as bandeiras da incorporação tecnológica e dos ganhos de produtividade, ou seja, as transformações no campo que decorreram da modernização conservadora e da revolução verde, refugiando assim a propriedade absoluta no argumento de que o arranjo macroeconômico foi bem sucedido sem precisar tocar na questão da estrutura fundiária, sem necessidade de se implementar a Reforma Agrária.

De fato,

“o capitalismo nada têm – abertamente – contra uma produção baseada nas grandes propriedades rurais, sejam elas monocultoras ou não, mesmo quando tais características são pensadas no processo de constituição e sustentação do modo de produção capitalista em dado país” (RAMOS, 1996: 158).

O que explica essa realidade é que a luta pelo desenvolvimento nacional passa pela “*articulação entre propriedade/apropriação de um recurso não renovável e população*” (RAMOS, 1999: 94) e de que nesse processo, os direitos e responsabilidades dos indivíduos no que concerne ao acesso a esse recurso é que permitem entender os limites e obstáculos que estão interpostos à execução da Reforma Agrária no Brasil.

Por isso a necessidade de se destacar o processo de desapropriação como um mecanismo de que se vale o Estado para realizar o objetivo da função social da propriedade. Nesse sentido, a discussão sobre um mercado de terras e a formação do seu preço, é uma discussão *suplementar*.

O que importa destacar nessa discussão são os parâmetros que são levados em consideração para, por exemplo, determinar se esta ou aquela propriedade será objeto de desapropriação ou não.

A dimensão dos imóveis, sua localização e sua produção (uso), são alguns parâmetros a se destacar. A dimensão e a localização das unidades agrárias estão relacionadas à forma de sua apropriação histórica e representam a clara manifestação da estrutura fundiária herdada, reproduzindo o modelo conservador hegemônico e excludente. Em suma, ambas reproduzem a forma histórica de apropriação do recurso natural no movimento do capital e, sua reprodução e distribuição no espaço territorial do país.

No entanto, é no aspecto produtivo que a função social da propriedade, no modelo brasileiro, vem se manifestar. O uso da terra está associado a questões de possibilidades de produção que enseja essa terra, à sua fertilidade e potencialidade produtiva, ou seja, a função social opta por restringir ou limitar nos seus aspectos técnicos aquilo que já deveria estar insculpido no próprio direito de propriedade, como, por exemplo, àquela que a Constituição alemã procurara definir depois do final da segunda grande guerra, quando determinava: “*a propriedade da terra obriga*”.

Assim, ao associar a função social ao cumprimento de um aspecto produtivo, o conceito premia o patrimonialismo expresso no estoque de terra. O processo de desapropriação passa a ser uma questão destituída de seus aspectos estratégicos e sócio-econômicos, portanto políticos, para se tornar uma celeuma técnica em uma clara inversão de valores.

Como apontou SAMPAIO JR (1999: 153), citando FLORESTAN FERNANDES, são as “*resistências sóciopáticas a mudanças*”.

“A racionalidade capitalista também é perturbada pela politização desnecessária de problemas técnicos que são tratados como questões ideológicas; ou pelo viés inverso, ou seja, a tendência a encarar problemas essencialmente políticos de forma técnica, ignorando os fatores sociais e políticos indispensáveis à viabilização das soluções propostas”.

Vejamos então como se desenvolve o processo de desapropriação para fins de Reforma Agrária, a partir da atual legislação em vigor. Preocupa-nos destacar a subordinação dos aspectos técnicos econômicos aos jurídicos, politizando o processo de reforma agrária naquilo que ele tem de essencialmente técnico. Inicialmente apenas para contextualizar, é apresentado um breve histórico do processo em seus aspectos doutrinários (jurídicos).

3.1 Breve Histórico sobre o Conceito de Desapropriação

A desapropriação, etimologicamente, consiste em retirar do indivíduo o que lhe é próprio. Segundo CAMINHA (1997; 53), sua origem processual remonta à exigência de que um processo legal estivesse na base da aplicação da Lei, no sentido de garantir as “*liberdades do indivíduo frente ao Estado*”. Historicamente representa a introdução no

direito anglo-saxão, de que a interpretação e a aplicação da lei comum, personificada na figura do poder real, deveria ser limitada em seu poder e ação, evitando a arbitrariedade do Estado. Adquire substância formal a partir das Revoluções de 1688 (Inglaterra) e de 1789 (França) e na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América – EUA, na qual aprovou a Constituição americana.

Essa é a linha de raciocínio, a lógica jurídica concebida pelo liberalismo dos séculos 18 e 19, onde *“o direito do Estado moderno está assentado na concepção dos direitos individuais. ...Quer dizer, a organização estatal estava criada para garantir, individualmente, o exercício de direitos individuais”* (MARÉS; 2003: 32).

Para nós, basta-nos o entendimento de que a desapropriação é o reconhecimento legal e tácito, pela sociedade, de que um outro uso ou destinação pode e deve ser dado à propriedade privada. Em geral, assume essa atribuição o Estado sob o argumento de que nela, na propriedade que desapropria, realizará algum interesse público que a sua permanência sob o regime privado não possibilitaria. Nesse sentido, representa, não um limite à propriedade, mas uma exceção à regra da propriedade e uma licença concedida de forma constitucional e legal para que o Estado realize o interesse público que deve, por definição, ter supremacia sobre o interesse privado.

3.1.1 A desapropriação no Brasil

A desapropriação mediante uma indenização ao proprietário, surge no país a partir da primeira Constituição brasileira outorgada em 1824 pelo Imperador, que definia como absoluta a propriedade privada através do artigo 179 e garantia através do inciso XXII, *“o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude”*, mas também permitia a desapropriação na medida em que: *“Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os*

casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização.”¹²

Por essa regra, a propriedade era absoluta, o proprietário privado poderia usar e dispor da propriedade conforme lhe aprouvesse. A exceção estava definida como medida do poder público em require-la para um uso público e dessa forma deveria indenizar o proprietário pela destituição do seu patrimônio.

A partir daí todas as Constituições brasileiras contemplaram o instituto da desapropriação como regra de exceção no exercício pleno da propriedade privada.

3.1.2 A desapropriação por interesse social

Conforme assinalamos, o instituto da desapropriação se configura como uma medida administrativa do Estado que, ao mesmo tempo em que garante a propriedade enquanto um direito individual, consubstanciada na Constituição e no Código Civil, também pode retirar essa propriedade. O Estado quando desapropria precisa justificar esse ato frente ao judiciário, amparando-o em uma necessidade pública e compensar o proprietário privado na recomposição do seu patrimônio perdido, através da figura da indenização. Pelo rito processual é garantido ao indivíduo atingido pelo *ato discricionário*¹³, o direito de contestação ao valor proposto de indenização.

Os casos de desapropriação por interesse social foram definidos legalmente, em 1962 através da Lei 4.132 de 10 de setembro que estabelecia em seu artigo 1º que a desapropriação *“será decretada para promover a justa distribuição da propriedade e condicionar o seu uso ao bem-estar social”*. Em seguida, no seu artigo 2º, inciso I, considera o interesse social como sendo:

“o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico”

¹² Fizemos a correção ortográfica para a atualidade.

¹³ Em mais de uma vez foi possível encontrar latifundiários ou seus prepostos se expressando nesses termos, imputando-lhes a posição de vítimas do ato discricionário do Estado.

Objetivamente, importa-nos apontar que, com a introdução da função social, o instituto da propriedade adquire um significado de transformação nos “valores jurídicos consagrados” e que a sua aplicação, assim predicada, permite “compreender algumas dificuldades que obstaculizam a implementação da desapropriação” (SANTOS Fº e MELLO, 1984: 11).

Uma das questões que se coloca diz respeito ao mérito da ação. O instituto da desapropriação por interesse público, por exemplo, presente na atual Constituição, artigo 5º inciso XXIV, mas regulamentado desde 1941, através do Decreto-Lei Nº 3.365 de 21 de Junho, também desapossa o proprietário do bem e, no entanto, o litígio que suscita é sobre o valor que o Estado oferece como pagamento de indenização. Não se discute o direito (poder) de propriedade, posto que existiria no interesse público razões maiores (coletivas) que as pessoais do proprietário. Porém, uma observação atenta permitiria identificar que nem sempre os interesses coletivos expressos nas razões do Estado para a desapropriação por utilidade pública, podem ser classificados como de interesse geral.

“Mais ainda: significam o fortalecimento de segmentos consideráveis das camadas sociais mais favorecidas. Parte substancial das desapropriações desse tipo é condição para criação da infra-estrutura que possibilita o funcionamento do parque industrial brasileiro ou da circulação de mercadorias” (SANTOS Fº e MELLO, 1984: 13).

Com o *interesse social* a situação é outra. Está estigmatizado em nossa atual Constituição que esse interesse não é o de realizar obras pelo Estado, mas de ver exercido o direito coletivo do bem-estar social. Não se define pela necessidade de realização de obras de infra-estrutura, por exemplo. É definido em um conjunto separado de razões e limitações e sua ação, *aparentemente* questiona o direito de propriedade do latifundiário porque seu objeto é a propriedade mesma e que, em razão da desapropriação, ela será redistribuída, gerando novos proprietários.

Sem levar em consideração a diferença numérica, de um para vários proprietários, o que por si deveria regozijar aqueles que defendem a manutenção da propriedade privada a qualquer preço, a questão central que a desapropriação por interesse social suscita é uma questão de **classe social**. Com um atraso de quase dois séculos, a Constituinte de

1988 reconheceu a existência de uma classe social no campo brasileiro, isto é, aqueles que estão privados da propriedade dos meios de subsistência. É nesse sentido que esse instituto pode ser equiparado ao do interesse coletivo. Não sem razão alguns autores, por exemplo, STROZAKE (2001); têm se preocupado em trazer a função social para “*a ótica dos direitos difusos e coletivos*”.

No entanto, como aponta FACHIN (2000; 283-285), a “*constitucionalização*” da propriedade permitiu colocar o direito do proprietário em um patamar diferenciado e com isso, o “*descumprimento da função social da propriedade não permite dar-lhe garantias outras que a Constituição não lhe defere*”. Com isso, a principal conclusão é a de que uma vez não cumprida a função social, não cabe discutir a violação desse direito, isso porque o descumprimento afeta a norma constitucional, e o seu processo judicial não é aquele que permita o proprietário permanecer com a propriedade. Seu litígio com o Estado deve, como na ação de interesse público, ser apenas de perdas e danos.

Porém a justiça tem aceitado ações em que o mérito da desapropriação seja julgado, conferindo uma intervenção do poder judiciário na ação de outro poder, no caso o executivo, que embora amparado no texto constitucional tem, por força de uma submissão, de provar o fundamento da sua ação executiva.

Durante o regime militar, objetivando dar maior celeridade ao processo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, o governo militar editou o Ato Institucional nº 9 de 25 de Abril de 1969, onde considera “*que a Reforma Agrária, para sua execução, reclama instrumentos hábeis que implicam alterações de ordem constitucional,...*”. Esse ato alterou o artigo 157 da Constituição então vigente que tratava dos valores da indenização. No entanto, é com o Decreto-Lei, de nº 554 também da mesma data, regulamentando o Ato nº 9, que os “*instrumentos hábeis*”, são definidos e se estabelece um procedimento jurídico mais cogente com a necessária celeridade do processo dessa natureza, ao estabelecer no seu artigo 9º, que a contestação só poderá versar sobre o valor depositado ou sobre vício do processo judicial.

Dessa forma, o processo judicial que tinha sua origem pelo ato desapropriatório não permitia que se julgasse existirem ou não razões sobre a necessidade da desapropriação, ou seja, não se admitia a discussão sobre se determinado imóvel cumpria ou não a função social, conforme era declarado pelo órgão expropriador.

No entanto, conforme lembra com propriedade RODRIGUES PEREIRA (1993: 81-82), “o Supremo Tribunal Federal, em agosto de 1991” declarou a inconstitucionalidade desse Decreto-Lei, em face à nova Constituição e a exigência de “*Lei Complementar prevista no artigo 184, parágrafo 3º*”. Esse interregno de dois anos, entre 1991 e 1993, praticamente paralisa os processos judiciais de desapropriação para Reforma Agrária. É somente com as edições da Lei Complementar de nº 76 e da Lei ordinária, de nº 8.629, ambas de 1993, que o processo desapropriatório novamente é regulamentado.

Dito isso, passamos a descrever o processo administrativo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária no âmbito da legislação vigente, contemplando os passos necessários para a verificação do cumprimento da função social da propriedade.

3.2 O Processo de desapropriação para fins de Reforma Agrária

O processo de desapropriação para fins de Reforma Agrária, isto é, por interesse social, conforme dispõe o atual ordenamento jurídico é dividido em duas etapas bem definidas:

- a) etapa administrativa**, em que o órgão estatal incumbido de realizar o processo assume os trabalhos administrativamente e,

b) etapa judicial, onde a União através de seus procuradores jurídicos pleiteia perante o poder judiciário que o proprietário seja desapossado do referido imóvel que não cumpre a função social¹⁴.

Esses dois momentos marcam, na ação administrativa do órgão federal de Reforma Agrária, a necessidade de elaborar dois documentos fundamentais que instruem o processo.

São laudos elaborados por agrônomos em momentos distintos e também por razões diferentes durante o processo. Um deles é o **Laudo Agrônomo de Fiscalização**, também identificado como **Relatório Agrônomo de Fiscalização – RAF**, que é o responsável por desencadear o processo de forma mais consistente, uma vez que é por ele que se realiza a classificação da propriedade quanto à produtividade. O outro é o **Laudo de Avaliação** em que depois de confirmada a improdutividade da propriedade rural, produz a segunda principal conclusão, isto é, qual o *Valor Total do Imóvel – VTI*, ou seja, o valor da propriedade desapropriada, que será indenizado ao proprietário. Por essa razão é costume falar-se em duas vistorias, a vistoria agrônoma e a vistoria de avaliação.

Para que não surja confusão durante a descrição das atividades do processo de desapropriação é necessário esclarecer outros pontos importantes. Primeiro ponto a esclarecer diz respeito ao único órgão que, pela legislação brasileira, está autorizado a realizar a desapropriação para fins de reforma agrária e, à sua estrutura interna e ao regime de competência que se estabelece no órgão. Para o que interessa ao nosso objetivo, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA tem, na sua estrutura regional básica (Superintendência Regional), sendo nessa unidade onde se inicia e finda qualquer processo de desapropriação para reforma agrária, três divisões, a Divisão Técnica, que trata dos processos relativos à obtenção de terras, a Divisão Operacional que trata dos projetos de assentamento sob responsabilidade do órgão e, por fim a Divisão Administrativa.

¹⁴ A desapropriação por interesse social é prerrogativa da União, conforme determina o artigo 184 da atual Constituição e o Estatuto da Terra.

Além disso, compõe a alta direção regional a Procuradoria Jurídica Regional, embora presente no organograma administrativo é um organismo *ad hoc*, vinculado à Advocacia Geral da União. Pelo regimento interno da autarquia, essas pessoas mais o Superintendente Regional compõe a primeira instância de decisão interna: o Comitê de Decisão Regional – CDR, a qual compete decidir sobre a conveniência e oportunidade de encaminhar a desapropriação de um imóvel rural. Instâncias superiores a esse comitê apenas reproduzem a estrutura existente e ampliam a capacidade de decidir, principalmente sobre a liberação de recursos orçamentários então necessários para a desapropriação. São eles, os Comitês de Decisão Intermediária – CDI e o Conselho Diretor – CD, todos devidamente descritos quanto às atribuições no Regimento Interno do Instituto e com sede em Brasília.

Outro ponto a esclarecer é aquele relacionado aos *imóveis passíveis* de comporem os programas de Reforma Agrária. A legislação agrária brasileira apresentava através do Estatuto da Terra uma classificação dos imóveis rurais segundo a dimensão que ocupavam e a destinação que recebiam no processo de produção. Esse era um critério fundamental para a definição da categoria latifúndio¹⁵.

A unidade básica utilizada nessa classificação era o *módulo rural*, definido a partir da *propriedade familiar*, como sendo a área de terra em que:

“direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada pra cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros” (Estatuto da Terra, artigo 4º, inciso II).

Buscava essa definição estabelecer uma unidade de medida agrária que exprimisse a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais, a forma e condições do seu aproveitamento econômico.¹⁶

¹⁵ Estatuto da Terra, artigo 4º, incisos III; IV; V e VI.

¹⁶ Decreto Nº 55.891 de 31 de março de 1965, art. 11, regulamentou esse capítulo do Estatuto da Terra.

Essa unidade de medida agrária era utilizada para a classificação do imóvel no sistema de Cadastro Rural, adotado após a promulgação do Estatuto da Terra e também para a classificação quanto à possibilidade de ser, o imóvel, incurso no processo de desapropriação para fins de Reforma Agrária. Por essa regra, os latifúndios tanto os por dimensão quanto os por exploração eram passíveis de desapropriação.

Com a Constituição de 1988, introduziu-se um outro critério para a seleção de imóveis passíveis de desapropriação. O critério da produtividade. Através do artigo 185, a Constituição de 1988 instituiu o critério pela negação, na medida em que esse artigo define pela insuscetibilidade da desapropriação o imóvel considerado produtivo. Com isso, os que eram antes elementos de análise para fins de fixação do Imposto Territorial Rural – ITR, ou seja, os graus de utilização da terra (GUT) e o de eficiência na exploração (GEE), passaram a ser os principais componentes de referência para a determinação da produtividade. Desaparece o estigmatizado latifúndio e em seu lugar é colocado o eufemismo da *grande propriedade* produtiva ou improdutivo. FACHIN e SILVA (1991:31), comentando essa transformação na propriedade passível de desapropriação chegam à conclusão que, em vista dos requisitos tão baixos juridicamente e não tecnicamente para se enquadrar um imóvel rural como produtivo, o que restaria para a reforma agrária seriam os “*carrascais, charcos, areiões, piçarras e pirambeiras*” sem qualquer serventia social, a não ser a contemplativa.

A regulamentação desse capítulo da Constituição só virá a público com a Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, quatro anos e quatro meses após o retrocesso perpetrado na Constituinte. Essa Lei regulamentou todo o processo da Reforma Agrária previsto no Capítulo III, Título VII da Constituição Federal, e por isso alguns autores, MEDEIROS (2003: 44), a denominam equivocadamente como sendo a Lei Agrária, embora não tenha em seu conteúdo maior abrangência que o Estatuto da Terra já detinha. Com ela, instituiu-se uma nova classificação dos imóveis rurais. Seu artigo 4º que reproduzimos abaixo conceitua o imóvel rural, a pequena propriedade e a média propriedade. A grande propriedade não é definida. O seu conceito é decorrência da exclusão do que não seja pequena ou média propriedade.

“Art. 4º. Para os efeitos desta Lei, conceituam-se:

I – Imóvel rural – o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial;

II – Pequena propriedade – o imóvel rural :

a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;

...

III – Média propriedade – o imóvel rural:

a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

Parágrafo único: são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.”

Para MEDEIROS (2003: 43), esse artigo criou o módulo fiscal para assim permitir o enquadramento dos imóveis. Não concordamos com essa argumentação. O Estatuto da Terra através dos artigos 49 e 50, desde a sua promulgação concebia a utilização de uma unidade modular como parâmetro fiscal, embora remetesse à definição de Zona Típica de Módulo, como a unidade agrária a ser utilizada para cada município. Posteriormente, em 1979, através da Lei 6.746 de 10 de dezembro, e do Decreto 84.685 de 6 de maio de 1980 que a regulamentou, esses dois artigos foram alterados com a incorporação da expressão *módulo fiscal* em uma tabela de progressividade no cálculo do imposto devido.(BRASIL, 1983: 29).

Dessa forma, se é necessário marcar a criação de uma unidade agrária fiscal em hectares, como também era o módulo rural, ela ocorreu nessa época e não em 1993. Seja como for, a principal observação a ser feita é a de que, a Lei 8.629 fez sim juntar conceitos já existentes no Estatuto com novos conceitos oriundos da Constituição de 1988, sem fazer as alterações nos artigos 49 e 50 do Estatuto da Terra. Ou seja, o conceito de módulo fiscal já vigorava antes da Lei 8.629.

O mecanismo dessa Lei é enquadrar as propriedades rurais pela dimensão, utilizando-se para isso do conceito de propriedade familiar já contida no Estatuto da Terra e que servia de substrato para a definição do módulo rural, a unidade agrária necessária

para classificar os imóveis. Vê-se, pois que, os legisladores foram hábeis em manipular parâmetros técnicos com uma finalidade jurídica (política), haja vista que esse expediente possibilita excluir o conceito de latifúndio do ordenamento jurídico para desapropriação, talvez pela sua carga ideológica e sintética que o conceito carrega.

No Estado de São Paulo existem 15 (quinze) categorias de módulo fiscal, variando do menor de 5 até ao maior de 40 hectares, e que se distribuem entre os municípios na proporção conforme aparece na TABELA 1 abaixo.

É importante ressaltar que o módulo fiscal incorpora o conceito de propriedade familiar conforme definido anteriormente, e também, leva em consideração as explorações predominantes desenvolvidas no município, a renda obtida no tipo de exploração predominante e, existindo outras explorações, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada¹⁷.

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES DE MODULO
ESTADO DE SÃO PAULO

Módulo Fiscal (hectares)	Nº de Municípios onde incide	%	Área mínima da Grande Propriedade (hectares)
5	25	3,9	75,0
7	14	2,2	105,0
10	44	6,8	150,0
12	61	9,5	180,0
14	40	6,2	210,0
16	96	14,9	240,0
18	31	4,8	270,0
20	92	14,3	300,0
22	70	10,9	330,0
24	37	5,7	360,0
26	19	2,9	390,0
28	3	0,5	420,0
30	91	14,1	450,0
35	18	2,8	525,0
40	4	0,6	600,0
Total	645		

Fonte: INCRA

¹⁷ Estatuto da Terra, artigo 50, § 2º.

Então, dentro da etapa administrativa, para explicarmos com clareza o processo de desapropriação para fins de Reforma Agrária desde o seu início até o final, dividimos o processo em **fases** e dentro de cada uma dessas fases descrevemos **passos** que constituem as ações, atividades, que promovem o andamento do mesmo. Outras divisões e classificações podem existir e representam mesmo uma certa liberdade que cada Divisão Técnica do INCRA, nos Estados, procura imprimir ao andamento dos processos sob sua responsabilidade. O encadeamento das fases e passos aqui escolhido aproxima-se bastante daquilo que é praticado e normatizado pelo INCRA através da Instrução Normativa de nº 43, para todo o país e, pelo menos, é o que pudemos observar nas normas internas e na prática desenvolvida em três Estados: São Paulo, Paraná e Sergipe.

O modelo de trabalho para obtenção de terras adotado nacionalmente pelo INCRA que consta do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, edição de 2002, prevê três etapas de atividades que, de certa forma, instruem os procedimentos técnicos dos agrônomos na condução do processo administrativo de desapropriação, principalmente, quanto à elaboração dos Laudos de Vistoria e de Avaliação.

A Instrução Normativa/INCRA/Nº43, de 29 de setembro de 2000, por sua vez estabelece para o processo administrativo dez (10) fases com dezenove (19) passos, muitos deles abreviados, escamoteando uma série de atividades de grande importância na duração do processo¹⁸. A análise de alguns processos em andamento na superintendência de São Paulo, entrevistas com os técnicos do INCRA em São Paulo e em Brasília, levou-nos a adotar a forma aqui apresentada como sendo a mais próxima daquilo que realmente acontece durante a obtenção de terras.

As fases aqui admitidas são em número de cinco (5) e são compostas por quarenta (40) passos. A seguir são descritos as fases e passos previstos, incluindo a duração de cada passo, de acordo com a legislação e normas existentes.

¹⁸ Essa instrução foi revogada pela IN/INCRA/Nº 14 de 08 de março de 2004. Embora tenha alterado alguns itens da antiga IN Nº 43, manteve as 10 fases e 19 passos no fluxograma de desapropriação.

3.2.1 Fase I (Inicial) - Indicação Das Áreas

Consiste em ações internas e externas ao INCRA onde a principal resultante é a identificação das áreas rurais passíveis de serem inseridas no programa de Reforma Agrária.

Os passos aqui previstos são três:

QUADRO 1 – FASE I – INDICAÇÃO DAS ÁREAS -

Passos	Duração (em dias)
1. Identificação de áreas para vistoria;	1
2. Identificação do proprietário;	1
3. Bloqueio do Cadastro do Imóvel Rural;	1

O processo de desapropriação se inicia a partir dessas ações preliminares em que os imóveis rurais passíveis de desapropriação são pré-selecionados. Essa pré-seleção consiste em receber indicações, das mais variadas fontes¹⁹, de imóveis rurais que não estejam cumprindo a função social, bem como, a pesquisa e o cotejo dessas indicações com o Cadastro de Imóveis Rurais.

Essa base de dados cadastrais é obrigatória à semelhança do cadastro imobiliário urbano e permite identificar o proprietário ou os proprietários dos imóveis, as suas dimensões e classificação preliminar no cadastro, ou seja, se é pequena, média ou grande propriedade, sua localização, o tipo de titularidade que sobre ele incide e também o tipo de exploração predominante a que esta submetida, por exemplo: se agrícola ou pecuária.

LINHARES (1999: 187), destaca que *“somente na década de 1970 chegou-se, no Brasil, ao estabelecimento de um cadastro da propriedade da terra”*. O que, sem ironia, representa um feito extraordinário já que um cadastro de dados é o mínimo de que se necessita para qualquer medida de regulamentação.

¹⁹ Participam nessas indicações, o movimento social, os sindicatos de trabalhadores rurais, organizações não governamentais etc. São também fontes de dados, diagnósticos e estudos sobre a situação agrária de determinadas regiões.

A identificação das áreas passíveis de serem vistoriadas é de fundamental importância para o próprio processo de Reforma Agrária. Isso porque, em muitas regiões o desenvolvimento agrícola trouxe a incorporação de novas técnicas de exploração, elevando o padrão de produtividade das propriedades e, conseqüentemente, pode-se encontrar regiões onde as propriedades improdutivas sejam realmente difíceis de localizar.

O proprietário rural deve alimentar esse banco de dados com as informações constantes de sua DP, Declaração de Produtor, espontaneamente sempre que ocorram modificações que alteram os dados sobre a estrutura da propriedade, sobre seu uso e seus dados pessoais e de relacionamentos (p.ex. contratos de arrendamento). Com o cadastramento do imóvel rural, o proprietário obterá o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR, documento necessário para: desmembrar, arrendar, hipotecar, vender e para homologar partilha amigável ou judicial do imóvel. Por decorrerem de declaração espontânea, esses dados muitas vezes apresentam-se defasados no tempo, omissos e até mesmo incorretos, não refletindo a realidade concreta dos imóveis rurais e nem mesmo de regiões inteiras.

A base jurídica para este trabalho, de identificação de áreas rurais é previsto no Estatuto da Terra através do artigo 43 que determina ao órgão federal de terras a realização de *“estudos para o zoneamento do País em regiões homogêneas do ponto de vista sócio-econômico e das características da estrutura agrária”*.

Esse diagnóstico regional como é chamado no Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial (BRASIL, 2002), embora seja ainda uma exigência legal, não é sistematicamente realizado. Para se ter uma idéia, em 40 anos de Estatuto da Terra, apenas em duas oportunidades foram apresentados à sociedade Planos Nacionais e Regionais de Reforma Agrária em que um diagnóstico da situação agrária e fundiária do país e das regiões foram assim realizados²⁰.

²⁰ O I PNRA de 1985 e o seu correspondente regional, para o caso de São Paulo: o Anteprojeto do Plano Regional de Reforma Agrária – PRRA para 1986, publicado pela Diretoria Regional de São Paulo, do INCRA e, o atual II PNRA apresentado pelo MDA em Novembro de 2003.

3.2.2 Fase II - Análise Técnica

Esta fase desenvolve-se internamente na Divisão Técnica e também em campo. O núcleo desta fase é a elaboração do Laudo Agrônomo de Fiscalização que consiste em levantamentos de informações e dados sobre a exploração agrícola realizada no imóvel selecionado.

Estão previstos os seguintes passos:

QUADRO 2 – FASE II - ANÁLISE TÉCNICA -

Passos	Duração (em dias)
4. Notificação do proprietário;	10
5. Realização da Vistoria de Fiscalização;	5
6. Elaboração do Laudo de Fiscalização:	15
7. Se improdutivo (processo prossegue);	1
8. Se produtivo (processo encerra)	1
9. Comunicação ao Proprietário (aguarda o recurso);	15
10. Desbloqueio do Cadastro, resultado é produtivo;	1
11. Acolhimento de recurso administrativo do proprietário;	1
12. Análise do recurso pela Equipe Técnica;	2
13. Análise pela Procuradoria Jurídica;	5
14. Parecer da Divisão Técnica sobre o recurso;	1
15. Comitê de Decisão Regional – CDR, para decisão sobre o recurso do proprietário;	3
16. Recurso deferido, processo encerra.	1
17. Recurso indeferido, o processo prossegue o seu curso.	1

Esta fase apresenta características peculiares porque envolve o enquadramento da propriedade enquanto cumpridora ou não da função social. Por exemplo, a notificação do proprietário, dos passos iniciais do processo de desapropriação, é aquele onde surgem, da parte desses proprietários, muitos questionamentos.

São querelas jurídicas sobre a inviolabilidade do direito de propriedade, manifestações passionais, políticas e, quando não, ideológicas na tentativa de impedir a

realização do trabalho do órgão de terras. Isto porque, não aceitando serem fiscalizados, os proprietários evitam ser notificados, escondem-se, homiziam-se em outras propriedades, cidades etc, no afã de ludibriar a notificação e conseguir posteriormente, na justiça, a anulação dos atos do INCRA por não ter sido notificado corretamente.

A notificação está prevista na Lei 8.629/93, em seu artigo 2º que diz no parágrafo 2º o seguinte:

*“Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, **autorizada a ingressar no imóvel** de propriedade particular para levantamento de dados e informações, **mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante**”.* (grifamos).

A razão da notificação, segundo alguns juristas, é a garantia do princípio do contraditório e da ampla defesa que constam da Constituição Federal artigo 5º, item LV, embora o levantamento preliminar não produza nenhuma lesão ao direito do proprietário. Dessa forma, ele não pode se opor ao ingresso dos técnicos na propriedade porque estes estão amparados na lei.

Quando não é encontrado o proprietário, a mesma lei, através do parágrafo 3º permite a notificação por edital *“em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel”*. É preciso esclarecer que esse parágrafo não constava da edição original dessa Lei. Foi introduzido por Medida Provisória em 2001, ou seja, nove anos após sua promulgação.

Uma vez notificado o proprietário, o órgão federal de terras, ou ainda, o órgão estadual que por convênio com o órgão federal esteja apto a realizar o trabalho, poderá realizar os levantamentos previstos que irão reunir informações e dados sobre as condições técnicas em que se acham a exploração agropecuária no imóvel.

O objetivo desse levantamento é, já o dissemos, a elaboração do *Relatório Agrônomo de Fiscalização*, peça técnica fundamental para o enquadramento da propriedade nos termos da Constituição Federal e da Lei 8.629, ou seja, na determinação e classificação da propriedade em produtiva ou improdutiva.

Esse enquadramento é regido pela Lei 8.629/93 que estabelece no seu artigo 6º os critérios para considerar-se a propriedade produtiva quando ela atinge, *simultaneamente*, os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo os índices fixados pelo órgão competente. Para tanto, estabelece os graus de comparação dos índices, ou seja:

“§ 1º O grau de utilização da terra, ..., deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel”.

“§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

I – para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II – para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

III – a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.” (grifamos)

Aqui, em geral, é onde ocorre o fulcro da discordância do proprietário. O levantamento de dados e informações realizado na vistoria de fiscalização é utilizado para a realização desses cálculos. É contra essa metodologia que os proprietários insurgem-se, alegam, por exemplo, que não foram consideradas as produções em áreas suscetíveis de restrições, como por exemplo, as de proteção permanente e reserva legal.

Enfim, uma sucessão de argumentos técnicos, quanto ao rendimento dos fatores envolvidos, sejam animais ou vegetais, a quantidade de terra utilizada para a produção, o controle e o domínio dessas terras, a pertinência na execução de projetos que não foram apresentados no momento da vistoria etc. Essa é uma questão que necessitaria um aprofundamento, tendo em vista que os parâmetros técnicos de rendimento das

Microrregiões Homogêneas foram alterados sobremaneira nos últimos vinte anos, principalmente considerando-se o padrão tecnológico adotado desde então.

Dessa forma, se os atuais parâmetros ou índices de rendimento estão defasados e considerando que os imóveis são analisados por esses índices, as propriedades assim consideradas improdutivas o seriam mais ainda, na eventual atualização dos índices de rendimento para valores maiores. Por isso, é a prática dos latifundiários quando recorrem nesse item, a sustentação de que os parâmetros ou índices utilizados não são os mais adequados para serem utilizados para a *sua propriedade*, chegando ao absurdo de inventarem um índice que a atenda especificamente.²¹.

3.2.3 Fase III – Desapropriação

Esta fase desenvolve-se internamente na Divisão Técnica e tem como ponto de partida o indeferimento do recurso interposto pelo proprietário, mantendo dessa forma, a classificação do imóvel como improdutivo e por isso passível de desapropriação.

Consistem nos seguintes passos:

²¹ Tivemos a oportunidade de compulsar um laudo agrônomo em que seu autor “criou” um índice de lotação de pastagem de acordo com a sua conveniência.

QUADRO 3 – FASE III – DESAPROPRIAÇÃO -

Passos	Duração (em dias)
18. Elaboração da Cadeia Dominial do imóvel;	10
19. Parecer da Divisão Técnica pela desapropriação;	2
20. Parecer conclusivo por parte da Procuradoria Jurídica, quanto à correta instrução processual;	4
21. Solicitação de Licença Prévia Ambiental, atendendo à Resolução CONAMA nº 289 de 25.10.2001	3
22. Comitê de Decisão Regional – CDR, para decidir quanto à conveniência e oportunidade da proposta de desapropriação;	5
23. Elaboração do “KIT-Decreto” ²² , com a documentação do imóvel (peças técnicas e jurídicas);	2
24. Encaminha-se o “Kit-Decreto” para o INCRA – Brasília (sede), para que a Casa Civil emita o decreto desapropriatório;	3
25. Publicação do Decreto pela Casa Civil (D.O.U)	40

Nesta fase, a reação contrária dos proprietários é mais intensa. Não concordando com a decisão de desapropriar o imóvel, recorrem a vários expedientes administrativos, por exemplo, recorrer a instâncias superiores do INCRA nacionalmente, tentarem a ingerência política sobre o processo administrativo, e ações ilícitas, como, por exemplo, conseguir documentos do próprio INCRA alterados a seu favor. E ações judiciais que questionam a validade do exercício de fiscalização.

3.2.4 Fase IV – Avaliação

Publicado o decreto de desapropriação inicia-se esta fase com o objetivo de realizar o Laudo de Avaliação do imóvel, ou seja, estabelecer os valores monetários para a terra e benfeitorias existentes no imóvel. Esta fase é fundamental porque é aqui que se determina o principal custo da Reforma Agrária.

Consiste esta fase nos seguintes passos:

²² Composto por: Parecer jurídico, Parecer da Divisão Técnica, Certidões do Registro de imóveis, Ata do CDR, Quadro Resumo da área e ofício de encaminhamento.

QUADRO 4 – FASE IV – AVALIAÇÃO -

Passos	Duração (em dias)
26. Constituição da Equipe de Vistoria (dois agrônomos);	1
27. Realização da Vistoria de Avaliação;	5
28. Elaboração do Laudo de Avaliação;	5
29. Mesa Técnica de Avaliação ²³ ;	1
30. Publicação do extrato do Laudo em um jornal de grande circulação da capital do Estado, permanecendo em audiência pública por 10 dias;	13
31. Envio do Laudo para Brasília (INCRA sede), juntamente com o KIT-TDA ²⁴ ;	3
32. Despacho autorizando a emissão de TDA's ²⁵ e a descentralização dos recursos orçamentários para o pagamento das benfeitorias;	23

Esta fase do processo administrativo também é regulada pela Lei Complementar, a de Nº 76, promulgada em 6 de julho de 1993 e que dispõe sobre o procedimento do contraditório especial e do rito sumário. Essa Lei Complementar, estabelece em seu artigo 2º, § 2º que, uma vez declarado de interesse social, para fins de reforma agrária, o órgão expropriante fica *“legitimado a promover a vistoria e a avaliação do imóvel, inclusive com o auxílio de força policial, ...”* e estabelece dois prazos fundamentais para o processo de desapropriação: dois anos para a validade do decreto de desapropriação do imóvel e, de 48 horas para o juiz decidir pela imissão na posse para o INCRA. (artigos 3º e 6º respectivamente).

²³ Esta instância interna foi introduzida com a modificação do Regimento Interno do INCRA, pela Portaria 164 de 14 de julho de 2000. Onde os dois agrônomos que participaram da vistoria mais um terceiro que não participou, revisam o laudo de avaliação para concluir em ata, qual o Valor Total do Imóvel (VTI).

²⁴ O “KIT-TDA” reúne informações pessoais dos proprietários para que possam receber os valores designados;

²⁵ O processo de emissão de TDA por sua vez segue um trâmite que extrapola a governabilidade do INCRA. Depende fundamentalmente da proposta orçamentária anual, definida pelo Ministério do Planejamento e disponibilizada pelo Ministério da Fazenda. É a Secretaria do Tesouro Nacional – STN o órgão que tem as atribuições de gestão, controle, lançamento, resgate e pagamento de juros. Esses títulos são como dinheiro, são cotados em bolsa de valores, desde que registrados no sistema eletrônico *SECURITIZAR* da Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos – CETIP. Organismo competente para o registro das operações de compra e venda e transferência dos TDA's.

3.2.5 Fase V (Final) - Ajuizamento da Ação

Avaliado o imóvel e enviado a Brasília o Laudo e as informações do KIT-TDA, aguarda-se o lançamento dos TDA's que é realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, bem como o despacho autorizativo para que os recursos financeiros necessários à indenização das benfeitorias sejam descentralizados, ou seja, disponibilizados à unidade regional do INCRA, permitindo com isso o ajuizamento da ação de desapropriação.

Nesta fase estão previstos os seguintes passos:

QUADRO 5 – FASE V – AJUIZAMENTO -

Passos	Duração (em dias)
33. Ajuizamento da ação de desapropriação com o pedido de imissão na posse pelo INCRA;	5
34. Despacho do Juiz Federal sobre a ação de desapropriação e sobre o pedido de imissão na posse;	2
35. Teoricamente, a partir da imissão na posse o INCRA está apto a iniciar o Projeto de Assentamento;	5
36. Publicação da Portaria de criação do Projeto de Assentamento;	5
37. Audiência de conciliação.	1
38. Acordo aceito.	1
39. Acordo Não aceito ²⁶ .;	1
40. Designação de Perícia Judicial.	1

Enfim, visto de forma esquemática e idealmente, o processo administrativo de desapropriação aparentemente não demandaria um tempo excessivo. O soma dos dias de duração estipulado acima totalizou 206 dias, ou seja, 6 meses e 26 dias. O tempo calculado segundo o *método do caminho crítico*²⁷ resulta, igualmente, em **193 dias**, ou seja, **6 meses e 13 dias**. Assim, pode-se afirmar que bem planejado e executado, o processo de desapropriação não é longo. E também não apresentaria conflitos

²⁶ Não existindo acordo de conciliação, o Juiz pode autorizar ou não a imissão na posse, impedindo dessa forma a instalação do projeto de assentamento.

²⁷ "Esta duração será igual à soma dos tempos das atividades, os quais serão considerados no caminho mais desfavorável. Este caminho é o chamado caminho crítico" HIRSCHFELD (1985: 69).

processuais, uma vez que ele está amparado em determinações constitucionais e legais que se materializam no exercício de fiscalização atribuída ao Estado.

No entanto, não é isso que encontramos quando compulsamos alguns processos de desapropriação em andamento. Percebe-se que a partir da notificação, o proprietário pode recorrer, e tem recorrido, à justiça com o intento de impedir a continuidade das ações administrativas. Essa questão engolfa as partes em um litígio interminável onde os recursos jurídicos a favor do proprietário estão estabelecidos, por exemplo, no Código Civil e no do Processo Civil, que não são Leis Agrárias.

Percebe-se, além disso, que entre a fase inicial e a fase de avaliação, o processo administrativo percorre o caminho regido totalmente por normas internas do INCRA. Isto quer dizer que, no início do processo é dado um respaldo legal, principalmente pela Lei 8.629/93 e subsidiariamente pelo Estatuto da Terra, que estabelecem os parâmetros de enquadramento dos imóveis que não cumprem a função social. Na quarta fase, quando já existe o decreto de desapropriação, novamente surge outra lei dando o fundamento legal quanto ao procedimento a ser adotado, isto é, o do rito sumário e do ajuizamento da ação de desapropriação, através da Lei Complementar Nº 76, que concretiza a ação administrativa no processo judicial. Todo o percurso interno administrativo, onde atividades de conferência de documentos e de análise técnicas apenas indiretamente seguem uma legislação de 1999, que regulamenta o processo administrativo no âmbito federal.

No entanto, o proprietário não concordando com o resultado do Laudo Agrônomico de Fiscalização, realizado no início do processo administrativo, pode ingressar em juízo, com uma Ação Declaratória de Produtividade, em que questiona o procedimento administrativo, e muitas vezes, apresenta outro laudo com valores que classificam a propriedade como produtiva e desqualifica o laudo do órgão que realizou a vistoria.

Essa ação judicial pode, inclusive, acontecer a qualquer momento, mesmo após a conclusão do Laudo, ou ainda, no momento em que a propriedade é decretada de interesse social para fins de Reforma Agrária. Seja qual for o momento em que o

proprietário ingresse com essa ação, ela tem o fito de poder suspender (efeito suspensivo decido pelo juiz) o desenvolvimento dos trabalhos administrativos, como também, condicionar a imissão de posse pelo INCRA à conclusão dessa ação.

Com esse artifício o proprietário transfere para a esfera judicial a discussão que se realizava no âmbito técnico e administrativo, obstando o exercício da competência federal em fiscalizar o cumprimento da função social da propriedade expressa no texto constitucional. Realiza-se com isso, um exercício duvidoso de sobrepor à Constituição um Código que prega a inviolabilidade da propriedade privada.

Desde a primeira Constituição, de 1824,

“a inviolabilidade dos direitos da propriedade” tornou-se algo sedimentado mentalmente, um dado “imutável” e, ao mesmo tempo, defendido pelo Poder, expressão mediatizada da força dos proprietários dos bens de produção, incluindo os donas da terra. Um duplo obstáculo, portanto: sua força material normativa, a ser concretizada e defendida inclusive pela violência, se necessário; sua força como presença no imaginário social onde é representada como algo “natural”” (SANTOS Fº e MELLO; 1984: 12).

Outra ação judicial também recorrente é impetrar o Mandado de Segurança, conjugado com uma ação de anulação do decreto desapropriatório. Esse recurso, em geral é feito após a decretação de interesse social pela Presidência da República, e tem também o fito de suspender, negar ou suscitar dúvida quanto aos requisitos e critérios técnicos utilizados pelo órgão que realizou a vistoria de fiscalização. Essas medidas geralmente associam a decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, contra o decreto presidencial, com a justiça federal local, através de uma ação cautelar, de mérito, impedindo que o juiz dessa instância decida no processo de desapropriação por qualquer medida, sem antes estarem dirimidas as dúvidas e queixas suscitadas nessas outras ações.

A seguir apresentamos no Quadro 6, o resumo das fases e passos do processo de desapropriação. Nesse quadro juntamos também uma estimativa da quantidade de

processos que se encontram em cada fase e o equivalente em hectares para o caso do Estado de São Paulo, tendo por base a data de julho de 2004.

QUADRO 6 - RESUMO DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO

FASES	PASSOS	Duração (em dias)	Nºs PROCESSOS(a)	Hectares(a)			
I – Inicial	1. Identificação das áreas	1	06	2.209,70			
	2. Identificação do proprietário	1					
	3. Bloqueio do Cadastro	1					
II. Análise Técnica	4. Notificação do proprietário	10	11	12.589,94			
	5. Vistoria de fiscalização agrônômica	5					
	6. Elaboração do Laudo de fiscalização	15					
	7. Improdutivo (processo prossegue)	1					
	8. Produtivo (processo encerra)	1					
	9. Comunicação ao proprietário (aguarda recurso)	15					
	10. Desbloqueio do cadastro	1					
	11. Recurso administrativo	1					
	12. Análise do recurso pela equipe técnica	2					
	13. Análise do recurso pela Procuradoria jurídica	5					
	14. Parecer da Divisão Técnica	1					
	15. Decisão pelo CDR	3					
	16. Recurso deferido (processo encerra)	1					
	17. Recurso indeferido (processo prossegue)	1					
III. Desapropriação	18. Elaboração da cadeia dominial	10	13	28.053,62			
	19. Parecer da Div. Técnica pela desapropriação	2					
	20. Parecer conclusivo da Procuradoria Jurídica	4					
	21. Pedido de Licença Ambiental – CONAMA 289/2001	3					
	22. Comitê Decisão Regional – CDR	5					
	23. Elaboração do "KIT-Decreto"	2					
	24. Envio do "KIT-Decreto" para Brasília	3					
	25. Publicação do Decreto pela Casa Civil (D. Oficial)	40					
IV. Avaliação	26. Constituição da equipe de vistoria	1	11	16.184,85			
	27. Vistoria de Avaliação	5					
	28. Elaboração do Laudo de Avaliação	5					
	29. Análise pela Mesa Técnica	1					
	30. Publicação do extrato do laudo de avaliação	13					
	31. Envio do "KIT-T.D.A" para Brasília	3					
	32. Emissão de T.D.A e descentralização dos recursos financeiros	23					
V. Final: Ajuizamento da ação	33. Ajuizamento da ação de desapropriação	5	23	27.159,69			
	34. Despacho do Juiz	2					
	35. Imissão na posse pelo INCRA	5					
	36. Portaria de criação do Projeto de Assentamento	5					
	37. Audiência de conciliação (acordo)	1					
	38. Acordo aceito	1					
	39. Acordo Não aceito	1					
	40. Designação de perícia judicial	1					
	Duração Total (soma simples)				206	64	86.197,80
	Duração Total (método do caminho crítico)				193		

Fonte: INCRA

(a) levantamento preliminar, base Julho de 2004

Para visualizar o andamento do processo de desapropriação criamos um Fluxograma do Processo de Desapropriação, onde o desenvolvimento do processo é estilizado pelo método do caminho crítico e, assim, se pode observar as relações de dependência de cada um dos passos envolvidos na obtenção da terra. O fluxograma é apresentado no Apêndice de Nº 1.

A análise sobre a duração de processos dessa natureza possibilita resgatar uma definição clássica da Reforma Agrária. Ou seja, aquela que aparece em SILVA (1971: 37-38), como sendo:

*“Reforma Agrária é o processo **amplo, imediato e drástico** de redistribuição de direitos sobre a propriedade privada da terra agrícola, promovido pelo Governo, com ativa participação dos próprios camponeses e objetivando sua promoção humana, social, econômica e política”.*(grifos nossos).

A definição assim exposta leva a entender que o processo de Reforma Agrária implica a *“idéia de tempo e espaço”*. Assim, essas duas variáveis conduzem ao reconhecimento de que a intervenção governamental se processa em um período de tempo definido, em um *cenário* delimitado e envolvendo todos os potenciais beneficiários dela. Ou seja, o processo de **Reforma Agrária tem um começo e fim**, destina-se a agir sobre uma região ou área de forma sistematizada e organizada, alterando *“o direito sobre a terra”* e as *“instituições econômicas-agrícolas”* envolvidas. (FROEHLICH, 1965).

O aspecto *imediato* é o que nos interessa porque designa, na definição de SILVA (1971), um processo em que as alterações estruturais que dele decorrem demandam uma delimitação de tempo, um cronograma, que não pode permanecer arrastando-se por um longo período. O Quadro 7 abaixo sintetiza os processos de desapropriação de algumas fazendas seguindo o roteiro estabelecido anteriormente. Estão resumidos os passos do processo de cada fazenda que aparece no quadro, para com isso sublinhar os movimentos realizados pelos proprietários no sentido de impedir a execução da desapropriação.

QUADRO 7 - RESUMO DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO - ÁREAS ESCOLHIDAS - SÃO PAULO

imóvel		1. Fazenda Timboré	2. Fazenda Itapura	3. Fazenda Mesquita	4. Fazenda Três Barras	5. Fazenda Sta Amélia	
Município		Andradina	Castilho	Pereira Barreto	Castilho	Nova Independência	
Área (ha)		797,60	2.133,22	501,90	2.427,76	1.122,67	
Datas de Interesse (passos)	Fase I	Identificação área	14-dez-00	15-ago-01	19-dez-00	14-dez-00	13-jun-01
	Fase II	Notificação proprietário	30-mai-01	26-out-01	5-jun-01	30-mai-01	26-out-01
		Vistoria Agrônômica	5-jun-01	3-dez-01	20-jun-01	20-jun-01	26-nov-01
		Classificação Imóvel	22-ago-01	13-mar-02	18-out-01	24-ago-01	28-fev-02
		Comunicação proprietário	18-out-01	15-abr-02	22-out-01	17-out-01	28-fev-02
		Decisão CDR/recurso	27-nov-01	30-out-02	13-mai-02	12-jul-02	30-out-02
		Data do Decreto	18-jul-03	4-dez-02	5-set-02	5-set-02	4-dez-02
	Fase IV	Vistoria de Avaliação	1-out-03	não realizado	25-set-02	13-mai-03	24-abr-03
	Fase V	Ajuizamento da ação	2-jul-04	prejudicado	20-fev-03	22-abr-04	suspensão
		Imissão na Posse	suspensa	prejudicado	4-mai-04	suspensa	prejudicado
		Criação de PA	prejudicado	prejudicado	9-jan-04	prejudicado	prejudicado
	Total em dias		1.296	476	1.116	1.225	680
	Total em anos		3 anos 7 meses e 6 dias	1 ano, 3 meses e 26 dias	3 anos, 1 mês e 6 dias	3 anos, 4 meses e 25 dias	1 ano, 10 meses e 20 dias

Fonte: INCRA

Destacamos, de cada fase da desapropriação, os passos que têm maior interesse e relevância para a análise e para o desenvolvimento do processo. Percebe-se que a duração dos processos em muito extrapola os valores planejados. O processo sempre encontra pela frente atos protelatórios que têm sua origem ou internamente aos órgãos do próprio executivo ou externamente, nos atos do judiciário. Por essa razão, não é possível afirmar que o processo de reforma agrária no país tenha sido, ou venha sendo, *amplo, massivo e imediato*.

Pelo que expõe o Quadro 7 pode-se conferir a distância entre a intenção e o gesto. Fica demonstrado que o mecanismo da desapropriação da forma em que está organizado, ou seja, cindido entre atos administrativos e ações judiciais, inviabiliza o principal objetivo da

Reforma Agrária, o assentamento de trabalhadores rurais sem terra a partir da obtenção de recursos fundiários de propriedade de particulares de forma imediata.

Não se quer dizer com isso que outras alternativas sejam então a solução para o desencadeamento de uma Reforma Agrária *ampla, massiva e imediata*. Tanto o crédito fundiário (antigo Banco da Terra), como a utilização de terras públicas representam apenas medidas paliativas frente à necessária alteração estrutural que significa a Reforma Agrária.

A razão para que o processo de reforma agrária seja uma ação tão demorada é apontada por RODRIGUES PEREIRA (1993: 85-86), como conseqüência da aplicação da Lei Complementar nº 76 que, ao dispor *“sobre o processo judicial de desapropriação não limita os termos da contestação somente ao valor depositado..., mas ao contrário, prevê o contraditório, devendo o juiz, analisar toda a matéria de defesa trazida pelo réu”*.

Com isso, fica prejudicado o processo de obtenção de terra posto que a análise do juiz versará sobre o uso da terra e assim, o processo judicial passa a discutir o *“próprio mérito da desapropriação, podendo então ser declarada a nulidade do ato expropriatório”*. Isso porque o artigo 9º da Lei Complementar em seu parágrafo 1º permite que o proprietário conteste pontos do laudo administrativo, ou seja, que questione o prova da improdutividade o que, concretamente, significa rever todos os passos do processo desde a sua origem.

Assim, um processo judicial específico para Reforma Agrária surge como uma necessidade. Importa retirar da legislação civil comum o escopo de operar o julgamento das ações dessa natureza. O princípio do contraditório previsto na Lei Complementar, impede que o processo judicial da Reforma Agrária adquira a celeridade que lhe é necessária. Além disso, na exigência de que o pagamento seja feito tendo por base a preservação do valor real dos títulos indenizatórios, existe uma vinculação entre o mérito da desapropriação e o valor apurado, na qual pode o proprietário apoiar-se para questionar todo o processo desapropriatório. Premia-se dessa forma, o patrimonialismo especulativo posto que a Constituição, a Lei Complementar e a Lei ordinária estabelecem a indenização justa e prévia.

Para concluir pode-se afirmar conforme RODRIGUES PEREIRA (1993) que, a evolução do conceito de desapropriação no ordenamento jurídico brasileiro sofreu um avanço quando

detalha e separa o interesse social para fins de Reforma Agrária, das desapropriações em geral. Mas esse avanço pouco significou para a implementação da Reforma Agrária, haja vista que a desapropriação por interesse social já estava regulamentada anteriormente. Essa talvez seja a razão de se observar que a Constituição Brasileira esmiúça em seus artigos procedimentos e atos do direito que poderiam estar contemplados em legislação inferior e não menos legítima. (FACHIN e SILVA; 1991).

No entanto, com a legislação posterior que veio regulamentar os atos previstos na Constituição Federal se retrocede significativamente e, esse retrocesso vem a ser aplicado na processualística existente permitindo que o conteúdo técnico-econômico presente nos laudos seja analisado sob o ponto de vista jurídico-político, redundando na imprevisibilidade da sua interpretação posto que os critérios são diferentes de um para outro. Redunda também na condição de existir a simpatia ou não de um juizado com as causas sociais, e na morosidade do processo judicial posto que a imissão da posse fica condicionada a essa análise jurídica pessoal.

A PROPÓSITO DE UMA CONCLUSÃO

Este estudo reuniu argumentos sobre a questão agrária brasileira como uma questão central que se encontra na base das transformações sociais porque passou e passa o país. Procurou ressaltar que, sob as condições brasileiras, a existência de um nexo orgânico entre o campo do direito e o campo da economia se manifesta no papel da estrutura agrária herdada do período colonial, de como essa estrutura se projeta na conformação de uma economia industrial, ou em industrialização, e de como essa permanência manifesta-se concretamente, no processo de desapropriação para fins de reforma agrária.

A propriedade da terra está no cerne da formação social brasileira. Isso levou-nos a analisar, no campo do direito privado, a lei como expressão de um *“sistema axiomatizado, composto de conjunto de normas abstratas, gerais, formais e estritamente regulamentadas”* (POULANTZAS; 1980: 97), chamado entre os juristas de direito positivo. Entre os Romanos, o surgimento do direito privado não produziu alterações em suas relações de produção posto que sua base material não se alterara, continuava assentada sobre o trabalho escravo; *“nos povos modernos, onde a comunidade feudal foi dissolvida pela indústria e o comércio, o nascimento da propriedade privada e do direito privado marcou o início de uma nova fase suscetível de um desenvolvimento ulterior”*. Quando a indústria e o comércio aprofundaram seu desenvolvimento e a burguesia adquiriu poder suficiente, *“retomou-se o direito romano”*. (MARX; 1980: 96).

A sociedade colonial no Brasil estruturou-se sob esse signo. Um mundo saído da idade média, que extravasou a Europa para além mar, conquistando novas fontes de abastecimento mercantil, que se *“define essencialmente pela expansão universal da cultura e civilização daquele continente, expansão de natureza fundamentalmente econômica e estimulada pela atividade mercantil que constitui o traço característico do mundo moderno”*. (PRADO Jr; 1972: 28). No entanto, o Reino Português não tivera na sua formação, a mesma natureza da Europa continental. Estruturara-se como estado absoluto muito antes que muitos estados nacionais europeus, e principalmente, reconhecera cedo a preeminência do

comércio entre as comunidades como fonte de riqueza. E é neste ponto que nossa formação social adquire a sua principal herança histórica.

Dentre os autores que analisaram essa especificidade no âmbito da formação social e do desenvolvimento do capitalismo no país, valemo-nos de três autores que destacaram que, além do ponto de vista econômico, a solução de continuidade para o desenvolvimento do país também passava por outro condicionante. Ressaltaram que do ponto de vista político, o papel da estrutura agrária concentrada era muito significativo, posto que o latifúndio impedia, institucionalmente, a democratização do acesso a terra e a ampliação das relações sociais capitalistas de trabalho no campo. Assim, a constituição de um mercado de trabalho aviltado era a expressão da manutenção de uma estrutura agrária concentrada. Apontaram também, na solução da questão agrária, a possibilidade de se equacionar a questão urbana, na medida em que envolveria a criação de emprego e geração de renda reduzindo a mobilidade do trabalho pelo país e a pressão que tal mobilidade exercia sobre as bases salariais.

Ignácio Rangel, Caio Prado Jr. e Celso Furtado contribuem para a constituição de uma economia política brasileira relevando as especificidades de nossa formação social e destacam que uma dualidade entre estruturas arcaicas de produção e as relações capitalistas mercantis que advinham da inserção internacional de exportação de produtos primários, impediam que a acumulação de capital fosse internalizada para o conjunto da sociedade. Cria-se uma situação de dependência que *“condiciona os mecanismos de geração, apropriação e utilização do excedente social”* (SAMPAIO Jr. 1999).

Nesse sentido, a característica de expansão do processo produtivo advinha muito mais de seu caráter territorial, *devorador de terras*, de expansão física e predatória sobre os recursos naturais e sobre as relações de trabalho, do que a incorporação de progresso técnico no processo de produção e da adoção de relações de assalariamento.

Assim, a concentração fundiária teve o caráter de impedir o uso da terra pela massa trabalhadora, assegurando ao empreendimento agromercantil a mão de obra necessária e barata para a produção de exportação. A questão fundamental que se coloca é que a concentração fundiária antecedendo a constituição do mercado de trabalho no país privilegia na composição orgânica do capital, a sua constituição financeira, representada pela

capacidade de mobilizar escravos e meio de produção, prescindindo da terra como componente do cálculo econômico. A terra é desvalorizada enquanto *locus* produtora de riqueza.

Então, a propriedade que se manifesta enquanto razão institucional é a propriedade do escravo, que assim caracterizado não é humano, mas uma *coisa*. Não sem razão, é que o direito privado romano, amplamente adotado e acatado pela elite ilustrada, trata fundamentalmente do direito *das coisas*.

Entre a constituição formal de um mercado de terras, através da legislação de 1850, e a abolição da escravatura em 1888, a transição para o trabalho assalariado é feita no sentido de preservar o valor dos capitais aplicados em escravos e meios de produção. Agora sim, constituindo a terra o elemento da acumulação de renda da elite proprietária. Com isso, destacamos a assunção de um componente do processo de produção à condição mesma de principal fator da acumulação capitalista, descartando e desvalorizando a ascensão do trabalho como elemento constitutivo do valor. No entanto, a terra em si não constitui fonte de valor, carrega apenas a possibilidade da produção de valores de uso, posto que o valor de uso "*contém sempre um substrato natural*". (MARX; 1978:142).

Constitui-se um mercado de terras artificialmente, onde o valor patrimonial da propriedade territorial em sua dimensão guarda uma relação direta com a estrutura de poder político e institucional que se constituía no período da escravidão. Essa é a dimensão social que o imóvel rural adquire para a elite proprietária. Em razão de um processo especulativo funciona como um estoque de capital a ser mobilizado quando necessário. Esse é o sentido da propriedade privada no país. Ou seja, a terra torna-se mercadoria, não pela manipulação do trabalho, mas pela ação especulativa do capital mercantil. É um processo de valorização que prescinde da quantidade de trabalho e de capital, enquanto trabalho acumulado, a ser incorporado na produção de mercadorias. Sendo ela mesma, a terra, uma concretização do capital mediante o mecanismo jurídico da propriedade privada.

Destacou-se também o percurso histórico dos institutos jurídicos de formação da estrutura fundiária brasileira, revelando que nesse percurso, o instituto jurídico da propriedade privada da terra e, também o da sua função social, se colocam como elementos

que impedem qualquer alteração na estrutura fundiária existente, pela exigência de reconhecer-se no patrimônio acumulado uma expressão do valor de capital. Uma expressão que se caracteriza como uso. Mas o capital é uma *“determinada relação social de produção, pertence a uma formação histórica particular da sociedade, e essa relação se configura numa coisa e lhe dá caráter social específico”*. (MARX; sd:936).

A estrutura herdada em si não tem o sentido de inviabilizar o processo de desenvolvimento econômico do país. Já foram esmiuçadas sobremaneira as realizações que a modernização conservadora proporcionou para o desenvolvimento econômico. Sua repercussão na institucionalidade jurídico-política é que representa o principal impasse que permanece no desenvolvimento porque repercute no processo de exclusão social.

Não é preciso grande esforço para apontar a exacerbação desse processo nos últimos vinte anos. Além disso, a dimensão do território brasileiro e a forma de sua ocupação proporcionaram deslocamentos espaciais maciços da população, sobretudo daquela que tinha sua base de subsistência na atividade agrícola. (TAVARES, 2000).

A origem dessa apostasia mostra que o absolutismo da propriedade privada foi introduzido em nosso ordenamento jurídico via texto constitucional, de forma quase contemporânea a outros países que assim também o fizeram. No entanto, a introdução no texto constitucional não foi garantia suficiente para que uma regra ou um direito fosse aplicado ou mesmo aceito. O pacto de dominação social que permanece, envolve *uma aliança entre os donos da terra, o Estado e os donos do dinheiro, que se caracterizou, do ponto de vista político, por oscilar entre uma ordem liberal oligárquica e o Estado autoritário*. (TAVARES, 2000). Assim, *“as constituições criam requisitos legais, mas estes requisitos legais não valem por si próprios, é preciso que uma classe possa usar as liberdades e os direitos conferidos pela Constituição e no Brasil só as classes dominantes e alguns setores das classes médias podiam fazer isso”*.(FERNANDES; 1988: 81).

Dessa forma, a lei necessita de legitimação por que a lei não vale por si. Sua especificidade deve ser procurada na divisão social do trabalho e nas relações de produção. Sua característica principal, que a legitima, constitui a sistematização de um quadro de

coesão formal, de homogeneidade, onde os sujeitos de direito, os indivíduos, exercem as suas diferenças (de classe e individuais).(POULANTZAS; 1980:98).

O que une economia e direito não é exatamente a propriedade da terra, posto que a propriedade privada como razão excludente, impede que sobre um novo espaço territorial avance uma organização da produção em novas bases. A absolutização da propriedade privada da terra é a contrafação do mercado. Por isso, o preço da terra é uma variável secundária quando se institui a Lei de Terras de 1850. Não é o preço a variável sobre a qual incide a dinâmica de territorialização do modo de produção. Mas sobre o seu controle e sobre a forma como a terra será distribuída para a sociedade.

A dimensão fundamental a ser considerada, que permite entender a chave para a racionalização do nosso desenvolvimento, é a condição de acesso aos meios para a produção da vida material e para a reprodução social. Por isso, a questão agrária permanece como chave na constituição do mercado de trabalho. Indo além, a função social básica de produção, pensada por RANGEL, se constitui na tríade: capital terra e trabalho.

A discussão sobre a função social da terra passa pelo papel que a propriedade da terra ocupa no modo de produção capitalista. Nesse quadro de 150 anos de *capitalismo brasileiro* a lentidão com que se assume o conceito de uma função social para a propriedade é típico de um processo histórico-social em que as bases da transformação capitalista não estão impregnadas na sociedade.

Fazer valer a função social da propriedade consiste em um exercício de poder. Estão em jogo as condições de reprodução da força de trabalho em bases viáveis e legítimas. O Estado é um ator fundamental para criar uma unidade orgânica entre a economia e a institucionalidade jurídica mal resolvida da sociedade mercantil. Tencionar os limites da institucionalidade caduca até conseguir aumentar a consciência social é o trabalho para uma nova institucionalidade e legitimidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARNALTE, E. Mercado de la tierra y dinámica de la estructura agraria en los países de la CEE. Agricultura y Sociedad. Nº 41: 255-283 p. 1986.
- BIELSCHOWAKY, R. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto. 1995
- BRASIL. Coletânea: legislação agrária, legislação de registros públicos, jurisprudência. Brasília: Presidência da República. 1983
- _____. Constituição Federal, código civil, código do processo civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001
- _____. Estatuto da Terra. São Paulo: Saraiva. 2002
- _____. Manual de obtenção de terra e perícia judicial: manual de procedimentos técnicos para elaboração de diagnóstico de quadro fundiário regional, de levantamento de dados e informações de imóveis rurais sua avaliação e perícia judicial. Brasília: INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. 2002
- CAMINHA, V. J. P. A garantia do devido processo legal. In: L. PAULSEN (Ed.). Desapropriação e Reforma Agrária. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p.53-88
- CAMPANHOLE, A. E. C., HILTON LOBO. Todas as Constituições do Brasil. São Paulo: Editora Atlas. 1971
- CARVALHO, J. M. D. A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume-Dumará. 1996
- CHAMOUN, E. Instituições de Direito Romano. São Paulo: Editora Forense. 1968
- CIRNE LIMA, R. Pequena História Territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura. 1990
- COMPARATO, F. K. Introdução ao Direito à Reforma Agrária. In: M. D. VARELLA (Ed.). Introdução ao Direito à Reforma Agrária. Leme: Editora de Direito, 1998.
- _____. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: J. J. STROZAKE (Ed.). A Questão Agrária e a Justiça. São Paulo: Editoria Revista dos Tribunais, 2000, p.130-147
- COSTA, E. V. da Da Monarquia à República: momentos decisivos. São Paulo: Editorial Grijalbo. 1977
- COSTA PORTO. O Sistema sesmarial no Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília. sd
- CRUZ, P. R. D. C. Ignácio Rangel, um pioneiro: o debate econômico do início dos anos sessenta. Dissertação de Mestrado - IFCH - UNICAMP1980.
- DEAN, W. A Ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. São Paulo: Companhia das Letras. 1996
- DELGADO, G. C. Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985. São Paulo: Ícone Editora / Editora da Unicamp. 1985
- _____. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. Estudos Avançados/Universidade de São Paulo. V. 15 nº 43 São Paulo, IEA, set/dez 2001.
- DOBB, M. Economia Política e Capitalismo: ensaios sobre a tradição econômica. Rio de Janeiro: Edições Graal. 1978
- ENGELS, F. A Origem da família, da propriedade privada e do Estado: trabalho relacionado com as investigações de L. H. Morgan. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 1980
- FACHIN, L. E. A Função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1988
- _____. A justiça dos conflitos no Brasil. In: J. J. STROZAKE (Ed.). Questão agrária e a justiça. São Paulo:

Editora Revista dos Tribunais, 2000

FACHIN, L. E. e. SILVA, J. G. da. Cometários à Constituição Federal: artigos 184 a 191. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas. 1991

FAORO, R. OS Donos do poder: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Ed.Globo / Ed.USP, v.1 e 2. 1975

_____. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. Revista USP. Nº 17: 14-29 p. 1993.

_____. Existe um pensamento político brasileiro ? São Paulo: Editora Ática. 1994

FERNANDES, F. A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1975

_____. Anotações sobre o Capitalismo Agrário e a mudança social no Brasil. In: T. SZMRECSÁNYI (Ed.). Vida Rural e Mudança Social. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979, p.105-120

_____. Mudanças Sociais no Brasil: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira. São Paulo: Difel, Difusão Editorial S.A. 1979

_____. Matrizes Históricas da Formação sociopolítica do Brasil: O Processo de Transformação. XII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil. Porto Alegre: Anais, 1988.

FRANCO, M. S. D. C. Homens livres na ordem escravocrata. São Paulo: Kairós Livraria e Editora. 1983

FROELICH, W. Posse e uso da terra: industrialização e estabilidade social experiência e perspectivas na Ásia. São Paulo: Editora Fundo de Cultura. 1965

_____. Desenvolvimento econômico, posse e uso da terra e estabilidade social: algumas considerações preliminares. In: W. FROELICH (Ed.). Posse e uso da Terra. São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1965, p.17-34

FURTADO, C. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. 1961

_____. Dialética do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. 1964

_____. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Editora Nacional. 1980

_____. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional. 1980

_____. Análise do "modelo" brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 1982

HIRSCHFELD, H. Planejamento com PERT-COM e análise do desempenho: método manual e por computadores eletrônicos aplicados a todos os fins, construção civil, marketing etc. São Paulo, Atlas, 1985.

IBAPE. Avaliações para garantias / Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias. São Paulo: Editora Pini. 1983

KAGEYAMA, Â. A Questão agrária brasileira: interpretações clássicas. Reforma Agrária. V.23 Set/Dez: 5-16 p. 1993.

KAUSTSKY, K. A Questão Agrária. São Paulo: Proposta Editorial. 1980

LARANJEIRA, R. Propedêutica do Direito Agrário. São Paulo: LTr Editora. 1975

LENIN, V. I. Capitalismo e agricultura nos Estados Unidos: novos dados sobre as leis de desenvolvimento do capitalismo na agricultura. São Paulo: Ed. Brasil Debates. 1980

_____. O programa agrário da social-democracia na primeira revolução Russa de 1905-1907. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas. 1980

_____. O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria. São Paulo: Abril Cultural. 1982

LINHARES, M. Y. L. Terra Prometida: uma história da questão agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Campus. 1999

MAMIGONIAN, A. E. R., J. M. (ORG). O pensamento de Ignácio Rangel. São Paulo: Ed. 34. 1998

MANTEGA, G. A economia política brasileira. Petrópolis-RJ/São Paulo: Polis/Vozes. 1984

- MARBURG, T. F. As Instituições da posse e uso da terra e o desenvolvimento da sociedade ocidental. In: W. FROEHLICH (Ed.). Posse e uso da Terra. São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1965, p.60-105
- MARÉS, C. F. A Função social da terra. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 2003
- MARTINS, J. D. S. O Cativo da Terra. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas. 1979
- _____. O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec. 1999
- MARX, K. Para a crítica da economia política. In: (Ed.). Manuscritos econômicos-filosóficos e outros textos escolhidos. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os Pensadores)
- _____. O Capital : crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. sd
- MARX, K. E ENGELS, F. Obras - volume 21. Barcelona: Critica - Grupo editorial Grijalbo. 1977
- _____. A Ideologia Alemã. Lisboa: Editorial Presença/Livraria Martins Fontes. 1980
- MEDEIROS, L. S. de. Reforma Agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2003
- MOORE JR., B. As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martins Fontes. 1983
- PAULSEN, L. Desapropriação e reforma agrária. In: (Ed.). Desapropriação e reforma agrária. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p.89-203
- PELLEGRINO, J. C. Avaliação de propriedades rurais. In: IBAPE (Ed.). Avaliações para garantias/Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias. São Paulo: Editora Pini, 1983, p.115-122
- POLANYI, K. A Grande Transformação: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus. 2000
- POULANTZAS, N. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Edições Graal. 1980
- PRADO JR, C. História econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense. 1972
- _____. Historia e Desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro. São Paulo: Brasiliense. 1972a
- _____. A Revolução Brasileira. São Paulo: Editora Brasiliense. 1978
- _____. A Questão Agrária no Brasil. São Paulo: Brasiliense. 1981
- RAMOS, P. Burguesias regionais e estado no Brasil monárquico: modernização e continuísmo em Pernambuco e em São Paulo. História e Perspectivas - Uberlândia. 14/15: 157-178 p. 1996.
- _____. Agricultura e (sub)desenvolvimento: aspectos teóricos e elementos para uma reinterpretação do caso brasileiro. Revista Reforma Agrária. V. 28 nº 1, 2 e 3 jan/dez 1998, V. 29 nº 1 jan/ago 1999.
- _____. Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil. São Paulo: Hucitec. 1999
- _____. Propriedade, estrutura fundiária e desenvolvimento (rural): um ensaio fundamentado na história do pensamento econômico e na autocrítica dos economistas. Estudos Avançados - Coleção Documentos - Série Economia. Nº 11 - out: 1-22 p. 2001.
- _____. Propriedade, estrutura fundiária e desenvolvimento (rural). Estudos Avançados/Universidade de São Paulo. V. 15 nº 43 São Paulo: IEA, set/dez 2001.
- RANGEL, I. M. Dualidade básica da economia brasileira. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura: Instituto Superior de Estudos Brasileiros. 1957
- _____. A Questão agrária brasileira. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. 1962
- _____. Questão Agrária e Agricultura. Encontros com a Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. V.7 1979.
- _____. Introdução ao desenvolvimento econômico brasileiro. Rio de Janeiro: Bial. 1990
- _____. A História da dualidade básica brasileira. In: A. E. R. MAMIGONIAN, J. M. (org.) (Ed.). O Pensamento de Ignácio Rangel. São Paulo: Editora 34, 1998, p.139-170

- _____. Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS. 2000
- RIBEIRO, I. A Agricultura e o Capitalismo no Brasil. In: C. N. COUTINHO (Ed.). Agricultura, Democracia e Socialismo. São Paulo: Paz e Terra, 1986
- RODRIGUES PEREIRA, R. P. D. C. Reforma Agrária: legislação, doutrina e jurisprudência. Belém: CEJUP. 1993
- _____. Teoria da Função Social da Propriedade Rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade. In: J. J. STROZAKE (Ed.). A Questão Agrária e a Justiça. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p.88-129
- SAMPAIO JUNIOR, P. D. A. Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado. Petrópolis, RJ: Vozes. 1999
- SANTOS Fº, J. R. e. MELLO, M. T. L. Desapropriação por interesse social: aspectos jurídicos, políticos e sociais. Reforma Agrária. V. 14 nº 2 - mar/abr 1984.
- SANTOS, R. Camponeses e democratização no segundo debate agrarista: www.artnet.com.br/gramsci.org/arquiv102.htm 2002.
- _____. O Agrarismo brasileiro na interpelação de Caio Prado Jr. www.artnet.com.br/gramsci.org/arquiv62.htm. 2003.
- SILVA, J. G. D. A Reforma Agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento ? Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1971
- _____. Buraco Negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1989
- _____. A Reforma Agrária brasileira na virada do milênio. Maceió: EDUFAL / ABRA. 1997
- SILVA, L. O. Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850. Campinas, SP: Editora da Unicamp. 1996
- SILVA, S. S. Valor e renda da terra: o movimento do capital no campo. São Paulo: Editora Polis. 1981
- SMITH, R. Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense. 1990
- SODERO, F. P. O Módulo rural e suas implicações jurídicas. São Paulo: LTr Editora. 1975
- SODRÉ, R. A. Função social da propriedade privada. São Paulo, Faculdade de Direito de São Paulo, Empreza Gráfica da Revista dos Tribunais. Sd.
- STROZAKE, J. J. A Questão agrária e a justiça. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2000
- _____. A Função social da propriedade rural sob a ótica dos direitos difusos e coletivos. Dissertação de Mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC - SP, São Paulo, 2001.
- SZMRECSÁNYI, T. Vida rural e mudança social: leituras básicas de sociologia rural. São Paulo: Editora Nacional. 1979
- _____. Pequena história da agricultura no Brasil. São Paulo: Editora Contexto. 1990
- TAVARES, M. D. C. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. In: TAVARES M. C.(org.). Celso Furtado e o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- VEIGA, J. E. O Que é reforma agrária. São Paulo: Brasiliense. 1982
- WEBER, M. História agrária romana. São Paulo: Martins Fontes. 1994

APÊNDICE nº 1: O Fluxograma do Processo de Desapropriação.

A montagem do fluxograma aqui apresentado baseia-se em uma técnica de planejamento muito utilizada a partir dos anos sessenta chamada Método do Caminho Crítico – CPM, desenvolvida quase simultaneamente pela marinha americana e pela empresa francesa Du Pont, visando organizar os relacionamentos que tinham com seus fornecedores. Sua aplicação hoje em dia é muito difundida entre as empresas de engenharia civil, principalmente no acompanhamento de projetos e na execução de obras.

A principal característica do método é trabalhar com um plano de atividades (tasks), colocadas em um cronograma de acordo com a duração e a relação de dependência que apresentam umas das outras. Nesse sentido, sua difusão entre os projetos de engenharia construtiva vem ao encontro de uma principal exigência em projetos dessa natureza, ou seja, a existência de prazo e data para a entrega da obra.

O Método do Caminho Crítico permite o acompanhamento simultâneo da parte física e financeira de um projeto, permite também, que esse acompanhamento identifique quais as atividades que são críticas e que podem comprometer todo o projeto em um eventual atraso. Dessa forma, o método estabelece datas limites que permitem estabelecer um controle rígido sobre o andamento do trabalho planejado.

Quando nos debruçamos sobre os processos de desapropriação existentes no INCRA-SP, pudemos constatar que, embora as atividades estabelecidas sigam um cronograma dado pela legislação como por normas internas, o tempo de duração do processo não representa uma preocupação real.

Percebemos a possibilidade de aplicar o método do caminho crítico no processo de desapropriação e com isso construímos um fluxograma, uma rede com as relações entre as atividades desenvolvidas. Toda a documentação interna do INCRA que trata dessas relações estabelece tempos ideais que se esvanecem quando aplicados na prática.

A Tabela 2 a seguir apresenta o *check-list* das atividades desenvolvidas no processo de desapropriação.

TABELA 2 – CHECK LIST – ATIVIDADES DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO.

	Task Name	Duration	Start	Finish	Predecessors
1	Identificação de Áreas	1	10-Mar-03	10-Mar-03	
2	Identificação do Proprietário	1	11-Mar-03	11-Mar-03	1
3	Bloqueio do Cadastro	1	12-Mar-03	12-Mar-03	2
4	Notificação do Proprietário	10	12-Mar-03	25-Mar-03	2
5	Vistoria de Fiscalização Agronômica	5	26-Mar-03	01-Abr-03	4
6	Classificação do Imóvel	15	02-Abr-03	22-Abr-03	5
7	Improdutivo	1	14-Mai-03	14-Mai-03	9
8	Produtivo	1	14-Mai-03	14-Mai-03	9
9	Comunicação ao proprietário	15	23-Abr-03	13-Mai-03	6
10	Desbloqueio cadastro	1	30-Mai-03	30-Mai-03	8;16
11	Recurso administrativo	1	15-Mai-03	15-Mai-03	7;9
12	analise recurso equipe tecnica	2	21-Mai-03	22-Mai-03	11
13	analise juridica recurso	5	16-Mai-03	22-Mai-03	11
14	Parecer Divisão Tecnica	1	23-Mai-03	23-Mai-03	12;13
15	Decisão CDR	3	26-Mai-03	28-Mai-03	14
16	Recurso deferido	1	29-Mai-03	29-Mai-03	15
17	Recurso Indeferido	1	29-Mai-03	29-Mai-03	15
18	Elaboração cadeia dominial	10	30-Mai-03	12-Jun-03	17
19	Parecer Divisão Tecnica pela desapropriação	2	30-Mai-03	02-Jun-03	17
20	Parecer conclusivo da Proc. Juridica	4	13-Jun-03	18-Jun-03	17;19;18
21	Elaboração do Relat. Viab. Ambiental	3	30-Mai-03	03-Jun-03	17
22	Apreciação pelo CDR	5	19-Jun-03	25-Jun-03	20
23	Elaboração do "KIT-Decreto"	2	26-Jun-03	27-Jun-03	22
24	Envio "KIT-Decreto" para Brasilia	3	30-Jun-03	02-Jul-03	23
25	Publicação Decreto pela Casa Civil	40	03-Jul-03	27-Ago-03	24
26	Constituição equipe de vistoria	1	28-Ago-03	28-Ago-03	25
27	Vistoria de Avaliação	5	29-Ago-03	04-Set-03	26;25
28	Elaboração do Laudo de Avaliação	5	05-Set-03	11-Set-03	27
29	Análise pela Mesa Tecnica	1	12-Set-03	12-Set-03	28
30	Publicação do extrato do laudo de avaliação	13	15-Set-03	01-Out-03	29
31	Envio do "KIT-TDA" para Brasilia	3	02-Out-03	06-Out-03	30
32	Emissão TDA e descentralização recursos finan.	23	07-Out-03	06-Nov-03	31
33	Ajuizamento da ação desapropriação	5	07-Nov-03	13-Nov-03	32
34	Despacho do Juiz	2	14-Nov-03	17-Nov-03	33
35	Imissão na posse pelo INCRA	5	20-Nov-03	26-Nov-03	38
36	Criação do Projeto de Assentamento	5	27-Nov-03	03-Dez-03	35;38
37	Audiencia de conciliação (acordo)	1	18-Nov-03	18-Nov-03	34
38	Acordo aceito	1	19-Nov-03	19-Nov-03	37
39	Acordo Não aceito	1	19-Nov-03	19-Nov-03	37
40	Designação de Perícia	1	20-Nov-03	20-Nov-03	39

ANEXOS

INSTRUÇÃO NORMATIVA/INCRA/Nº 43,

DE 29 DE SETEMBRO DE 2000.

(Publicada no Diário Oficial nº 193, de 5 / 10/ 2000 Seção 1 pág. 24 e B.S. nº 41, de 9 / 10 / 2000)

Estabelece diretrizes para descentralização das decisões, fixa as alçadas decisórias e os fluxos de procedimentos para as decisões colegiadas do INCRA, relativas a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e aquisição de bens e contratação de serviços.

Art. 1º As alçadas de decisão dos Órgãos Colegiados criados pelo art. 3º da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto n.º 3.509, de 14 de junho de 2000, e regulamentados no Capítulo III, Seção I, do Regimento Interno da Autarquia são reguladas nesta Instrução Normativa.

Art. 2º Os órgãos colegiados que têm suas competências fixadas em alçadas, para decisões sobre assuntos operacionais e administrativos são:

I - Conselho Diretor (CD);

II - Comitê de Decisão Intermediária (CDI); e

III - Comitês de Decisão Regional (CDR).

Art. 3º O INCRA contará, ainda, com as seguintes câmaras, comissões e grupos de caráter permanente:

I – uma Câmara Técnica e um Grupo Técnico de Vistoria e Avaliação em cada Superintendência Regional (SR);

II - uma Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar e de Sindicância, e uma Comissão Permanente de Licitação, na administração central e em cada Superintendência Regional.

§ 1º A Câmara Técnica instituída pelo art. 20, § 2º, alínea “j”, do Regimento Interno, será coordenada por um Engenheiro Agrônomo nomeado pelo Superintendente Regional, escolhido entre os profissionais de igual categoria funcional da SR, com as seguintes atribuições principais:

I – discussão técnica das vistorias e avaliações de imóveis rurais de interesse do INCRA;

II – difusão permanente de experiências técnicas entre os engenheiros agrônomos e demais profissionais da área técnica;

III – acompanhamento e controle das avaliações dos imóveis rurais realizadas no âmbito da SR;

IV – elaboração e atualização da Planilha de Preços Referenciais de Terras e Imóveis Rurais, por microrregião, a ser submetida à aprovação do CDR.

§2º Ao Grupo Técnico de Vistoria e Avaliação integrado pelo engenheiro agrônomo que coordenou a equipe de vistoria e avaliação do imóvel, na condição de relator, e por outros dois profissionais da mesma categoria, com direito a voto, compete:

I – examinar e relatar os laudos de vistoria e avaliação, justificando os critérios técnicos adotados, bem como os valores obtidos;

II - verificar se os critérios técnicos adotados estão de acordo com as normas internas da Autarquia e, subsidiariamente, com a norma da ABNT específica para avaliação de imóveis rurais;

III – avaliar o custo, por família, do projeto de assentamento, observados os componentes do valor da terra nua, benfeitorias e créditos disponíveis.

§ 3º As Comissões Permanentes de Processo Administrativo Disciplinar e de Sindicância serão constituídas na forma da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

§ 4º As Comissões Permanentes de Licitação serão constituídas na forma da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 4º Somente poderão ser constituídos comitês, comissões, câmaras ou quaisquer grupos de trabalho que atendam a, pelo menos um dos seguintes requisitos ou finalidades:

I – sejam previstos ou determinados na legislação e nos atos normativos ou administrativos pertinentes;

II – tenham por objeto assuntos ou matérias não previstos na Estrutura Regimental do INCRA;

III – visem à elaboração, revisão ou atualização de normas, processos ou procedimentos;

IV – visem à elaboração de projetos relevantes; ou

V – sejam destinados a atuar em áreas de conflito ou tensão social ou que por qualquer motivo mereçam intervenção ou atenção especial do Poder Público.

Art. 5º As alçadas dos órgãos colegiados são fixadas em função do valor, do grau de complexidade, da repercussão ou de outros fatores relevantes, estabelecidos de acordo com os Anexos I, II e III.

§ 1º Serão submetidos ao Conselho Diretor os assuntos não previstos no Regimento Interno.

§ 2º O Conselho Diretor poderá avocar para exame e decisão qualquer matéria em tramitação no INCRA e o Comitê de Decisão Intermediária todas as que não sejam de competência privativa do Conselho Diretor.

Art. 6º Os procedimentos relativos a obtenção de terras via desapropriação para fins de reforma agrária e a aquisição de bens e contratação de serviços, obedecerão aos fluxos de procedimentos estabelecidos nos anexos IV e V, respectivamente.

Art. 7º Serão encaminhados à Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário os autos dos processos administrativos de alçada do CDI.

Parágrafo único. Permanecerão na Superintendência Regional os autos dos processos administrativos de alçada do CDR encaminhando-se apenas as peças para instrução dos procedimentos destinados à edição do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária:

I - quadro resumo do processo de desapropriação de terras, conforme Anexo VI ;

II - ata da reunião do Comitê de Decisão Regional – CDR em que foi aprovada a indicação do imóvel para desapropriação;

III- parecer revisor da Divisão Técnica sobre a instrução processual;

IV - certidão de registro de imóveis.

Art.8º Ficam extintos, a partir da publicação desta Instrução Normativa, as Comissões Revisoras e os Colegiados Regionais, instituídos pela Portaria/INCRA/P/N.º 229, de 16 de julho de 1997, aproveitando-se, no que for possível, os atos praticados durante sua vigência.

Parágrafo único. Os comitês, comissões, grupos de trabalho e outras denominações de trabalhos coletivos temporários existentes na Superintendência Regional e na Administração Central deverão ter sua estrutura adequada ao estabelecido nesta Instrução Normativa no prazo de 30 dias.

Art. 9º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente as Portarias INCRA/P/n.º 229, de 16 de julho de 1997 e 334, de 24 de abril de 2000.

FRANCISCO ORLANDO COSTA MUNIZ

(Original assinado pelo Senhor Presidente)

ANEXO I

Tabela de Competências e Valores de Alçadas

ÁREA: DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	RI - INCRA	CD	CDI	CDR
1. Aprovar as normas gerais relativas às atividades de obtenção de terras, inclusive desapropriação, aquisição por compra e venda, discriminação de terras devolutas, arrecadação, vinculados à sua destinação.	Art. 10, IV, “a”	X		
2. Aprovar as normas gerais relativas à alienação de terras públicas, concessões especiais, aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros.	Art. 10, XII	X		
3. Aprovar as normas gerais relativas às atividades de assentamento de trabalhadores rurais sem-terra, inclusive as relativas a cadastramento, seleção e classificação de beneficiários, criação, implantação e consolidação de projetos de assentamento do programa de reforma agrária e de colonização.	Art. 10, IV, “c” e “d”	X		
4. Aprovar as normas gerais que tratam das atividades de arrendamento rural	Art. 10, XII	X		
5. Aprovar as normas gerais que tratam do cadastramento e classificação de imóveis rurais	Art. 10, XII	X		
6. Aprovar normas gerais que tratem de transações judiciais visando à eliminação de pendências e celebrações de acordos	Art. 10, IV,	X		
7. Aprovar os atos pertinentes a ratificação das concessões e alienações de terras devolutas federais realizadas pelos Estados na faixa de fronteira.	Art. 11, V		X	
8. Aprovar os atos pertinentes a aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, objetivando a sua apreciação pelo Conselho de Defesa Nacional, em áreas consideradas indispensáveis à segurança do território nacional	Art. 11, VI		X	
9. Autorizar o Presidente a adquirir, por compra e venda, imóveis rurais para fins de reforma agrária	Art. 10, VII	X		
10. Aprovar a planilha de preços referenciais por microrregião elaborada pela Câmara Técnica e remetê-la à SD para registro.				X
11. Aprovar os atos pertinentes à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária até os limites fixados na planilha de preços referenciais por microrregião;	Art. 12, IX			X
12. Aprovar os atos pertinentes à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária acima dos limites fixados na planilha de preços referenciais por microrregião.	Art. 10, XII		X	

ÁREA: DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	RI - INCRA	CD	CDI	CDR
13. Aprovar as transações judiciais, decorrentes de ações de natureza agrária, visando à eliminação de pendências e celebrações de acordos nos valores de alçadas abaixo, respeitados o campo de arbítrio e as disposições da Lei Complementar n.º 76, de 6/7/93, com as alterações da Lei Complementar n.º 88, de 23/12/96, e demais orientações baixadas pela AGU:				
– até R\$ 100.000,00;	Art. 10, XII			X
– de R\$ 100.000,01 e até R\$ 500.000,00	Art. 10, XII		X	
– acima de R\$ 500.000,01	Art. 10, XII	X		
14. Aprovar os atos pertinentes à regularização de ocupação, concessão e alienação de terras públicas de domínio da União ou do Incra, legitimação de posse, transferência, revigoração e remição de aforamento, reconhecimento de domínio, transferência ou liberação de parcelas e exclusão de imóveis abrangidos por procedimentos discriminatórios.	Art. 12, IV			X
15. Aprovar os atos pertinentes à aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, desde que não sejam localizados em área indispensável à segurança do território nacional.	Art. 12, V			X
16. Aprovar os atos nos procedimentos discriminatórios administrativos e de arrecadação de terras devolutas federais	Art.12, X			X
17. Aprovar a concessão das facilidades previstas no art. 75, do Decreto n.º 59.428, de 27 de outubro de 1966 e de outros benefícios, obedecidos os planos, programas, projetos aprovados e as disponibilidades orçamentárias e financeiras	Art. 12, XI			X
18. Aprovar projetos de colonização particular e de parcelamento de imóveis rurais, conforme disposto nos arts. 12, 13, 81 e 94 do Decreto n.º 59.428, de 1966	Art. 12, XII			X
19. Aprovar e cassar os registros de empresas particulares de colonização nos termos dos arts. 82 e 83 do Decreto n.º 59.428, de 1966	Art. 12, XIII			X
20. Aprovar a consolidação de projetos de assentamento de reforma agrária	Art. 12, XIV			X
21. Aprovar a doação de lotes remanescentes dos projetos de assentamento do programa de reforma agrária, nos termos da Lei n.º 5.954, de 3 de dezembro de 1973.	Art. 12, XV			X
22. Aprovar a doação aos municípios de terras públicas federais destinadas à zona urbana e sua expansão, visando a implantação de cidades, vilas e povoados, na forma da Lei n.º 6.431, de 11 de julho de 1977	Art. 12, XVI			X
23. Aprovar a doação de infra-estrutura existente em assentamentos rurais situados na sua área de atuação e autorizar a aplicação da contraprestação da doação, se existente, em benefício do assentamento de situação da infra-estrutura doada.	Art. 10, XII			X

ANEXO II

Tabela de Competências e Valores de Alçadas

ÁREA: ADMINISTRATIVA	RI - INCRA	CD	CDI	CDR
1. Autorizar o Presidente a adquirir bens imóveis, inclusive para instalação de seus serviços, bem como a conceder ou alienar aqueles julgados desnecessários a tal finalidade	Art. 10, VI	X		
2. Aprovar as normas complementares que tratam de administração orçamentária e financeira em conformidade com a legislação vigente.	Art. 11, I e VIII		X	
3. Aprovar as normas complementares que tratam da contabilidade do INCRA em conformidade com a legislação vigente	Art. 11, I e VIII		X	
4. Aprovar as contas e balanços gerais do INCRA	Art. 10, VIII	X		
5. Aprovar as normas gerais que tratam da administração do patrimônio do INCRA, inclusive a locação dos imóveis funcionais	Art. 11, I e VIII		X	
6. Aprovar as normas complementares que tratam da administração dos serviços gerais compreendendo: transporte, reprografia, serviços gráficos, telecomunicações, serviços de limpeza, manutenção e vigilância, protocolo, arquivos, manutenção de equipamentos, emissão de passagens, acervo bibliográfico	Art. 11, I e VIII		X	
7. Aprovar as normas complementares que tratam da aquisição de bens e contratos de prestação de serviços	Art. 10, IV, “e”	X		
8. Aprovar os atos pertinentes à aquisição de bens e contratos de prestação de serviços nas modalidades abaixo:				
8.1 Carta Convite: a) Administração Central b) Superintendência Regional	Art. 10, XII		X	X
8.2 Tomada de Preços: a) Administração Central b) Superintendências Regionais	Art. 10, XII		X	X
8.3 Concorrência:	Art. 10, XII	X		
9. Aprovar a doação e a alienação de material ocioso, de uso antieconômico ou inservível da Administração Central	Art. 11, IV		X	
10. Aprovar a alienação de material ocioso, de uso antieconômico ou inservível da Superintendência Regional	Art. 12, VII			X

ANEXO III

Tabela de Competências e Valores de Alçadas

ÁREA: ESTRATÉGICA	RI - INCRA	CD	CDI	CDR
1. Deliberar sobre as propostas dos Planos Nacionais e Regionais de Reforma Agrária a serem submetidos à instância superior.	Art. 10, I	X		
2. Aprovar a proposta orçamentária anual do INCRA e solicitações de créditos adicionais.	Art. 10, II	X		
3. Aprovar a programação operacional anual do INCRA e suas alterações, com detalhamento das metas e recursos	Art. 10, III	X		
4. Formular, no âmbito regional, o plano plurianual e a programação operacional anual da Superintendência Regional, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Diretor	Art. 12, VIII			X
5. Dispor sobre as Superintendências Regionais, Unidades Avançadas e áreas de ações estratégicas, inclusive quanto à criação, extinção e classificação.	Art. 10, V	X		
6. Propor a criação, extinção ou remoção de Unidades Avançadas	Art. 12, VI			X
7. Avaliar o desempenho do INCRA, em nível nacional e regional	Art. 10, X	X		
8. Aprovar as diretrizes, objetivos e estratégia de atuação do INCRA, relativos às políticas fundiária e de reforma agrária e de desenvolvimento de recursos humanos	Art. 1º, I e Art. 10, I e III	X		
9. Aprovar o estabelecimento de padrões para equipamentos, programas, aplicativos e sistemas de informática visando a compatibilização e intercomunicação de dados entre as diversas unidades e atividades do INCRA, propostos pela área de informática	Art. 17, § 3º e Art. 10, XII		X	
10. Aprovar convênios, acordos, parcerias e outros instrumentos congêneres destinados à ampliação e aprimoramento das relações do INCRA com as mais diversas instituições de âmbito nacional ou que envolvam mais de um Estado.	Art. 10, IV, “f”	X		
11. Aprovar convênios, acordos, parcerias e outros instrumentos congêneres destinados à ampliação e aprimoramento das relações do INCRA com as mais diversas instituições em âmbito estadual, municipal ou microrregional.	Art. 10, XII			X
12. Aprovar as normas complementares sobre planejamento e orçamento	Art. 27, IX	X		

ANEXO IV
FLUXO DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO DE TERRAS

1. procedimentos até o encaminhamento para Decreto :

Participantes de cada Etapa	Fluxograma	Descrição das Etapas
Sala do Cidadão	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">PROPOSTA</div>	1. Recebimento da documentação e encaminhamento para Divisão Técnica.
Divisão Técnica (SR) Procuradoria Regional (SR)	<div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">ANÁLISE TÉCNICA</div>	2. Análise da documentação recebida pela Sala do Cidadão, juntamente com outros imóveis originados de seu cadastro e eger relação de imóveis para inclusão em Programação Operacional. 3. Vistoria do imóvel compreendendo: análise cadastral, notificações, mapeamento, viabilidade técnica e jurídica. 4. .Elaboração de parecer revisor quanto à correta instrução processual conforme anexo.
Comitê de Decisão Regional (CDR)	<div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">DECISÃO</div>	5. Decidir sobre o processo, observando: a) se da alçada do CDR encaminhar para Divisão de Obtenção e Destinação (Sede) as peças para edição do Decreto, permanecendo na SR os autos dos processos. b) se da alçada do CDI encaminhar o processo para Divisão de .Obtenção e Destinação para decisão.
Divisão de Obtenção e Destinação (Sede)	<div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">VERIFICA- ÇÃO</div>	6. Checagem da documentação, observando: a) se da alçada do CDR elabora os atos referentes à edição do Decreto; b) se da alçada do CDI encaminhar para decisão
Comitê de Decisão Intermediária	<div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">DECISÃO</div>	7. Decidir sobre o processo, encaminhando para Divisão de Obtenção e Destinação para elaboração dos atos referentes à edição do Decreto

2. Procedimentos a partir da publicação do Decreto pela Presidência da República:

Participantes de cada Etapa	Fluxograma	Descrição das Etapas
Presidência da República	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">DECRETO</div>	8. Aprovar e publicar o Decreto
Superintendência Regional	<div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">AVALIAÇÃO</div> <div style="text-align: center;">↓</div>	<p>9. A Divisão Técnica elabora o Laudo e submete ao Grupo Técnico de Vistoria para aprovação;</p> <p>10. Publicação do extrato do Laudo de Avaliação e manutenção em audiência pública por dez dias corridos;</p> <p>11. Encaminhamento do extrato do Laudo de Avaliação e a minuta do Despacho para a SD.</p>
Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">AUTORIZAÇÃO TDA</div> <div style="text-align: center;">↓</div>	12. Autoriza o lançamento de TDA e a descentralização de recursos bem como o ajuizamento da ação de desapropriação
Superintendência Nacional de Gestão Administrativa	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">LANÇAMENTO TDA</div> <div style="text-align: center;">↓</div>	<p>13. A Coordenação-Geral de Finanças solicita à STN o lançamento dos TDA - descentraliza os recursos para pagamento de benfeitorias.</p> <p>14. Devolve a documentação para a SR com o espelho do lançamento dos TDA e Nota de Empenho respectivos</p>
Superintendência Regional	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">PROCEDIMENTOS</div> <div style="margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Procuradoria Regional</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Justiça Fed. Do Estado</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Superintendente Regional</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Divisão Técnica</div> </div>	<p>15. Ajuiza ação de desapropriação com o depósito dos valores respectivos;</p> <p>16. Imite o INCRA na posse do Imóvel;</p> <p>17. Cria Projeto de assentamento (PA);</p> <p>18. Autoriza a publicação da Portaria de criação do PA via Sup. Nac. Gestão Adm. (SA)</p> <p>19. Promove a implantação e a consolidação do PA</p>

ANEXO V
FLUXO DO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE BENS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS.

Participantes de cada Etapa	Fluxograma	Descrição de Etapas
Unidades do INCRA	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> SOLICITAÇÃO SERVIÇOS OU AQUIS. BENS </div>	1. Especificação do bem ou serviço com Projeto Básico / Plano de Trabalho; 2. Análise prévia e justificativa do Projeto Básico/ Plano de Trabalho pelo dirigente da unidade demandante.
Área Administrativa (SAM – Sede ou Div. Sup. Adm - SR)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> ANÁLISE TÉCNICA </div>	3. Análise da proposta, pesquisa de preço, enquadramento na modalidade (dispensa, convite, tomada de preços ou concorrência), nos termos da Lei nº 8.666/93 e elaboração do Edital, de conformidade com as alçadas estabelecidas no Anexo II.
Procuradoria (Administração Central ou SR)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> ANÁLISE JURÍDICA </div>	4. Análise documental e parecer jurídico
Comitê de Decisão Regional (CDR)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> DECISÃO </div>	5. Decidir sobre o processo da contratação dos serviços ou aquisição dos bens, obedecida a alçada, encaminhando para Divisão de Suporte Administrativo para efetivar a contratação e ou Aquisição de bens. 6. Encaminhar para o CDI se ultrapassar a alçada de decisão.
Comitê de Decisão Intermediária(CDI)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> DECISÃO </div>	7. Decidir sobre o processo, obedecida a alçada, encaminhando para Coordenação de Recursos Materiais para efetivar a contratação e ou aquisição de bens. 8. Encaminhar para o CD se ultrapassar a alçada de decisão.
Conselho Diretor (CD)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> DECISÃO </div>	9. Decidir sobre o processo, encaminhando para Coordenação de Recursos Materiais, a fim de efetivar a contratação dos serviços ou aquisição de bens

ANEXO VI

QUADRO RESUMO DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO DE TERRAS



INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO.....

À Divisão de Obtenção e Destinação – SDTO PROC/INCRA/SR ()/Nº _____ Data:
Imóvel: Proprietário: Área Registrada Nº de Módulos Fiscais: Município/UF:
Data do Relatório: Área Georreferenciada: GUT: GEE: Classificação Fundiária: Área Proposta para Desapropriação:
Tipo de Exploração: Classe de Terras (%) Nota Agronômica: Capacidade de Assentamento:
Observações:
CHECK LIST
<input type="checkbox"/> Cópia da Matrícula do Imóvel; <input type="checkbox"/> Parecer Revisor da Divisão Técnica; <input type="checkbox"/> Cópia da Ata do Comitê de Decisão Regional;

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária Superintendência Nacional de Gestão Administrativa

Fluxo de lançamento de TDA



Obs: SIAFI – Sistema de Administração Financeira – União (Contábil)

Fluxo de lançamento de TDA

- 1.1 – Entrada do KIT, procedente da SD, na SA.
- 1.2 – SA – Superintendência Nacional de Gestão Administrativa, distribui Kits à Coordenação Geral de Finanças – SAF.**
- 1.3 - SAF/SAFI – **Divisão Orçamentaria e Financeira**, compatibiliza a demanda dos limites orçamentários e financeiros estabelecido pelo Decreto 4.708, á conta da fonte – 0164 – Títulos da Dívida Agrária.
- 1.4 - SAFI, procede a análise formal e aritmética, confirma CPF/CNPJ etc.
- 1.5 - SAFI, procede a conversão dos valores autorizados para indenização da terra nua, em TDA, a preço do mês em que será lançado, distribuído a quantidade de Títulos por beneficiário (s) de acordo com os prazos concedidos para resgate 15-18 ou 20 anos (Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/2001).
- 1.6 - SAFI, prepara as planilhas por imóvel e beneficiário (s), com segmento numero do lançamento.
- 1.7 - SAFI, alimenta banco de dados com as informações necessárias ao registro e acompanhamento do (s) lançamentos.
- 1.8 - SAFI, consolida as solicitações de lançamento.
- 1.9 - SA, assina ofício de encaminhamento do disquete e planilhas para lançamento TDA, à STN – Secretaria do Tesouro Nacional, declarando a disponibilidade orçamentaria e financeira.

Prazo: Os procedimentos indicados nos itens 1.1 a 1.9 demandam 2 dias.

2.0 – Encaminha solicitação de lançamento à STN, observando o calendário estabelecido por meio da Instrução Normativa Conjunta STN/INCRA/nº 01, de 07 de julho de 1995, parágrafo único da Art. 1º

“As solicitações deverão ser encaminhadas até o dia 25 do mês anterior e até o dia 10 do mês da referência, competindo à CODIP proceder os respectivos lançamentos, em dois lotes mensais, sempre com data do dia primeiro do mês de referência.”

2.1 – SAFI, distribui os Kits à SAFE – **Divisão de Execução Orçamentaria** para provisionar às SRs respectivas os recursos orçamentários destinados a atender a indenização das benfeitorias.

2.2 – SAFE, encaminha Kits para a SAFF – **Divisão de Execução Financeira**, para proceder a emissão do (s) empenho (s) inerente (s) ao lançamento, de forma prévia ao retorno da STN (concomitante).

2.3 – SAFE, devolve Kits, empenhados à SAFI.

2.4 - STN, devolve os demonstrativos de lançamento entre 10 e 15 dias (média).

Prazo: Os procedimentos dos itens 2.0 a 2.4 demandam 15 dias.

2.5 – SAFI, inclui demonstrativo de lançamento nos Kits, confere e encaminha à SA e SRs de origem, via malote, comunicando por fax à (s) SR (s) desse procedimento.

Prazo: item 2.5 demandam 2 dias.

2.6 – Procedimentos contábeis independem do andamento do fluxo.

Conclusão

Os prazos do itens 1.1 a 1.9, estão no mínimo que se consome para essas operações, para que se tenha o máximo de fedignidade dos lançamentos de emissão de TDA.

O prazo de 2 dias do item 2.5 com 1 dia de malote não tem como reduzir.

O prazo afeto a STN , já foi objeto de negociação com aquela secretaria e as datas de emissão do TDA, foram estabelecida pela Instrução Normativa Conjunta STN/INCRA n° 01 de 07 de julho de 1995. Os 15 dias de tramitação na STN estão fora da nossa governabilidade.

Prazo total de tramitação de responsabilidade da SA 19 dias.

Francisco A. A. Almeida
Superintendência Nacional de Gestão Administrativa