

**JOÃO PAULO DE FARIA SANTOS**

**A Regulação Democrática do Excedente no Campo:**

**O Ainda Indispensável Direito Agrário**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Titular Dr. Gilberto Bercovici

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2020**

**JOÃO PAULO DE FARIA SANTOS**

**A Regulação Democrática do Excedente no Campo:**

**O Ainda Indispensável Direito Agrário**

Tese apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob a orientação do Professor Titular Dr. Gilberto Bercovici.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2020**

A Helena e Caetano,  
Meus melhores presentes,  
Meus futuros mais desejados.

*“Muito tempo depois eu entendi,*

*O sertão se faz centelha*

*O sertão se faz centelha*

*O sertão se faz centelha”*

Cida Pedrosa.

*Solo para viajejo. Recife: Cepe, 2019. Página 84.*

## RESUMO

A presente tese tem o escopo de investigar o curso da regulação agrária brasileira ao longo dos séculos e, nessa trajetória, analisar a consolidação do direito agrário brasileiro dentro da lógica do direito econômico e da regulação democrática de setor estratégico da economia e de seu excedente produzido. A perspectiva de uma concretização planejada de reestruturação agrária é vista como ainda relevante no momento presente para a superação do que acontece no século XXI brasileiro, de volta a agroexportação exclusiva de commodities primárias e a uma desigualdade e concentração fundiária cada vez maiores. Os tratamentos jurídicos para a agricultura brasileira com princípios e técnicas do direito civil que remontam ao século XIX acaba por formar um “direito do agronegócio” que não substitui e negligencia aspectos fundamentais da questão agrária brasileira que, para o direito agrário, por outro lado, são fundantes.

**Palavras-Chave:** Direito Agrário. Questão Agrária. Reforma Agrária. Direito Econômico. Regulação da agricultura.

## **ABSTRACT**

This thesis aims to investigate the course of Brazilian agrarian regulation over the centuries and, in this trajectory, to analyse the consolidation of Brazilian agrarian law within the logic of economic law and democratic regulation of the strategic sector of the economy and its surplus produced. The prospect of a planned implementation of agrarian restructuring is seen as still relevant now for overcoming what is happening in the 21st century in Brazil, back to the exclusive agro-exportation of primary commodities and to an increasing inequality and land concentration. The legal treatments for Brazilian agriculture with principles and techniques of private law that date back to the 19th century end up forming a “agribusiness law” that does not replace and neglects fundamental aspects of the Brazilian agrarian question that, for agrarian law, otherwise, are fundamental.

**Keywords:** Agrarian Law. Agrarian Question. Land reform. Economic Law. Agriculture regulation.

## RIASSUNTO

Questa tesi si propone di indagare il corso della regolazione agraria brasiliana nel corso dei secoli e, in questa traiettoria, di analizzare il consolidamento del diritto agrario brasiliano all'interno della logica del diritto pubblico dell'economia e della regolazione democratica del settore strategico dell'economia e del suo surplus prodotto. La prospettiva di un'attuazione pianificata della ristrutturazione agraria è vista come ancora rilevante ora per superare ciò che sta accadendo nel ventunesimo secolo in Brasile, tornando all'esclusiva esportazione agricola di materie prime e ad una crescente disuguaglianza e concentrazione della terra. I trattamenti legali per l'agricoltura brasiliana con principi e tecniche di diritto privato che risalgono al diciannovesimo secolo finiscono per formare uno "diritto dell'agribusiness" che non sostituisce e trascura aspetti fondamentali della questione agraria brasiliana che, per il diritto agrario, altrimenti, sono fondamentale.

**Parole chiave:** Diritto Agrario. Questione Agraria. Riforma Agraria. Diritto Pubblico dell'economia. Regolazione sull'agricoltura.

# SUMÁRIO

## **Introdução 10**

## **Capítulo I – Direito Econômico como Direito da Organização da Economia 14**

- 1.1. O Pensamento Jurídico em transição do século XIX ao XX 14
- 1.2. O novo capitalismo monopolista e financeiro 24
- 1.3. A Partir do Constitucionalismo Social, um repensar sobre todo o Direito 28
- 1.4. O Planejamento Normativo Econômico 38
- 1.5. Bens Jurídico-Estratégicos para Karl Polanyi: dinheiro, trabalho e terra 44

## **Capítulo II – Direito Agrário como Tradução Jurídica da Nova Organização Econômica do Rural no Século XX 51**

- 2.1. A Questão Agrária e o Capitalismo 51
- 2.2. O Camponês sob o olhar do marxismo clássico 55
- 2.3. Um escorço de analética: a Revolução Mexicana e a Constituição de Querétaro 63
- 2.4. A crítica agrária ao Direito Civil e as primeiras legislações agrárias próprias 73
- 2.5. Os debates da autonomia e o “surgimento” do Direito Agrário 77
- 2.6. O eixo da Função Social da Propriedade e a consolidação do Direito Agrário após a 2ª. Guerra Mundial 83
- 2.7. Nacionalização como novo instituto jurídico fundamental oriundo da função social da propriedade 103

## **Capítulo III – Formação, Consolidação e Crise do Direito Agrário no Brasil 116**

- 3.1. A Questão Agrária na Formação do Território Nacional 116
- 3.2. A República do Café 124
- 3.3. Os diversos projetos agrários brasileiros do século XX 127
- 3.4. Projetos de lei e a estruturação do Direito Agrário nos anos 1960 136
- 3.5. Ditadura Militar e a modernização autoritária no campo 139
- 3.6. A política agrícola: o SNCR e a herança da concentração 146
- 3.7. O Direito Agrário no Processo Constituinte 160
- 3.8. A Nova República e a política agrária “de emergência” 168



- 3.9. O chamado “Direito do Agronegócio” e o seu significado histórico 176
- 3.10. O Indispensável Direito Agrário: urgência e tentativas de construção de um planejamento agrário estratégico no século XXI 182

**Considerações Finais 194**

**Referências Bibliográficas 199**

## INTRODUÇÃO

*“Um flagelo só é inevitável quando permanece em mistério”*

André Mayer

*“Resumindo em poucas palavras:  
o futuro da agricultura brasileira depende basicamente  
do futuro da democracia brasileira”*

José Graziano da Silva

Em 1895, sete anos após o fim efetivo da escravidão formal brasileira, o país comemorava uma superprodução de café, comemoração do que traria, entretanto, problemas posteriores, por ter sido no montante de 1 milhão de sacas a mais do que o consumo global da bebida. Em 1906, a supersafra seria maior ainda, 4 milhões de sacas além do que o mundo poderia consumir.

Nesse mesmo ano, esse mesmo país passa por uma intensa migração interna, sempre fruto de um mesmo mal: a fome. Já endêmica no país, naquele ano ela foi especialmente castigante na região Norte e Nordeste, causando, entre tantas outras, um deslocamento de milhares de pessoas rumo às margens do rio Vaza-Barris, no interior baiano, local que passaria a ser chamado por seus recém-chegados habitantes, ao perceber a redenção de ter o que cultivar e o que comer, de Belo Monte<sup>1</sup>. Mais tarde ainda, aquele “arraial que crescia vertiginosamente, coalhando as colinas”<sup>2</sup>, após o massacre que deixaria quase 25 mil mortos, ficaria conhecido nacionalmente como o Arraial de Canudos.

Em 1897 já estavam mortos, pela mão da recém-inaugurada República Brasileira, todos os sertanejos daquele arraial que acabaram decidindo dar a própria vida na luta, antes de entregá-la por falta de comida, como diversos de seus antepassados fizeram por séculos. “Um refluxo em nossa história”<sup>3</sup>, foram nomeados. E essa mesma República Brasileira continuou ativamente preocupada em queimar anualmente milhares e milhares

---

<sup>1</sup> CUNHA, Euclides da. *Os Sertões*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Página 116.

<sup>2</sup> CUNHA, op. cit. Página 117.

<sup>3</sup> CUNHA, op. cit. Página 131.

de sacas de café produzidas nos campos de todo o país, até a última supersafra, a maior de todas, em 1933.

E não somente em 1933, mas por décadas, a situação de fome, miséria, migração e desespero dos sertanejos de Canudos seguia sendo replicada em todo o país, de mero “refluxo”, Canudos se tornava um cotidiano onipresente.

A solução para essa “questão agrária”, como passa a ser chamada por intelectuais mais progressistas nos anos 1950-60, passaria a ocupar a ordem do dia nos problemas nacionais. Um desejo se multiplica, de uma mudança profunda de prioridades nesse país de supersafras e fomes endêmicas, e tornar essa realidade uma “questão” seria o primeiro passo para que se pudesse entender que sua resposta passaria, inevitavelmente, por uma reforma das estruturas e, primeiramente, por uma reforma da estrutura agrária.

A essa reforma da estrutura agrária se deu um nome: reforma agrária. E, aos poucos, também foi se entendendo que seria uma reforma institucional, jurídica, perene. E, no campo do direito, foi se construindo um novo “ramo”, um espelho do que seria reorganizar as leis e as instituições nacionais para cumprir aquela tarefa quase impossível. Muito lentamente, se organizava no Brasil, a partir de um debate global que tinha raízes europeias – especialmente italianas – o direito agrário.

Essa mudança de estruturas, esse entendimento de um direito com preocupações nacionais e democráticas não era exclusivo do direito agrário. Mais do que protagonista, o direito agrário era um dos filhos de um movimento jurídico que remontaria ao início do século XX. Na Europa, a socialdemocracia alemã trazia novos ventos que, no campo jurídico, inauguraram o constitucionalismo social e sua noção de direitos coletivos através da Assembleia Constituinte de Weimar. Nas Américas, o mesmo processo leva a considerar um outro olhar sobre a terra como bem da Nação que guiará, igualmente, ao constitucionalismo social na reforma de Querétaro, em 1917.

Esse estudo se propõe a analisar esse desenvolvimento, *pari passu*, dos novos direitos sociais, especialmente do direito agrário, em consonância com uma nova forma de se entender o direito, a ser elaborada como direito econômico. Uma visão da economia como o eixo de um direito e de uma Constituição que propõe um projeto coletivo em comum para uma Nação. E pretende defender a importância – a essencialidade, na verdade – do direito agrário dentro desse projeto e dentro desse paradigma.

Nos altos e baixos da consolidação da autonomia, em vários aspectos, do direito agrário brasileiro, podemos perceber que a situação narrada no início dessa introdução, se assemelha muito, infelizmente, a situação de 125 depois. Durante a pandemia do Coronavírus, em 2020, a exportação de commodities agrícolas bateu recordes de quantidades e de preços<sup>4</sup>, tendo em vista que outros países ricos estavam desejosos de garantir sua segurança alimentar mais confortavelmente. E, ao mesmo tempo, com a economia brasileira – e do mundo todo – freada pelo isolamento social necessário e, portanto, com quedas de renda em toda a população, alimentos básicos e produzidos em abundância pelo país, como o arroz e o óleo de soja, começaram a faltar nas prateleiras e tiveram altíssimas elevações de preços<sup>5</sup>, causando problemas semelhantes aqueles que nos assolavam há dois séculos.

Essa necessidade, portanto, de uma reorganização agrária, de uma coordenação a longo prazo da agricultura para os interesses nacionais e democráticos justifica a nossa tese, de que o direito agrário, como reordenação da política econômica agrária – como direito econômico, portanto – é fundamental ainda hoje para se debater como o excedente e os fatores de produção de nossa agricultura devem se basear em uma decisão que se funde no direito, debatido por todos, e não ter a simples base do poder e a influência política de uns poucos.

Assim, nossa proposta é escrever essa tese em três capítulos gerais, abordando todos esses movimentos jurídicos.

O primeiro capítulo irá analisar a transição que gerou mudanças estruturais na economia política capitalista e, especialmente, no pensamento jurídico, de um pandectismo dominado pelo direito civil do século XIX ao que se conformará como direito econômico do século XX, pujante desde o capítulo da Vida Econômica da Constituição de Weimar de 1919.

O segundo capítulo fará uma análise do movimento global do direito agrário, a partir de sua fonte material, de seu marco fundante – especialmente para a América Latina – a Revolução Mexicana e a Constituição de Querétaro, promulgada dois anos antes de

---

<sup>4</sup> Fonte: Folha de São Paulo. *Agronegócio bate recordes e amplia mercado apesar de pandemia de Covid*. Edição impressa de 9 de agosto de 2020.

<sup>5</sup> Fonte: Jornal Nexo. *Porque os preços dos alimentos estão subindo na pandemia*. Edição online de 09 de setembro de 2020. Endereço eletrônico: [www.nexojornal.com.br/expresso/2020/09/09/por-que-os-precos-dos-alimentos-estao-subindo-na-pandemia](http://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/09/09/por-que-os-precos-dos-alimentos-estao-subindo-na-pandemia)

Weimar. Mesmo que a questão agrária seja global, a nossa hipótese é que sua estruturação e sua possibilidade de composição por meio do direito e de reformas é, substancialmente, latino-americano, por princípio. O camponês, que foi considerado, na Europa, sobra, será, em nosso continente, protagonista de mudanças jurídicas que levaram a um constitucionalismo social próprio. E, ainda, a um direito agrário próprio.

Por fim, no terceiro capítulo, o estudo se debruçará sobre a história brasileira e seus “séculos de latifúndio”, sobre sua “questão agrária” e as diversas tentativas jurídicas de consolidar um direito agrário como uma resposta ao debate. E, como, a cada tentativa, se transfigurava um projeto nacional próprio, ousado ou dependente, mas sempre vinculado com a regulação jurídica, desde a Lei Imperial n. 601/1850, a Lei de Terras.

Ao fim e ao cabo, nossa hipótese a ser testada é de que essa resposta jurídica à “questão agrária” ainda é necessária em pleno século XXI. E ainda deve se colocar como regulação da economia agrária nacional, dependente de um direito agrário que se porte como um direito econômico, como uma instrumentalização necessária de reformas estruturais de nosso Estado e de nossa economia. Em algum momento, a tentativa pode se tornar soluções jurídicas para conseguirmos avançar rumo a um país que se preocupe que suas supersafras agrícolas não sejam um fim em si mesmo, mas um instrumento para a existência digna de um povo seguramente bem alimentado, de forma perene.

# CAPÍTULO I

## DIREITO ECONÔMICO COMO DIREITO DA ORGANIZAÇÃO DA ECONOMIA

### 1.1. O Pensamento Jurídico em transição do século XIX ao XX

O século XIX, simultaneamente ao auge da Revolução Industrial que reformula conceitos sociais de vida urbana e rural, para o pensamento jurídico, se firma como um período de grandes consolidações dogmáticas, que fundamentarão a ordem política e normativa que vinha sendo gestada desde, pelo menos, o final do século XVII.

Primeiro, e paradigmaticamente, temos o advento do *Code Civil* de Napoleão Bonaparte, que entra em vigor em 21 de março de 1804, consagrando em 2.281 artigos a lógica do individualismo proprietário, oriunda do 17º artigo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que enunciava – e ainda enuncia, por seguir em plena vigência – a propriedade como “direito inviolável e sagrado”<sup>6</sup>.

Esse individualismo proprietário – tese de Pietro Barcellona de que há uma correspondência entre o indivíduo e a propriedade burguesa<sup>7</sup>, bem definida por Paolo Grossi como “quella proiezione esterna del soggetto che è il patrimonio; il quale non è

---

<sup>6</sup> O artigo completo diz “*Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização*”.

<sup>7</sup> Em um breve resumo, Barcellona afirma que a propriedade privada significa uma forma geral de disponibilidade das coisas e, assim, transforma-as em uma abstração e artificialidade que as torna plenamente prontas a serem equivalentes universais. Essa artificialidade termina tornando-se a forma organizativa de toda a sociedade e das relações humanas. Ou seja, é a propriedade privada transformada em valor universal abstrato, uma vez amputada de qualquer historicidade geográfica, cultural e histórica – o império do valor de troca sobre o valor de uso – que passará a também definir o humano. Não somente as coisas passam a ser disponíveis e apropriáveis, mas os próprios indivíduos se tornam abstratamente mensuráveis, sob a lógica da igualdade perante a lei, passando a meros seres preenchidos por uma luta eterna pela posse ilimitada das coisas: “*El concepto de propiedad privada como forma general de la disponibilidad de las cosas a ser poseídas, transformadas y consumidas, se convierte en norma de funcionamiento de toda la sociedad y de las relaciones humanas, que de este modo quedan entregadas definitivamente a la abstracción constituyente, a la extrema artificialidad de la autonomía de la esfera económica. La individualidad concreta se confía a la subjetividad jurídica abstracta y la calculabilidad monetaria de los valores monetaria de los valores de cambio de los productos del trabajo humano: la individualidad viviente, material y empírica es formalizada por la extrema artificialidad del orden jurídico, de la igualdad de derechos y del intercambio de equivalentes.*” BARCELLONA, Pietro. *El Individualismo Propietario*. Madrid: Editora Trotta, 1996. Página 21.

più soltanto un'appendice significativa ricchezza e benessere, ma qualcosa di più”<sup>8</sup> – será, então, a lógica orientadora, a atitude antropológica subjacente<sup>9</sup> a todas as relações sociais da ordem nascente, que o Código desejava perenizar. A revolução acabaria nele, como anunciava o próprio Napoleão, e ele seria um Código feito, *a priori*, para durar para sempre e acabará se tornando “o texto legislativo mais cumulado de êxitos de todo o século”.<sup>10</sup>

Soma-se ao Código Civil Francês outro movimento jurídico igualmente paradigmático, e que se relaciona à mesma visão individualista proprietária, aprofundando-a, que ficou conhecido como Pandectismo Alemão. Tal movimento, inicialmente vinculado a um estudo histórico das Pandectas – a denominação grega do Digesto de Justiniano –, se descolará desse objetivo inicial e sistematizará o direito enquanto teoria racional e formal – tendo sua forma mais acabada na jurisprudência dos conceitos –, construindo um sistema jurídico fechado e autônomo<sup>11</sup>, baseado na universalidade abstrata que se identificará com a universalização da troca mercantil, se adequando perfeitamente, portanto, a ordem burguesa<sup>12</sup>.

O direito privado abstrato e a sua autonomia privada – que permitiu pela primeira vez o “livre” ajuste dos salários e das rendas, a responsabilização ilimitada do devedor e do solo, a livre divisão das heranças e a pulverização da propriedade – representou um elemento favorável para os grupos econômicos em expansão da finança, do comércio e da indústria, em desfavor das profissões e classes sem capital. (...) a pandectística se teria tornado, com a liberdade contratual e de propriedade, num instrumento da sociedade de classe burguesa.”<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> “aquela projeção externa do sujeito que é o patrimônio; que não é mais apenas um apêndice que significa riqueza e bem-estar, mas algo mais.”. Tradução Livre. GROSSI, Paolo. *L'Europa del Diritto*. Bari: Editori Laterza Fare L'Europa, 2007. Página 114.

<sup>9</sup> GROSSI, Paolo. Op. cit. 2007. Página 113.

<sup>10</sup> WIEACKER, Franz. *História do Direito Privado Moderno*. 5ª. Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2015. Página 391

<sup>11</sup> “Uma dada ordem jurídica constitui um sistema fechado (i.e., autônomo e coerente) de instituições e normas e, por isso, independente da realidade social das relações da vida reguladas por essas instituições e normas. Admitido isto. É em princípio possível decidir corretamente todas as situações jurídicas apenas por meio de uma operação lógica que subsuma a situação real à valoração hipotética contida num princípio geral de caráter dogmático (e implícito também nos conceitos científicos.” WIEACKER, op. cit., 2015. Página 494.

<sup>12</sup> BERCOVICI, Gilberto. O Ainda Indispensável Direito Econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita et alii. (org.). *Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

<sup>13</sup> WIEACKER, op. cit. 2015. Página 504-505.

Essa escola jurídica alemã inclusive, diante da impossibilidade de se reproduzir um Código Civil liberal tão rapidamente naquela região ainda não unificada nacionalmente<sup>14</sup>, concentra-se na enunciação de categorias jurídicas de orientação formalista<sup>15</sup> que expandiam o pensamento civilista moderno para uma teoria geral da relação jurídica, com o binômio direito subjetivo e direito objetivo<sup>16</sup>.

Esse próprio binômio, que invariavelmente tem a propriedade como grande direito subjetivo, traz em si sua concepção altamente ideológica e localizadamente burguesa. Tais categorias jurídicas que, na hipótese mais antiga, remontariam ao nominalismo do século XIV<sup>17</sup> eram tidas como “romanas” somente como uma tentativa – equivocada – de legitimação histórica<sup>18</sup>, tendo em vista seu lastro manifestamente anacrônico.

A concepção tradicional de que o direito é um objeto do conhecimento jurídico diferente do dever, de que àquele caberia mesmo a prioridade em relação a este, é sem dúvida devida à doutrina do Direito natural. Esta parte da suposição de direitos naturais, de direitos inatos ao homem, que existem antes de toda e qualquer ordem jurídica positiva. Entre eles desempenha um papel principal o direito subjetivo da propriedade individual

---

<sup>14</sup> Notória era a hegemonia na Prússia – e em toda a região que se tornaria posteriormente Alemanha – a rejeição a codificação como algo estrangeiro, francês, que extirparia o direito alemão de suas características “genuínas e tradicionais”. A maior representação jurídica desse movimento foi a Escola Histórica do Direito de Friedrich Von Savigny, que comparava o Código Napoleônico a um câncer que carcomia a Alemanha: “*Cuando el Códe se infiltró em Alemania y siguió carcomiendo sin cesar, como un cáncer*”. ver “Da Vocação da Nossa Época para a Legislação e a Jurisprudência”, publicado originalmente em 1814.

<sup>15</sup> WIECKAR, op. cit., 2007. 491.

<sup>16</sup> “*But it has been proved, specially by the normative, that is, the pure theory of law, that the dualism of subjective and objective law has a political-ideological tendency, similar to that of private and public law. It implies the view that the subjective law, the right, is logically and historically prior to the objective law, the legal order, and that it has precedence in relation to duty (obligatio): that is to say, that first rights come into existence and then the state guarantees these rights by establishing an objective legal order, imposing the corresponding obligations. A scientific, that is, politically unbiased theory shows that just the contrary is true, that there can be no right without an obligation, although there may be obligations without corresponding rights.*” (“Mas provou-se, especialmente pela normativa, isto é, pela teoria pura do direito, que o dualismo entre direito subjetivo e objetivo tem uma tendência político-ideológica semelhante à do Direito Privado e Público. Isso implica a visão de que o direito subjetivo é lógica e historicamente anterior ao direito objetivo, da ordem jurídica, e que tem precedência em relação ao dever (obrigação); isto é, que primeiro passam a existir os direitos e, em seguida, o Estado garante estes direitos através do estabelecimento de uma ordem jurídica objetiva, impondo obrigações correspondentes. Uma teoria científica, ou seja, politicamente imparcial revela que na verdade o contrário é verdadeiro, que não pode existir direito sem obrigação, apesar de existirem obrigações sem direitos correspondentes”) – Tradução Livre). KELSEN, Hans. *The Communist Theory of Law*. Nova Iorque: Frederick A. Praeger, 1955. Páginas 97-98.

<sup>17</sup> “*A ideia do direito subjetivo teria como pai o nominalismo de Guilherme de Ockham, não remonta muito além do começo do século XIV*”. VILLEY, Michel. *A Formação do Pensamento Jurídico Moderno*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005. Página 251

<sup>18</sup> Historiadores do direito de peso, como o francês Gabriel Le Bras chegavam a afirmar tal fetiche ao extremo, dizendo que a noção de direito subjetivo seria “*tão antiga quanto Adão e Eva*”. VILLEY, op. cit. Página 251.



(...) É, portanto, uma concepção a-histórica e incorreta aquela segundo a qual os direitos em sentido subjetivo mais não são do que projeções do Direito em sentido objetivo.<sup>19</sup>

Essa mesma teoria, especialmente após as derrotas republicanas na Europa da Primavera dos Povos de 1848, já não mais meramente civilista, mas sim um padrão hegemônico a englobar – ou pretender englobar – todo o fenômeno do Direito, gera, como uma de suas consequências, um pensamento sobre o Estado que pudesse substituir o político por um direito supostamente técnico, transformando o modo conservador e “neutro” – na verdade formalista e pandectista – como o único *modus operandi* jurídico válido:

O engajamento político foi substituído, então, pelo ideal da cientificidade jurídica. Esperava-se, com isso, alcançar também no direito público a sistematicidade e a precisão conceitual do direito civil. Tanto o direito do Estado quanto o direito administrativo em lento desenvolvimento deviam ser desvinculados de elementos não jurídicos (históricos, políticos ou de outras ciências que estudavam o Estado). Deviam, também, ser descritos de forma “puramente jurídica”.<sup>20</sup>

A transposição do método jurídico do direito privado para o público<sup>21</sup>, seria levado ao extremo, repaginando o brocardo medieval de que ninguém é bom jurista se não for bartolista (*nemo bonus iurista nisi bartolista*), agora entendido como já não se era bom jurista se não se fosse civilista: “...sobretudo Jhering, Gerber e Laband prosseguiram na elaboração do método construtivo da pandectística e transportaram-no para outras disciplinas, sobretudo para o direito público”<sup>22</sup>.

A força do direito público seria agora uma conveniência à burguesia, que a direcionará a uma intensa atividade legislativa estatal a codificar todo o direito nos parâmetros dela<sup>23</sup>, o direito público se transforma em um saber “com a missão de

---

<sup>19</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 8ª. Edição. São Paulo: Editora WMF Martins, 2009. Página 145.

<sup>2020</sup> STOLLEIS, Michael. *Direito Público na Alemanha: Uma história do Século XVI ao XXI*. São Paulo, Saraiva Educação, 2018. Página 89.

<sup>21</sup> BERCOVICI, op. cit. 2009. Página 506.

<sup>22</sup> WIEACKER, op. cit., 2007. Página 492.

<sup>23</sup> GROSSI, op. cit. 2007. Página 115.

assegurar os direitos de cada um, tornando assim o direito público um instrumento do direito privado”<sup>24</sup>.

Mas, seja na codificação, seja na teoria geral do direito, sempre a busca era por categorias imutáveis, eternas, “verdades auto evidentes”, para usarmos o termo exato da Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776)<sup>25</sup>, um dos documentos que inauguram o constitucionalismo liberal que também ganhava corpo internacionalmente naquele momento, de forma conjunta a esse movimento formalista e liberal.

O direito público, portanto, vai se afastando de sua ideia rousseauiana de “direito político”<sup>26</sup> e se aproximando cada vez mais de uma área jurídica nova, coordenada pela razão burguesa, como uma forma para além da política: o constitucionalismo. A metodologia jurídica dessa nova área, inclusive no direito público, fará com que a “atividade do jurista passasse a ser técnico-cognitiva, não mais prático-valorativa”<sup>27</sup>.

É a nascente economia liberal consolidada na sociedade burguesa que revela a “utilidade da pandectística recepcionada, de forma a poder lidar com as tarefas da economia de mercado livre”<sup>28</sup>. A utilização desse direito estanque e “coagulado”, supostamente neutro e fora das lutas cotidianas dos povos – em um movimento de três frentes, quais sejam: teórica, legal e constitucional – é o que o próprio Antonio Gramsci dissecou posteriormente, em uma análise da sociedade civil em formação em suas diversas instituições, na qual ele relembra a retomada de todo o renascimento jurídico – que faz parte o Pandectismo, de forma tardia – em sua fixação pelo estanque Código Justiniano dos bizantinos, tomando este por “direito romano por excelência”, em detrimento dos séculos de cotidiano inegavelmente prático e irrepetível da formação de jurisprudência romana.

Il ‘diritto’ romano consisteva essenzialmente in un metodo di creazione del diritto, nella risoluzione continua della casistica giurisprudenziale. I bizantini (Giustiniano) raccolsero la massa dei casi di diritto risolti dall’attività giuridica concreta

---

<sup>24</sup> BERCOVICI, op. cit., 2009. Página 173.

<sup>25</sup> “*Consideramos estas verdades como autoevidentes, que todos os homens são criados iguais, que são dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes são vida, liberdade e busca da felicidade.*” (Declaração de Independência dos Estados Unidos, 1776)

<sup>26</sup> “Até o século XIX, a expressão direito público ou direito político era mais utilizada na academia do que direito constitucional”. BERCOVICI, op. cit. 2009. Página 176.t

<sup>27</sup> BERCOVICI, op. cit. 2009. Página 174.

<sup>28</sup> MOHNHAUPT, Heinz. Justus Wilhelm Hedemann e o Desenvolvimento da Disciplina Direito Econômico. In: BERCOVICI, Gilberto. *Cem Anos da Constituição de Weimar (1919-2019)*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. Página 485.

dei Romani, não como documentação histórica, mas como código ossificado e permanente. Este passo de um 'método' a um 'código' permanente pode também assumir-se como a fim de um'età, o passo de uma história em contínuo e rápido desenvolvimento, a uma fase histórica relativamente estagnada. A renascença do 'direito romano', isto é, da codificação bizantina do método romano de resolver as questões de direito, coincide com o surgimento de um grupo social que deseja uma 'legislação' permanente, superior aos arbitrios dos magistrados (movimento que culmina no 'constitucionalismo') porque só em um quadro permanente de 'concordia discorde' de luta dentro de uma moldura legal que fixe os limites do arbítrio individual, se poderia desenvolver a força implícita em sua função histórica.<sup>29</sup>

Gramsci, nessa passagem, consegue entender que esse fenômeno (anterior, mas com seu auge no século XIX) enunciava um direito estacionado, ou seja, não mais como um dinamismo, como um método empírico a ser feito a partir de cada realidade, em torno dos vários significados práticos da equidade, diferente a cada caso. A hegemonização teórica do direito privado sobre o direito público, inclusive, já se coloca nessa tentativa de fotografar para sempre o Direito Romano, tendo em vista que a própria *summa divisio* entre um direito público – de mera importância histórica – e um direito privado – eterno – era muito mais teórica que prática, inclusive em Roma:

"Separados em teoria, o direito público e o direito privado constituíam, porém, uma unidade real 'do direito'. Essa unidade incluía não apenas o direito relativo a matérias temporais e religiosas, mas também os direitos particulares existentes no âmbito cidadão e rural, além dos direitos especiais próprios de certos grupos sociais. Uma bipartição categórica em direito 'privado' e direito 'público' era desconhecida na teoria e na prática."<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> "O 'direito' romano consistia essencialmente em um método de criação do direito, na resolução contínua da casuística jurisprudencial. Os bizantinos (Justiniano) recolheram a massa de casos do direito resolvidos pela atividade jurídica concreta dos romanos, mas não como documentação histórica, mas como código ossificado e permanente. Esta passagem de um 'método' para um 'código' permanente pode ser assumida como o fim de uma idade, a passagem de uma história em contínuo e rápido desenvolvimento, a uma fase histórica relativamente estagnada. O renascimento do 'direito romano', isto é, da codificação bizantina do método romano de resolver questões de direito, coincide com o surgimento de um grupo social que deseja uma 'legislação' permanente', superior aos arbitrios dos magistrados (movimento que culmina no constitucionalismo) porque somente em um quadro permanente de 'concordia discorde' da luta dentro de parâmetros legais que fixe os limites do arbítrio individual, se poderia desenvolver a força implícita em sua função histórica." (Tradução Livre). GRAMSCI, Antonio. *Quaderni del Carcere*. Volume Secondo (Quaderni 6-11). Turim: Giulio Einaudi editore, 2014. Página 732

<sup>30</sup> STOLLEIS, op. cit. 2018. Página 36.

Na verdade, essa tentativa era fruto muito mais de um “preconceito difundido” do que de um alicerce histórico<sup>31</sup>. O que surgia, na verdade, era fruto do “renascimento jurídico” iniciado em Bologna no século XII – e posteriormente ancorado no nominalismo, conforme dito anteriormente – e que estaria tendo agora – especialmente pós-Pandectismo ou na jurisprudência dos conceitos – seu desenlace final: estancar e petrificar a antiga casuística da República e do Império Romano – que, já antevia, diferente do que aconteceria depois, a necessidade de circulação como um elemento vital do direito<sup>32</sup> – no seu “modo Bizantino” mais restrito, codificado, sagrado e definitivo. E, com isso, portanto, se garantiria uma eternidade segura ao sistema de produção burguês que se consolidava e expandia para muito além da Europa.

Esse desenlace final, no entanto, seria também o coveiro desse mesmo movimento, que, por pretender essa estabilidade absoluta, pura e imutável, trazia a certeza de que seus dias de glória inovativa e exultante estariam no passado. Ao se querer eternizar o Direito, se perdia no caminho o que ele teria de mais relevante, a prática cotidiana renovadora perante fatos sempre irrepetíveis.

Nesse mesmo sentido, relembra também Fábio Konder Comparato a velha oposição romanística entre *jus civile* e *jus honorarium*, mas com desleixo em relação ao segundo sobre o primeiro<sup>33</sup>. É essa oposição e esse desleixo que, segundo ele, afastaria cada vez mais a teoria jurídica que era produzida de uma válida interpretação da realidade, que, como dito, indomável, seguia mudando.

Essa citação de Gramsci ainda nos leva a um outro ponto relevante: o Direito não teria só essa forma de “código permanente”, mas há sempre a possibilidade de entendê-lo como um retorno a prática analítica do cotidiano renovado. Ou seja, o Direito também pode ser definido como um “método”, definição essa que será corrente nos estudos

---

<sup>31</sup> “Um preconceito muito difundido é o de que o direito da Europa moderna deveria sua estrutura subjetivista à influência do direito romano. Teríamos herdado do mundo germânico costumes comunitários dos quais nos teríamos libertado progressivamente a partir do século XVI, e deveríamos à renascença do direito romano estas concepções: por um lado, a propriedade absoluta – direito de desfrutar e de abusar da coisa do modo mais absoluto – às vezes também chamada de ‘propriedade à romana’; por outro, toda a rede de nossos direitos subjetivos, direito de crédito, direitos de servidão, direitos processuais, direitos reais ou direitos pessoais. Até mesmo os direitos públicos de nossas democracias modernas, como o direito de voto ou as diversas liberdades públicas, chegaram a ser tidos por derivados da república romana. Apesar de seu sucesso entre o público, considero essa doutrina errônea. Dá provas de um método racista de explicação histórica, hoje desmentido.” VILLEY, op. cit. 2005. Página 256.

<sup>32</sup> MOHNNAUPT, op. cit. Página 485

<sup>33</sup> COMPARATO, Fábio Konder. O Indispensável Direito Econômico. In: *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial*. Forense: Rio de Janeiro, 1978. Página 454.

posteriores sobre o direito econômico<sup>34</sup>, que não seria simplesmente um novo campo jurídico temático e sim um novo método, o método jurídico materialista e historicista das estruturas econômico-sociais e suas funções sistêmicas (finalísticas), que variam com o tempo, estando sempre à mercê da história, conforme lição clássica de Ihering:

O direito não exprime a verdade absoluta: a verdade é apenas relativa e mede-se pelo seu fim. E assim é que o direito não só pode, mas deve mesmo ser infinitamente variado. (...) No domínio do direito nada existe senão pelo fim e para o fim.”<sup>35</sup>

Enquanto o pandectismo eram tentativas de expurgar a dimensão histórica do Direito<sup>36</sup>, a virada do século XIX para o século XX traria, por outro lado, a volta do método histórico a um lugar de algum destaque no pensamento jurídico, uma repaginação do Direito Romano cotidiano perdido, no qual o eixo central é de que é da história que emanam e dependem os conceitos jurídicos<sup>37</sup>. Estaria, então, o Direito se reconciliando com sua “doutrina real”, na expressão de Eros Grau:

“O Direito Econômico, se não instala, por si só, o movimento que tende a alinhar, ao lado da Teoria Jurídica Formal, a Doutrina Real do Direito, a ele confere a devida importância e relevância. Pensar Direito Econômico é pensar o Direito como um nível do todo social – nível da realidade, pois – como mediação específica e necessária das relações econômicas. Pensar Direito Econômico é optar pela adoção de um modelo de interpretação essencialmente teleológico, funcional, que instrumentará toda a interpretação jurídica, no sentido de que conforma a interpretação de todo o Direito. É compreender que a realidade jurídica não se resume ao Direito formal. É concebê-lo – o Direito Econômico – como um novo método de análise, substancial e crítica, que o transforma não em Direito de síntese, mas sincretismo metodológico.”<sup>38</sup>

Ou seja, para além de uma noção racional, universal e atemporal, baseada em uma igualdade formal que buscaria uma equivalência com a troca mercantil, para eternizá-la,

---

<sup>34</sup> MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição: Para o Conceito de Constituição Econômica*. Coimbra: Editora Coimbra, 1979. Páginas 63-65.

<sup>35</sup> VON IHERING, Rudolf. *A Evolução do Direito: Zweck im Recht*. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1953. Páginas 348 e 350

<sup>36</sup> STOLLEIS, op. cit. 2018. Página 93.

<sup>37</sup> “O caráter puramente formal e a generalidade destes conceitos e categorias deixam suficientemente claros os limites do seu valor para a elaboração científica do Direito, que existe sempre, apenas, numa determinada individualidade histórica” CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito*. 3ª. Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996. Página 27

<sup>38</sup> GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2015. Página 148.

o direito deveria buscar suas circunstâncias, seu contexto concreto e o modo de produção que está inserido e que está, cotidianamente, em mutação dialética.

Esse novo método era histórico por lidar com a história formulada a seu tempo e, portanto, se diferenciava em muito, do inaugurado por Friedrich von Savigny no século XIX alemão, na famosa Escola Histórica do Direito, por este último, para além de uma análise do “direito e de suas circunstâncias”, se apegou a uma noção de história progressiva da ciência do direito, transformando-se em algo semelhante ao pandectismo, se tornando, ao fim, um dos expoentes também da jurisprudência dos conceitos.

Apesar da aparência eterna do seu programa e apesar de muitas contribuições individuais de natureza histórico-jurídica, a Escola Histórica do Direito aplicou a maior parte do seu vigor espiritual à construção de uma civilística sistemática; ela tornou-se – de acordo com o título dos seus manuais mais característicos – numa pandectística ou ciência dos pandectas. Prosseguiu, assim, a orientação formalista, aberta por Anselm Feuerbach e pela teoria metodológica do jovem Savigny, e que transportou para a matéria do direito comum a construção sistemática e conceitual do anterior jusracionalismo.<sup>39</sup>

A história agora, diferentemente, é tida como algo para além do direito romano, e até mesmo para além do direito, influenciando-o e moldando-o. A fim de dar conta do real, surge essa noção de uma certa hegemonia do direito enquanto pensamento historicamente inserido a seu próprio tempo. Como teriam vaticinado Marx e Engels décadas antes, “o direito não tem história própria”<sup>40</sup>, acompanharia, portanto, a história social a sua volta, ignorando códigos ossificados ou teorias supostamente “aritméticas” com pretensão de serem a-históricas.

É, então, que vem a própria realidade histórica – sem a defasagem de dois mil anos – para devastar essa certeza (ou pureza) jurídica no início do século XX, especialmente após o estopim das guerras mundiais.

A realidade que o novo século trouxe, de forma implacável, foi o agravamento das condições de monopólios nacionais europeus e a consolidação, nesse sentido, das relações de produção burguesa. A partir dessa situação socioeconômica, o próprio pensamento jurídico também se modifica, gerando uma necessidade mais premente de regulação dos

---

<sup>39</sup> WIEACKER, op. cit. 2015. Página 491.

<sup>40</sup> “Não se pode esquecer que o direito, tal como a religião, não tem história própria”. MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Boitempo, 2000. Página 76.

institutos econômicos, especialmente os que classicamente já se colocavam exclusivamente sob a órbita do direito civil (propriedade, contratos etc.). Não somente urgia uma regulação mais próxima, mas também mais inovadora, por ser mais comprometida com a análise de uma conjuntura muito mais instável que se apresentava a todos.

Logo, a propriedade privada, consagrada no século XIX, como vimos, como sagrada e inviolável, começa a se tornar muito mais permeável a teorias menos individualistas, como a função social e mesmo um reforço do direito administrativo de outrora, que agora traria teses factíveis até mesmo sobre a nacionalização de determinados bens de produção<sup>41</sup>.

Bens de produção que, mais bem conceituados, passam a ter sobre si outros parâmetros normativos tão diversos dos anteriores que levarão a mudanças estruturais no próprio pensamento jurídico geral. São essas mudanças que serão consolidadas com o advento do direito econômico, por um âmbito geral, e o advento do direito agrário, no estudo do bem de produção terra agrária.

O objetivo dessa tese é, portanto, debater tais consolidações em seus dois primeiros capítulos, para depois narrar e analisar a caminhada da política agrária brasileira. E, para isso, nesse primeiro capítulo o escopo é a análise das mudanças históricas gerais nas relações de produção e sua respectiva estrutura nessa nova formatação teórica do Direito Econômico.

Analisaremos, primeiro, a própria mudança do modo de produção – o advento do capitalismo monopolista e altamente financeirizado no fim do século XIX e início do século XX – e depois do novo olhar que será firmado em categorias da constituição econômica e do direito econômico.

Direito econômico este que, segundo nossa hipótese, incluirá, então, o direito agrário, que é parte do fenômeno narrado por Franz Wieacker do “novo direito social e econômico que quebrou o predomínio do direito do direito privado a partir da primeira Guerra Mundial e que haveria de dissolver sua unidade interna”<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> KATZAROV, Konstantin. *The Theory of Nationalisation*. Haia: Martinus Nijhoff, 1964.

<sup>42</sup> WIEACKER, op. cit. 2015. Página 630.

Por isso que, nesse primeiro momento, trataremos de direito econômico em seus institutos mais gerais e que interessam, por igual, ao campo como um todo, quais sejam a constituição econômica, o planejamento jurídico-constitucional e a regulamentação mais incisiva sobre setores estratégicos da economia que incidam sobre bens jurídicos essenciais à reprodução social.

E, assim, ainda não será esse o momento de aprofundar no debate administrativo de limitações ao direito de propriedade e mesmo a nacionalização de bens privados de produção, junto com o longo debate sobre função social da propriedade. Deixaremos esses tópicos para um segundo capítulo, onde serão desenvolvidos a partir do histórico de consolidação do direito agrário, como estudo próprio – autônomo ou não – da teoria do direito e do direito econômico, que se construiu tendo nesses institutos mais específicos seus princípios fundamentais.

## **1.2. O novo capitalismo monopolista e financeiro**

Já antes do advento do chamado capitalismo monopolista, ainda no final da estruturação histórica nascente do capitalismo concorrencial é o próprio Karl Marx, na sua obra-prima de 1867, que enuncia a hipótese de que a concentração era um movimento da própria dinâmica objetiva desse sistema. Cada vez mais o “capital seria expropriado pelo capital”, em busca de escala e produtividade do trabalho que venceriam a luta concorrencial por baixo preço. Essa “atração dos centros de acumulação” é assim descrita por ele:

“Quem será o expropriado, agora, não é mais o trabalhador que trabalha para si próprio, mas o capitalista que explora muitos trabalhadores. Essa expropriação se consome por meio do jogo das leis imanentes da própria produção capitalista, por meio da centralização dos capitais. Cada capitalista liquida muitos outros. Paralelamente a essa centralização, ou à expropriação de muitos capitalistas por poucos, desenvolve-se a forma cooperativa do processo de trabalho em escala cada vez maior, a aplicação técnica consciente da ciência, a exploração planejada da terra, a transformação dos meios de trabalho em meios de trabalho que só podem ser utilizados coletivamente, a economia de



todos os meios de produção graças a seu uso como meios de produção do trabalho social.”<sup>43</sup>

Tal movimento rumo a um capitalismo monopolista – que poderia chegar ao ponto de todo o capital nacional nas mãos de um só capitalista ou de uma mesma sociedade de capitalistas – forçaria um sistema econômico cada vez mais distante das necessidades do mercado, em um processo de produção precedendo o consumo, na qual a oferta é quem tenta forçar a procura, e não o contrário.

Tal nível de sociabilização extrema e centralização das forças produtivas acabou realmente abalando estruturalmente o capitalismo, por diversas vezes, em crises sucessivas, começando ainda com Marx em vida, no chamado “Pânico de 1873” que dissolveu a bolsa de valores de Viena naquela que foi a primeira mega bolha especulativa da história, mas que não foi a última e nem a mais catastrófica, tendo em vista o auge da Crise de 1929 e sua “Grande Depressão” econômica global subsequente.

Mas o que ainda salta aos olhos no trecho supracitado de Marx, é que essa concentração também deixa cada vez mais evidente a necessidade de planejamento da produção (“da terra”, inclusive, nas palavras dele).

O pensamento marxiano recorre a analogia de que a empresa seria uma ilha de planejamento – hierárquica e racional – na ordem espontânea e irracional do mercado (como também, veremos adiante, será o sentido da centralidade da “empresa agrária” nos futuros estudos jurídicos sobre o campo). Logo, o monopólio levaria a um planejamento cada vez mais intenso e a uma socialização do trabalho coletivo em outro patamar anteriormente não vislumbrado e, é nessa mesma toada, que o pensador alemão chega inclusive a acreditar que “a centralização dos meios de produção e a socialização do trabalho atingem graus em que se tornam incompatíveis com seu invólucro capitalista”<sup>44</sup>.

O advento do século XX, se não demonstrou o absoluto acerto de Marx, mostrou que “um tipo de capitalismo” seguramente estava incompatível com a nova realidade econômica nascente. E a centralização e o planejamento da economia entram, por definitivo, na ordem do dia, seja em países que agora, após a Revolução de 1917, se

---

<sup>43</sup> MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política. Livro I*. São Paulo: Boitempo, 2013. Página 832.

<sup>44</sup> MARX, op. cit. Página 832.

proclamavam abertamente socialistas, ou mesmo nos países indubitavelmente capitalistas, especialmente Estados Unidos e Europa Ocidental.

Essa centralização, diga-se, se inicia no próprio esforço de guerra (1914-18)<sup>45</sup>, quando a acefalia do caos do mercado se estrutura no Estado com uma disciplina e uma organização militar – inicialmente provisória, baseada em “leis extraordinárias e delegação de plenos poderes”<sup>46</sup> –, levando as grandes nações europeias a entrarem nessa modulação ou sucumbirem.

“A luta contra a economia do inimigo envolveu a disputa por matérias-primas, tecnologia e inovação. Novas formas de logística e de planejamento se fizeram necessárias, inclusive com a criação de corporações estatais específicas para a guerra, que organizaram a indústria e a agricultura. Era a organização do que se convencionou chamar de ‘economia de guerra’.”<sup>47</sup>

Ao fim da guerra, portanto, há um certo consenso em relação a um ponto de não retorno, ou seja, uma economia organizada e regulada para a guerra, poderia ter a mesma eficiência se garantisse também regras e institutos jurídicos para a ampliação do bem-estar nacional, nos mais diversos conceitos possíveis. Não seria razoável, portanto, renunciar a tamanha eficiência comprovada empiricamente anos antes.

Essa superação definitiva tanto “de uma certa concepção clássica da guerra e da economia”<sup>48</sup> pode ser resumida na frase do economista vienense Otto Neurath, que participou ativamente do Governo da Baviera no conturbado ano de 1919: “Do mesmo modo que com o programa de Hindenburg a economia nacional pôde ser útil à guerra, devemos também poder torná-la útil à felicidade de todos”<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> “Até então, a guerra era uma atividade marginal, que interessava alguns grupos sociais por tradição ou profissão, e que podia se desenvolver paralelamente às outras atividades da nação. A partir de 1914, a guerra é um fenômeno social totalitário, que interessa diretamente todas as classes sociais, sem exceção. Doravante, em período bélico, todas as funções do Estado são monopolizadas pelo conflito armado. Napoleão tinha tempo de se ocupar de arqueologia durante a campanha do Egito, ou de pensar na criação da Comédie Française, logo após a tomada de Moscou. A Grande Guerra de 1914-18 pôs fim a esta concepção romântica da atividade militar: desde então, nada escapa ao absolutismo da guerra – economia, ciência, arte, e até mesmo religião” COMPARATO, op. cit. Página 455.

<sup>46</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op. Cit. 2009. Página 509.

<sup>47</sup> BERCOVICI, Gilberto. O Debate de Weimar e as Origens do Direito Econômico. In: BERCOVICI, Gilberto. *Cem Anos da Constituição de Weimar (1919-2019)*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. Página 459.

<sup>48</sup> COMPARATO, op. cit. Página 455.

<sup>49</sup> NEURATH Apud LOUREIRO, Isabel. *A Revolução Alemã (1918-1923)*. São Paulo: Editora UNESP, 2005. Página 98.

Além dele, é o próprio Rudolf Hilferding – um dos maiores economistas desse período<sup>50</sup> – que deduz também que a concentração do capital geraria uma concentração do poder econômico, especialmente no setor financeiro.

Defendia ele que a economia tinha sido “organizada”, ou seja, mudada para sempre do seu patamar anterior e que, de agora em diante, a luta seria para assumir a direção dessa nova economia – pública e privada – e ampliar seu papel no planejamento e no controle da produção social. Agora, segundo ele, “tomar posse de seis grandes bancos de Berlim significaria tomar posse das mais importantes esferas da indústria em grande escala”<sup>51</sup>. A implantação do socialismo viria dessa democratização econômica como movimento de massas, não revolucionário, inclusive.

Para Hilferding, a tarefa do proletariado é a luta pela desapropriação da oligarquia que controla o capital financeiro, atuando por meio do Estado, que deve ser controlado pelos trabalhadores como meio de encerrar com sua exploração econômica. Assim, a conquista do poder político pelo proletariado é condição de sua emancipação econômica. Deste modo, após a guerra, o objetivo para a socialdemocracia, segundo Hilferding, é tomar o Estado e organizar o capitalismo para implantar a democracia econômica e iniciar a transição no rumo do socialismo.<sup>52</sup>

Eis que surge aqui não mais só um direcionamento, uma regulação, uma teleologia da guerra, mas um verdadeiro “direito da economia organizada”<sup>53</sup>, surge, enfim, a possibilidade de um direito para toda a vida econômica de um povo:

“Ora, reproduzindo o fenômeno verificado após a primeira guerra mundial, o direito contemporâneo, longe de eliminar as disposições normativas de conteúdo econômico originadas das necessidades de guerra, tende ao contrário a transformá-las e a sistematizá-las, em função de novos objetivos.”<sup>54</sup>

Para que isso acontecesse, no entanto, esses novos objetivos não poderiam ser regulamentações provisórias, de exceção, a serem disponíveis somente em esforços de guerra, era necessário transformar tais objetivos em metas gerais, ou em objetivos

---

<sup>50</sup> “Vitoriosos os social-democratas, o campo teórico da esquerda alemã será dominado pelas concepções de Rudolf Hilferding.” BERCOVICI, op. cit. 2009. Página 510.

<sup>51</sup> HILFERDING, Rudolf. *O Capital Financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. Página 14.

<sup>52</sup> BERCOVICI, op. cit. 2013. Página 294.

<sup>53</sup> GOLDSCHMIDT, Hans Apud BERCOVICI, op. cit. Página 468.

<sup>54</sup> COMPARATO, op. cit. Página 458.

fundamentais que vão, a partir desse período tomar um assento constitucional, a fim de se tornarem perenes, inaugurando os primeiros movimentos de um Constitucionalismo Social (e Econômico), desejoso de cumprir essa transformação do transitório em permanente, com novos objetivos fundamentais das nações.

### **1.3. A Partir do Constitucionalismo Social, um repensar sobre todo o Direito**

É nesse diapasão que surgem as primeiras consolidações jurídicas desse pensamento no âmbito constitucional, tendo como primeiro expoente a Constituição Mexicana de Querétaro, de fevereiro de 1917, segundo Paulo Bonavides<sup>55</sup>, um marco absolutamente pioneiro de surgimento do constitucionalismo social.

É em Querétaro que a ideia de sobreposição da sociedade em relação ao indivíduo retorna ao mundo jurídico-normativo, depois de mais de um século de hegemonia liberal<sup>56</sup>. Nas palavras do de André Ramos Tavares, após séculos de liberalismo, “a invisibilidade do coletivo é superada”<sup>57</sup>.

Entre várias inovações em seu texto, chama atenção para o objetivo desta tese o seu artigo 27, “de los derechos de los campesinos”, nomeando esse grupo social de forma específica e tratando de garantir, como consequência disso, por um lado, a soberania nacional sobre os recursos naturais e, por outro, uma reestruturação da propriedade e da posse agrária na qual “en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios” (inciso XV). Entretanto, pela pertinência temática e inovativa, tais dispositivos normativos – assim como o processo revolucionário que os antecedeu naquele país – serão analisados com mais vagar no capítulo próximo sobre direito agrário.

---

<sup>55</sup> “Mas o constitucionalismo social, subjacente àquele estatuto revolucionário, e que tem ali a certidão de sua estreia no campo da positividade, só toma em verdade compleição definida e concreta, vazada no espírito, na consciência e na vocação da contemporaneidade, a partir da promulgação da Carta Política do México, de 1917.” BONAVIDES, Paulo. O Pioneirismo da Constituição do México de 1917. In: FIX-ZAMUDIO, Héctor e MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (org.). *Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional (Derecho Comparado)*. Ciudad de México, UNAM, 2017. Página 58.

<sup>56</sup> ABAT I NINET, Antoni. La Constitución de Querétaro. Revolución y Constitución, aspectos originales y sugestivos desde el Derecho Constitucional Comparado. In: *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Núm. 36. Enero-Junio, 2017.

<sup>57</sup> TAVARES, André Ramos. A Influência de 1917 na Doutrina e nas Constituições Econômicas Brasileiras. In: In: FIX-ZAMUDIO, Héctor e MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (org.). *Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional (Derecho Comparado)*. Ciudad de México, UNAM, 2017. Página 708.

Por enquanto, fundamental para entender a consolidação do olhar econômico sobre o direito é, realmente, a Constituição Alemã de Weimar, que inaugurava a primeira república daquele país, em sua promulgação em 1919 e faria fama jurídica no mundo inteiro a partir de então:

“... inseridas no contexto do chamado ‘constitucionalismo social’ (...) A mais célebre destas novas Constituições, que influenciou as elaboradas posteriormente, foi a Constituição de Weimar, de 1919. A Constituição alemã era dividida em duas partes, uma sobre a Organização do Estado e a outra sobre os Direitos e Deveres dos Alemães. Nesta segunda parte estavam prescritos, ao lado dos direitos individuais, os direitos sociais, com seções dedicadas à educação e cultura e à vida econômica”<sup>58</sup>.

A seção da “vida econômica”, com boa parte da redação proposta pelo jurista e deputado social-democrata Hugo Sinzheimer<sup>59</sup>, era fundada na justiça e na existência digna, e, é partir dela que surge um novo olhar não sobre um ramo, mas sobre o Direito como um todo, para além, inclusive, do próprio Direito Constitucional, que agora traz a ideia inseparável, dali por diante, da Constituição Econômica<sup>60</sup>.

É nessa seção “V” que Friedrich Müller encontra as principais inovações daquele texto constitucional, nos “fortes componentes sociais”, em contraposição ao que ainda herdava de “caráter burguês” anterior:

‘Entrou em vigor a 14 de agosto de 1919, como a Constituição burguesa, de uma democracia presidencial e parlamentar liberal. Ao mesmo tempo, continha fortes componentes sociais: direitos e deveres fundamentais, “direitos sociais” (artigo 162), propriedade (artigo 153), projeto de um conselho econômico do Estado (artigo 165).’<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005. Página 14.

<sup>59</sup> A proposta de Hugo Sinzheimer modifica substancialmente o projeto inicial de Weimar, especialmente no tocante ao conteúdo econômico da Constituição: “*Si comparamos esta propuesta con el proyecto oficial por un lado y la versión final del texto constitucional por otro, no podemos dejar de advertir la importancia de este documento para la historia de la constitución social de Weimar. Los puntos más decisivos con respecto al Estado social y a los derechos sociales ya estaban incluidos allí. En las sesiones posteriores sólo se harían pequeñas modificaciones que no cambiarían en lo sustancial la propuesta elaborada por Sinzheimer.*” VITA, Leticia. El Programa Social de La Constitución de Weimar: Hugo Sinzheimer en la Asamblea Nacional. In: BERCOVICI, Gilberto. Op. Cit. 2019 Página 601.

<sup>60</sup> MOREIRA, Vital. Op. cit. 1979.

<sup>61</sup> MÜLLER, Friedrich. Sobre a Constituição de Weimar e Sobre Constituições. In: BERCOVICI, Gilberto (coord.). *Cem Anos da Constituição de Weimar (1919-1920)*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. Página 449.

Merece explicação nesse ponto que o termo “vida” aplicado nesse sentido do texto de Weimar é próprio do início do século XX alemão, já que, posteriormente, o termo “ordem econômica” será o mais utilizado nos textos constitucionais. Era “vida” um “termo da moda”<sup>62</sup>, no qual se queria contrapor o distanciamento e o formalismo do sistema (direito) à realidade, aos fatos jurídicos, aos fatos naturais, à “vida”. Portanto, elencar preocupações normativas da vida econômica – e não somente da vida política – leva os sociais-democratas alemães a transformar o pensamento bismarckiano – e de Lorenz Von Stein, como veremos à frente – de “reforma social” em “direitos sociais constitucionalmente garantidos” que pautem os fatos naturais, inseridos no dia a dia do povo. Dali por diante “a constituição é um projeto que se expande para todas as relações sociais”<sup>63</sup>.

Outra inovação muitíssimo relevante do texto weimariano foi o art. 153, que traz a famosa expressão de consagração da função social da propriedade<sup>64</sup> ou do fim da sacralidade dela na frase: “a propriedade obriga”. Como se trata de um dos incontestáveis e invariáveis fundamentos do surgimento e da evolução da disciplina do direito agrário, focaremos nela no capítulo subsequente, assim como o pensamento jurídico anterior que a concebeu antes de sua formatação normativa.

E, ainda também – algo jamais pensado no século XIX prussiano – sobe ao patamar constitucional o direito dos sindicatos em participar das relações econômicas por meio de comitês, reconhecendo convenções e acordos coletivos, pela primeira vez, como norma jurídica vigente (art. 165).

Tal inovação era descrita por Hugo Sinzheimer<sup>65</sup> como o “reconhecimento pelo Direito da existência das classes”. É a explicitação de que, como apregoava no sentido inverso conservador Lorenz Von Stein no século XIX<sup>66</sup>, a sociedade está

---

<sup>62</sup> MOHNHAUPT, Heinz. Justus Wilhelm Hedemann e o Desenvolvimento da Disciplina Direito Econômico. In: BERCOVICI, Gilberto. Op. Cit., 2019. Página 485.

<sup>63</sup> BERCOVICI, op. cit. 2013. Página 295.

<sup>64</sup> Função social que inicialmente não era somente da propriedade na Constituição de Weimar mas também do direito de herança e da garantia dos contratos: “*Como ante hiciera ante la comisión, Sinzheimer volvió sobre la necesidad de regular la libertad económica del individuo y de garantizar su función social. Función que también se aplicaba al derecho de propiedad, el derecho de herencia y a la garantía de contratación.*” VITA, Letícia. Op. Cit., 2019. Página 606.

<sup>65</sup> RITTER, op. cit. 1991. Página 149.

<sup>66</sup> Lorenz Von Stein (1815-1890), que também divergia da pandectística, é referido como um dos primeiros a problematizar o caráter primordial que a propriedade privada ocupa na sociedade burguesa, analisando a ideia de formação de classes a partir da distribuição da propriedade, mas a partir de uma perspectiva conservadora, com o objetivo de lastrear uma “*ação corretiva do Estado para evitar uma ameaça de reviravolta da ordem burguesa por causa da questão social*” (BERCOVICI, op. cit., 2009, Página 173).

contemporaneamente cindida em classes e o Direito precisaria reconhecer isso em sua organização estatal:

A oposição se dá entre o capital e o trabalho, como os interesses capitalistas estão representados por vários órgãos, se fazia necessária a criação de uma representação pública para os interesses dos trabalhadores, que seriam os Conselhos de Fábrica. Já o Conselho Econômico representaria a comunhão de interesses, os deveres de produção comuns acordados por todas as classes sociais.<sup>67</sup>

Assim, começa a transformar em princípio universal de Direito aquilo que já estava explicitado, de forma absolutamente radicalizada, um ano antes na “Declaração Solene dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado”, no Congresso dos Sovietes: a necessidade de superar a divisão abrupta e imoral de classes que estava dada naquela quadra histórica.

Esse movimento normativo múltiplo estava, portanto, inaugurando os prolegômenos de um Direito que, declaradamente, queria superar a sociedade burguesa anteriormente constituída e convicta de seu Estado Liberal Clássico, caminhando da cidadania política para a cidadania econômica<sup>68</sup>. A hegemonia jurídica pandectística, civilista e formalista, estava, enfim, sendo rompida em nome de um “novo direito social e econômico”<sup>69</sup>.

---

Era essa distribuição que consolidava as funções dos indivíduos na sociedade e, assim, a ideia de constituir uma mesma classe. O aumento da propriedade era uma luta contínua de todas as classes, seja a classe superior dominante (que também lutava para subordinar a si sempre o poder estatal já conquistado), seja a classe inferior que nada possui e que por isso somente aumentaria sua propriedade por meio de uma revolução social. Von Stein concluiu pela conciliação de interesses de classes, com um papel decisivo uma classe média, intermediária. Em um contexto de tradição alemã de pietismo e do cameralismo que “*entendia al Estado como un instrumento para el fomento del bienestar individual y general*” e jungia a ideia moderna de Estado de Direito com o ideal do antigo Estado de polícia, reconhecendo uma responsabilidade estatal de fomentar as bases materiais de uma sociedade estruturada. Em sua obra “Socialismo e Comunismo na França Atual”, publicada em 1850, o jurista alemão faz uma divisão entre sociedade econômica e sociedade industrial. A sociedade econômica seria originária da Revolução Francesa e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de livre competição com igualdade jurídica, tendo por base o sufrágio censitário que garantisse o interesse dos proprietários. Já a sociedade industrial, oriunda da evolução da própria sociedade econômica, é caracterizada de forma diversa, em uma forte oposição de classe, entre capitalistas e proletariado, sob uma carência permanente de propriedade e de liberdade material, sempre dependente de um “salário de máquina”. Von Stein chegava inclusive a anunciar que o proletariado tomava consciência de sua classe e se tornava sujeito de um movimento social que negava a propriedade privada e a família e que passava a lutar pela conquista do Estado. GUERRERO, Omar. *Estudio Introductorio: Von Stein y Alemania*. In: VON STEIN, Lorenz. *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2016. Página 13.

<sup>67</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op. Cit., 2018. Página 460.

<sup>68</sup> BERCOVICI, Gilberto. 2018. Página 11.

<sup>69</sup> WIEACKER, op. cit., 2015. Página 630.

A alteração das estruturas jurídico-constitucionais em Weimar é, na verdade, parte dessa mesma saga, da incorporação do econômico, da discussão do homem individual e privado, no âmbito do espaço público e da democracia. A Constituição Econômica deseja incorporar o “bourgeois” nas premissas articuladas somente para o “citoyen”, fazendo o que Marx chamava de próximo passo para ir da emancipação política parcial para a completa (emancipação humana)<sup>70</sup>. No resumo célebre de Walther Rathenau, expresso no mesmo ano da promulgação da Constituição, “a economia é nosso destino”<sup>71</sup>.

Ainda Weimar muda a concepção “pétrea” ou de supostas verdades inscritas na natureza humana, tão presentes no constitucionalismo liberal precedente, por um texto constitucional aberto, privado de transcendência histórica e consciente de seus próprios limites e de seu necessário movimento democrático imparável:

Não representa mais a composição pacífica do que já existe, mas lida com conteúdos políticos e com a legitimidade, em um processo contínuo de busca de realização de seus conteúdos, de compromisso aberto de renovação democrática, que visava a emancipação política completa e a igualdade de Direitos, incorporando os trabalhadores ao Estado.<sup>72</sup>

Esse ponto weimariano é digno de polêmica, pois a radicalidade de um texto novo e aberto a conflitos sociais foi, por vezes, entendido como uma fraqueza que teria possibilitado o próprio fim da república democrática<sup>73</sup>. Entretanto, por outro lado, foi essa firmeza em não aceitar verdades a-históricas que possibilitaria mudanças estruturais no regime para formas mais avançadas socialmente. O exemplo mais claro é que, *a priori*, nem mesmo o direito de propriedade era imutável e poderia ser revogado do texto da constituição sem nem mesmo um quórum qualificado pelo legislativo (o texto de Weimar não previa nenhum limite ao poder de reforma constitucional do parlamento).

---

<sup>70</sup> MARX, op. cit., 2010. Página 41.

<sup>71</sup> BERCOVICI, op. cit. 2009. Página 511.

<sup>72</sup> BERCOVICI, Gilberto. *O Ainda Indispensável Direito Econômico*. In: Maria Victoria de Mesquita Benevides; Gilberto Bercovici; Claudineu de Melo. (Org.). *Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 503-519. Página 511.

<sup>73</sup> Entre diversos juristas alemães à época, destacamos tal posicionamento reverberado por Carl Schmitt e Rudolf Smend: “*Em Weimar, Carl Schmitt era tudo menos voz isolada. Também Rudolf Smend, já em 1919, acusa a Constituição de Weimar de não ter decidido entre as ‘difusas tendências político-constitucionais’ da época (...) Ali já estava claro, para Smend, que a queda da monarquia provocara uma autonomização do indivíduo em relação ao todo social. Frente a essa ‘desintegração’ social trazida pelo advento da República de Weimar, os valores seriam o recurso necessário para produzir uma base institucional, material, para integrar o indivíduo ao estado; figuram a um só tempo como condição de validade de uma ordem jurídica.*”. PAIXÃO, Cristiano e MAIA, Paulo Sávio Peixoto. *Crise Constitucional na Experiência de Weimar (1919-1933)*. In: BERCOVICI, Gilberto. Op. Cit., 2019. Página 311.



E esse exemplo, inclusive, não ficaria somente na teoria, mas se tornaria uma ameaça às classes dominantes burguesas quando, em 20 de junho de 1926, um plebiscito nacional quase obteve sucesso em expropriar propriedades dos antigos príncipes alemães, formando um terror de ser o primeiro dos passos para a temida nova etapa socialista<sup>74</sup>.

Assim como Hilferding anunciava uma nova etapa da economia política, é nas próprias teses de Karl Renner, austromarxista que se inseria no espírito da época do direito privado (assim como na França, será a contribuição de León Duguit e, antes de ambos, o precursor Otto Von Gierke), que buscamos então a nova noção de que uma teoria geral do direito deve trazer mudanças em relação ao que já teria sido feito até aquele momento.

Para o jurista austríaco, a admissão inquestionável da propriedade como Direito Privado era um problema gravíssimo de divergência entre a norma e a realidade da produção absolutamente social que se formava na contemporaneidade. Ao fim e ao cabo, dizia ele, naquele nascente século XX, os meios de produção somente são ainda suportáveis como privados na medida em que o Direito Público incide diretamente com regras suplementares sobre toda produção que concernia objetivamente a sociedade como um todo. Dentro dessas regras suplementares estaria contido, se bem observado, algo além: um novo direito – ou novos direitos – que assumiria o protagonismo dali por diante, como “uma miríade de singularidades a começar a suplantam a antiga dogmática”<sup>75</sup>, para usar o termo de Justus Wilhelm Hedemann, tido como um dos pioneiros alemães do direito econômico.

Já muito antes de Hedemann, e o antecipando, de alguma forma, o termo conclusivo utilizado por Renner é “instituições complementares ao Direito Privado”, que, por sua vez, retiram dos proprietários privados a disposição técnica sobre suas propriedades e, enfim, é o bem comum que, juridicamente, submete a propriedade ao seu controle direto.

Public law has for a long time recognized that where the whole of society is in principle concerned with an object, it can no longer be treated as a matter that is merely private. So it comes about that private law is supplemented by rules of public law relating

---

<sup>74</sup> BERCOVICI, op. cit., 2013. Página 302.

<sup>75</sup> HEDEMANN Apud MOHNHAUPT, Heinz. Justus Wilhelm Hedemann e o Desenvolvimento da Disciplina Direito Econômico. In: BERCOVICI, Gilberto. Op. cit. Página 478.

to the object; a process that was cautious and tentative in the beginning but soon became more decided and in the end was developed in full consciousness<sup>76</sup>.

Como um social-democrata que ainda não perdeu o horizonte do socialismo, Renner reivindica que o próximo passo seria libertar-se, enfim, das amarras do Direito Privado – ou ousaríamos dizer, com Karl Marx<sup>77</sup>, do “estreito horizonte do direito burguês”, ou mesmo com Evgeny Pachukanis<sup>78</sup>, da “forma jurídica da mercadoria” – para então estabelecer esses institutos complementares como institutos centrais e permanentes do direito como um todo, curando-os desse vício de origem.

O direito econômico seria, na verdade, uma “emancipação de formas tradicionais do pensamento jurídico”<sup>79</sup>, seria dar corpo teórico a essa mudança prevista por Renner, que não se resume a buscar as estruturas econômicas conformadas pelo Direito, mas também a pesquisar sua situação funcional inerente, manifesta ou silente. Essa situação funcional não é, necessariamente, a prevista legislativamente, ou o escopo da norma ou a vontade do legislador, é, na realidade, descoberta na prática cotidiana e se modifica rapidamente. Tal pesquisa e forma de se entender o Direito é também referida por Fábio Konder Comparato, em seu texto clássico do Direito Econômico Brasileiro, várias décadas depois:

“...a verdadeira dissociação se apresenta não tanto entre o Direito em geral e a realidade social, mas entre um direito nobre e oficial, o único admitido nas discussões acadêmicas e nos debates doutrinários, e um direito menos qualificado ou de segundo

---

<sup>76</sup> “Direito público por um longo tempo reconheceu que onde toda a sociedade está preocupada precipuamente com um objeto, este não pode mais ser tratado como uma matéria meramente privada. Daí decorre que o direito privado é suplementado por regras de direito público em relação ao determinado objeto, um processo era cauteloso e tentado no começo, mas rapidamente se tornou mais decidido e, ao final, foi desenvolvido com plena consciência.” (Tradução Livre). RENNER, Karl. *The Institutions of Private Law and Their Social Functions*. Londres: Routledge & Kegan Paul Limited, 1949. Página 297.

<sup>77</sup> MARX, Karl. *Crítica do Programa de Gotha*. São Paulo: Editora Boitempo, 2012. Página 32.

<sup>78</sup> A tese essencial de Evgeny Pachukanis, apresentada em 1924, é a de que o Direito é o ponto culminante, ocorrido na sociedade burguesa, de um processo histórico de desenvolvimento das trocas equivalentes, que dissolveu as relações orgânicas patriarcais e as substituiu por relações formais ou melhor, eminentemente jurídicas. Essa superestrutura jurídica nascente, que se tornaria hegemônica, seria convergente com o modo de produção burguês nascente, pois trazia, em si, as formas adequadas das relações das pessoas com seus produtos. Tais formas fariam o produto do trabalho se tornar mercadoria e portador de valor, e as pessoas se tornarem sujeitos de direito (um fetichismo jurídico que complementa o fetichismo da mercadoria), ou seja, uma necessária forma jurídica da mercadoria, essa, para ele é a forma do direito, é o objeto que se representa por toda teoria geral jurídica. Ver, especialmente, PACHUKANIS, Evgeny. *Teoria Geral do Direito Privado e o Marxismo*. São Paulo: Boitempo, 2017.

<sup>79</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op. cit. 2009. Página 504.

grau, destinado a completar e corrigir o primeiro, e de cuja elaboração e interpretação se incumbem exclusivamente os práticos”<sup>80</sup>

Mais contemporaneamente ao debate das primeiras décadas do século XX, também se parece o pensamento do social-democrata Karl Renner com aquilo que o jurista soviético Petr Stucka, em 1921, surpreendentemente – já que o famoso periódico de Justus Wilhelm Hedemann em Jena começa a circular no mesmo ano<sup>81</sup> – já denomina de “Direito econômico”<sup>82</sup>. Parece então emanar, de vários lócus diferentes, o mesmo debate jurídico no pós-guerra, a inevitabilidade histórica de um Estado não mais “indiferente a evolução das atividades econômicas ou as decisões dos agentes da economia privada”<sup>83</sup>.

Ou seja, há um fenômeno – centrado, mas não restrito, à Alemanha de Weimar<sup>84</sup> – de transformação do direito temporário de guerra em algo permanente<sup>85</sup>. Não necessariamente um novo ramo do Direito, mas sim uma nova forma de entender o Direito (uma “visão de mundo”, na expressão de Justus Wilhelm Hedemann<sup>86</sup>), na qual a economia “deixa de ser privada para se tornar um problema de toda a comunidade”<sup>87</sup>, uma construção jurídica ainda a ser plenamente experimentada, ousada e inédita:

If it has surrounded property with so many barriers that these have gained the specific and paramount importance of a legal construction *sui generis*, should it not set free this new construction from the obstructions caused by its origin? Or has it

---

<sup>80</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., 1978. Página 454.

<sup>81</sup> Trata-se do periódico *Mitteilungen des Jenaer Instituts für Wirtschaftsrecht*, que enuncia as primeiras literaturas jurídicas sobre Direito Econômico. BERCOVICI, Gilberto, op. cit. Página 465.

<sup>82</sup> STUCKA, Petr Ivanovich. *Direito e Luta de Classes: Teoria Geral do Direito*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988. Página 172.

<sup>83</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Op. Cit. Página 455.

<sup>84</sup> O exemplo da Viena Vermelha (1919-34), com seus imensos “Hofs” (conjuntos habitacionais coletivos para trabalhadores) chega a ser ainda mais emblemática, porque mais condensada. Nas palavras do membro do Partido Social-Democrata Austríaco à época, Julius Braunthal: “No curso dos próximos 4 anos, o exemplo de Viena mostrará à população como é poderosa a força criadora que se abriga na democracia e no socialismo. Esse magnífico conjunto de realizações, que brilha ainda mais contra o pano de fundo da obra de desmantelamento desejada pelo governo reacionário-capitalista, prenunciadora de obscura morte e decadência cultural, conquistará irresistivelmente os eleitores necessários para a maioria absoluta” MEHRAV, Perez. Social-democracia e austromarxismo. In: HOBBSAWM, Eric. *História do Marxismo. Volume V*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 254.

<sup>85</sup> BERCOVICI, Gilberto. BERCOVICI, Gilberto. *O Ainda Indispensável Direito Econômico*. In: Maria Victoria de Mesquita Benevides; Gilberto Bercovici; Claudineu de Melo. (Org.). *Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 503-519. Página 511.

<sup>86</sup> MOHNPAUPT, Op. Cit. Página 502.

<sup>87</sup> BERCOVICI, op. cit., 2009. Página 512.

surrendered so much of its autonomy that it can no longer perform this last step or dare not do so? Does society still enjoy freedom of will, the power to create new norms? (...) is society still able to control technically the forces of development which have been set free?<sup>88</sup>

E esse início do Direito Econômico, permeando todo o pensamento jurídico – público e privado – acaba, no período entreguerras, consolidando outros “setores” do pensamento jurídico em conjunto, que escapariam a órbita pandectista do direito civil (como, por exemplo, o direito do trabalho e – nosso objeto de estudo – o direito agrário). Todos tendo em comum serem um “novo direito, extravagante dos Códigos e rebelde aos esquemas acadêmicos”<sup>89</sup>.

A economia política clássica, de fundação cronologicamente correspondente ao advento do Estado Liberal<sup>90</sup> tinha na noção do equilíbrio e da estática como a busca natural da produção e circulação da riqueza social. Essa concepção acabou por se conectar com uma noção de Direito como a manutenção do *status quo* vigente que, por sua vez, rememorava um Ulpiano idealizado<sup>91</sup> de “dar a cada um o que é seu”, que na prática era lido, como muito bem atualizado criticamente por João Mangabeira, “dê-se ao pobre a pobreza, ao miserável a miséria e ao desgraçado a desgraça, que isso é que é deles”<sup>92</sup>.

Esse avanço aqui narrado do início do século XX acaba colocando em prática uma nova Economia Política, para além dos equilíbrios, em busca de movimentos ou

---

<sup>88</sup> “*A propriedade ganhou tantos obstáculos que acabam ganhando uma importância de uma construção jurídica sui generis, não seria agora a hora de libertar essa nova construção dos obstáculos causados por sua origem? Será que a sociedade ainda goza de autonomia, do poder de criar novas leis? (...) Está a sociedade habilitada para tecnicamente controlar as forças do desenvolvimento que se libertaram?*” (Tradução Livre) RENNERT, op. cit. 1949. Página 299.

<sup>89</sup> COMPARATO, op. cit. Página 454.

<sup>90</sup> COMPARATO, op. cit. Página 463.

<sup>91</sup> A idealização do direito romano é apontada também por Gramsci, que indica que sua desnaturalização o transforma em algo muito pouco romano, reduzido simplesmente a proteção da propriedade privada: “*In realtà attraverso la casistica dei glossatori e dei post-glossatori si formano delle giurisprudenze locali, in cui ha ragione il più forte (o il nobile o il borghese) e che è l'unico diritto*” *esistente: i principi del diritto romano vengono dimenticati o posposti alla glossa interpretativa che a sua volta è stata interpretata, con un prodotto ultimo in cui di romano non c'era nulla, altro che il principio puro e semplice di proprietà*” (“Na realidade, através da casuística dos glosadores e dos pós-glosadores, formam-se jurisprudências locais, em que tem razão o mais forte (ou o nobre ou o burguês) e que são o único direito existente: os princípios do direito romano são esquecidos ou submetidos ou submetidos à glosa interpretativa que, por sua vez, passa por interpretações, dando origem a um produto final em que de romano não havia nada, a não ser o princípio puro e simples da propriedade” – Tradução Livre) GRAMSCI, Antonio. *Quaderni del Carcere. Volume Primo* (Quaderni 1-5). Turim: Giulio Einaudi editore, 2014. Página 643.

<sup>92</sup> SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *A Construção Social da Cidadania*. Brasília: Anais da 8ª. Conferência Nacional de Saúde, 1986. Página 01.

transformações, “isto é, tendências finalísticas”<sup>93</sup>, a a esta economia se adequa uma nova política econômica, expansionista, e um novo direito, que busca a transformação social como objetivo. Esse novo direito remonta a Weimar, mas pode igualmente ser encontrado com clareza nos incisos do artigo 3º da nossa Constituição Brasileira vigente, herdeira de nossa tradição de constitucionalismo social que vem desde 1934<sup>94</sup> (construir uma sociedade justa, livre, solidária, garantir desenvolvimento, erradicar a pobreza, reduzir desigualdades, etc).

Assegurar as condições de um aumento elevado e constante da renda nacional per capita aparece hoje em dia, acima das querelas ideológicas e políticas, como a tarefa primeira e indeclinável do Poder Público. Nestas condições, a iniciativa, ou melhor, a responsabilidade do Estado na vida econômica deixa de ser a exceção para transformar-se em princípio.<sup>95</sup>

Assim, há, nesse ponto “novidades jurídicas” que guiaram todo o caminho do século XX. Era latente a necessidade de uma disciplina normativa da ação sobre o sistema econômico, uma sofisticada “caixa de ferramentas”, que englobasse uma série de instituições, estatutos e normativos que se sucediam na história para fazer frente a esse corolário do desenvolvimento, especialmente em países periféricos como o Brasil. O estudo, ou a tentativa de alguma sistematização desses instrumentais, é a própria formação do direito econômico, como um direito para muito além do direito privado e da teoria geral do direito, com a “prevalência do direito público”<sup>96</sup> como característica, pois se via, a olhos vistos, que “as fronteiras claras entre a lei e o contrato desapareciam quase completamente em amplos setores”<sup>97</sup>.

No caso do estudo dos mesmos instrumentais político-econômicos, mas no desenvolvimento agrário, da racionalização jurídica sobre o excedente no campo, partiríamos para a consolidação de outra disciplina que, como o direito econômico e

---

<sup>93</sup> COMPARATO, op. cit. Página 463.

<sup>94</sup> “A Constituição promulgada em 16.7.1934 espelhava assim as tendências que desde o final da primeira Grande Guerra caracterizavam a evolução do Direito, em todo o mundo desenvolvido, mas que só então atingiam o Brasil. É significativa a extrema semelhança entre o caput do artigo inicial do Título IV da nossa Constituição de 1934 e as primeiras linhas do art. 151, com que se abriu, em 1919, a Quinta seção da 2ª. Parte da Constituição de Weimar.” VIDIGAL, Geraldo. *Teoria Geral do Direito Econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977. Página 87.

<sup>95</sup> COMPARATO, op. cit. Página 464.

<sup>96</sup> MOHNHAUPT, op.cit.2019, Página 503.

<sup>97</sup> MOHNHAUPT, op.cit. 2019. Página 503

dentro do seu escopo, fugiria do direito civil também ao reinterpretar a propriedade privada, os contratos e a empresa agrária a partir desse interesse público de expansão econômica e transformação social: o direito agrário.

Sendo mais específico, a consolidação desses estudos gerou mais duas temáticas específicas que se convertem em eminentemente jurídicas também. Primeiramente, todo esse instrumental precisou de uma sistematização na realidade antes mesmo de uma sistematização na teoria jurídica. E, isso acabou tornando indispensável a qualquer política econômica de desenvolvimento a existência de um planejamento normativo – e, portanto, jurídico – da economia como um todo (inclusive privada) que precisará também de um tratamento adequado da teoria jurídica nesses novos parâmetros aqui dissecados.

E, segundo, a noção da existência de setores mais relevantes – estratégicos – da economia para a sobrevivência e reprodução social que, por isso, com correspondência aos retrocitados setores do pensamento jurídico, serão essenciais igualmente para a normatividade jurídica.

Tais setores estratégicos gravitarão para uma conformação jurídica mais atenta e, por isso, serão estudados como espaços de bens econômicos que, em uma análise mais adequada, serão considerados muito mais do que isso, serão bens jurídicos essenciais a vida em comum, ou seja, teriam “deixado de ser um assunto privado para se tornar um problema de toda a comunidade”<sup>98</sup>.

Por todos, o que melhor resumiu a natureza e a relevância de tais bens foi o pensador Karl Polanyi<sup>99</sup> em sua tríade de “mercadorias fictícias”, quais sejam, o trabalho, o dinheiro e – nosso objeto de estudo nessa tese – a terra.

Analisemos, portanto, essas duas temáticas próprias do direito econômico – planejamento e bens jurídico-econômicos estratégicos – , que terão relevância também para o direito agrário.

#### **1.4. O Planejamento Normativo Econômico**

---

<sup>98</sup> BERCOVICI, op. cit. Página 465.

<sup>99</sup> POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

A imperiosidade de uma política econômica no século XX é uma constante em ordenamentos jurídicos globalmente, atingindo praticamente todos os modelos de economia aberta (capitalista<sup>100</sup>) existente, especialmente depois da Segunda Guerra Mundial.

A concepção universalizada do desenvolvimento tinha no Estado o seu promotor, necessitando para “a consecução dos complexos fins”<sup>101</sup> uma readequação estrutural, uma ampliação de funções e uma autonomia frente a grupos de pressão privados – especialmente econômicos – que tornavam essa coordenação planejada de ações não optativa. Inclusive, cumpre lembrar que, por mais que a planificação tenha nascido nos prolegômenos do experiência soviética, ela foi generalizada por todo o globo, especialmente em países capitalistas, nos quais o mercado não é suprimido e, pelo contrário, é incentivado, mas, *pari passu*, o Estado assume funções econômicas especialmente em relação a produção e distribuição, em um plano geral<sup>102</sup>.

O plano, como ato de concretização formal de um processo de coordenação estatal pelo planejamento<sup>103</sup>, surge, então, na necessidade de ser articular finalidades dinâmicas à atuação pública, uma busca pela “definição jurídica dos fins subordinados a dos meios em tese”<sup>104</sup>. A superação do Estado Liberal em curso passaria pela necessidade de consolidar uma função social mais robusta, de pensar o futuro organizadamente, tendo por centro a implementação racional – portanto, planejada – de políticas públicas.

O *government by policies*, em substituição ao *government by law*, supõe o exercício combinado de várias tarefas, que o Estado liberal desconhecia por completo (...) Supõe o desenvolvimento da técnica previdencial, a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou mobilização de recursos – materiais e humanos – para a sua consecução. Em uma palavra, o planejamento.”<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup> “*Queiramos ou não, o planejamento foi a grande invenção do capitalismo moderno*”. FURTADO, Celso. *Trabalhei como um condenado*. In: DE CARVALHO, Ronald (org.). Celso Furtado 80 anos: homenagem da Paraíba. João Pessoa: Sebrae/PB, 2001.

<sup>101</sup> VIDIGAL, Geraldo. *Teoria Geral do Direito Econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977. Página 38.

<sup>102</sup> POLLOCK, Frederick. *State Capitalism: Its Possibilities and Limitations. Volume IX*. New York: Institute of Social Research, 1941.

<sup>103</sup> “*O planejamento é o processo e o plano é a concretização*”. BERCOVICI, Gilberto. Estado, Planejamento e Direito Público no Brasil Contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso e DOS SANTOS, Eugênio Vilela (org.). PPA 2012-2015: *Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática. Livro 2*. Brasília: IPEA, 2015. Página 27.

<sup>104</sup> VIDIGAL, op. Cit. Página 38.

<sup>105</sup> COMPARATO, Fábio. *Para Viver a Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989. Página 102.

A questão primeira que se coloca é da natureza jurídica do plano, ou do planejamento como um todo. Assim, há uma disputa sobre qual a natureza desse plano, tendo em vista seu caráter eminentemente político. Todavia, em uma análise mais detalhada, podemos afirmar a necessidade de vinculação jurídica do plano sem, por óbvio, negar seu caráter político (e econômico, sempre interligados), resultando consequências – obviamente novas, inclusive no planejamento agrário – para o Direito.

O próprio documento formal do plano se forma, indubitavelmente, como norma jurídica, inaugurando, inclusive, novas categorias de normas jurídicas, que se estruturaram agora como políticas públicas completas e racionalizadas em etapas.<sup>106</sup>

Essa afirmação fica mais evidente quando partimos da análise de Celso Lafer<sup>107</sup> em torno das três fases do planejamento: uma prévia, da decisão de planejar – com evidente conteúdo político –, uma subsequente, que seria o plano em si, essa uma fase meramente técnica com o exame de um documento formal – mesmo que a partir de outros processos não tradicionais de técnica legislativa – e, por fim, uma terceira fase que consistiria na própria implementação do plano, que estaria centrada – jurídica e politicamente – na administração pública.

Ou seja, nesse rol de fases do planejar, se percebe com clareza que as fases do plano em si e a fase de sua estruturação – terceira fase –, além de políticas, são jurídicas e voltadas para um direito administrativo inserido social e economicamente, que dialoga com parâmetros de direito econômico, na necessidade de coordenar e auditar transformações nas estruturas econômicas nacionais.

Essa transformação estrutural (de pensar o futuro, em termos furtadianos<sup>108</sup>), o desafio mais relevante do direito econômico, especialmente em países periféricos, não se realiza de nenhuma forma fora do planejamento.

---

<sup>106</sup> GRAU, Eros. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978.

<sup>107</sup> LAFER, Celso. *The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's target plan – 1956-1961*. Ithaca: Cornell University, 1970.

<sup>108</sup> “Na lógica da ordem econômica internacional emergente parece ser relativamente modesta a taxa de crescimento que corresponde ao Brasil. Sendo assim, o processo de formação de um sistema econômico já não se inscreve naturalmente em nosso destino nacional. O desafio que se coloca à presente geração é, portanto, duplo: o de reformar as estruturas anacrônicas que pesam sobre a sociedade e comprometem sua estabilidade, e o de resistir às forças que operam no sentido de desarticulação do nosso sistema econômico, ameaçando a unidade nacional.”. FURTADO, Celso. *Brasil: A Construção interrompida*. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Página 13.



A experiência de planejamento do capitalismo brasileiro, se consagra com o o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek de 1956-1961, cuja meta-síntese foi a construção de Brasília como nova capital federal. Muito popular, o Plano de Metas terminou resolvido com ajustes pragmáticos parciais da estrutura jurídica posta e da própria administração federal, com a técnica – ou arranjo, melhor dizendo – de superposição de órgãos e competências, que ficaria conhecida como “Administração Paralela”<sup>109</sup>, sendo inclusive emulada por diversas vezes, a partir de então, na história nacional. Até mesmo o principal articulador econômico da implementação, o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), “foi sobreposto à estrutura administrativa existente para contornar vetos e barganhas políticas com o Congresso”<sup>110</sup>.

O Plano de Metas, após seus percalços, teve como grande legado no imaginário nacional a consolidação do “associar, de modo plenamente exitoso, planejamento e desenvolvimento”<sup>111</sup>.

Anos depois de Kubitschek, teríamos ainda a experiência do Plano Trienal, de 1962, obra do governo João Goulart que, por conturbações políticas notórias, não será implementado. É dentro desse Plano Trienal que se inserem os desafios econômicos e suas possibilidades nacionais de superação, com alternativas jurídicas e organizacionais concretas, as conhecidas “Reformas de Base”.

A própria ideia de reformas de base se confunde com o objetivo mais perseguido do direito econômico que já vimos aqui, a alteração de estruturas jurídicas e econômicas para o fomento a um desenvolvimento que faça frente a forças produtivas de um país, o que é especialmente relevante em um país com cenário de subdesenvolvimento. Por isso, a sua estruturação, em uma reforma tributária progressiva, uma reforma do estatuto do capital estrangeiro, uma reforma administrativa, uma reforma universitária, e uma reforma agrária e urbana, abarcariam os principais eixos de um programa de direito econômico do século XX.

Reformar estruturas econômicas com um direito que seja adequado historicamente teria como resultado, dali por diante, exatamente esse rol de tópicos descritos no Plano

---

<sup>109</sup> BERCOVICI, op. cit., 2015. Página 22.

<sup>110</sup> BERCOVICI, op. cit. 2015. Página 22.

<sup>111</sup> BERCOVICI, Gilberto. Estado, Planejamento e Direito Público no Brasil Contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso e DOS SANTOS, Eugênio Vilela (org.). *PPA 2012-2015: Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática. Livro 2*. Brasília: IPEA, 2015. Página 23.

Trienal, especialmente a reforma agrária que, em um país como o nosso, de marcação colonial, consensualmente “era a principal reforma de base”<sup>112</sup>, tema que aprofundaremos no próximo capítulo.

Com o golpe civil-militar, advêm as tentativas planificadoras da ditadura, nos chamados Planos Nacionais de Desenvolvimento, articulados de forma absolutamente centralizada e sem envolvimento social em nenhuma de suas fases. Não foram, nem no escopo, globais e tiveram muita dificuldade de implementação. De legado, podem ter trazido a noção de que não há planejamento viável fora de um ambiente e uma legitimidade democrática, o que tornará o princípio da legalidade e o debate com o parlamento inafastáveis da realização do plano, na volta da democracia no final dos anos 1980. Ou seja, para usar os termos de Pollock, seria um capitalismo de Estado muito mais próximo do tipo totalitário do que do tipo ideal democrático, entretanto se manteve uma proposta – mesmo que somente discursiva – de primado da política sobre a economia<sup>113</sup>.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, esta traz, dentro do capítulo da ordem econômica, a constitucionalização do planejamento estatal e global da economia, sendo que tal plano seria “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”, consoante o texto de seu artigo 174.

Trata-se de um vinculação cogente para a atuação do Estado como agente (seja por absorção de meios de produção ou participação na organização privada deles) e como regulador econômico, que irá indicar – por indução especialmente (fomento, estímulo ou encorajamento) – também aos proprietários privados os caminhos a seguir, de forma que estes tendam a decidir economicamente naquele sentido, do interesse do coletivo, e não só influenciados pelo egoísmo econômico simplório e acéfalo do mercado.

A interpretação constitucional é a da coexistência entre setor público e privado – o Brasil seria então um exemplo de “comunidades de iniciativa dualista”, na expressão de Geraldo de Camargo Vidigal. E, nesse sentido, a atuação dos agente econômicos privados sempre se dará em uma organização pública dos mercados, função estatal inexorável:

---

<sup>112</sup> BERCOVICI, Gilberto. Reformas de Base e superação do subdesenvolvimento. In: *REB – Revista de Estudos Brasileiros*. Volume 1, Número 1, Segundo Semestre, 2014. Página 99

<sup>113</sup> POLLOCK, op. cit., 1941.

“A negação das teses radicais do individualismo liberal e da antítese extrema do coletivismo socialista conduz à nova síntese e ao novo humanismo das comunidades de iniciativa dualista. Nelas, é necessário buscar a coexistência do empreendedor privado e da empresa pública, atuando em mercados que o poder público organiza, sobre roteiros definidos por planejamento democrático. (...) A síntese histórico-cultural denuncia a inconveniência de destruir os mercados ou de submeter-se a eles, e impõe o dever de organizá-los (...) O instrumental do planejamento público pode e deve ser utilizado para a orientação indicativa do empresário privado.”<sup>114</sup>

Dessa forma, é a nossa Constituição mesmo que não reduz o planejamento a mera intervenção estatal, mas a uma qualificação maior dessa intervenção, por uma racionalização anterior de futuros atos administrativos e legislativos, conforme explica, novamente, Eros Grau:

O planejamento apenas qualifica a intervenção do Estado sobre e no domínio econômico, na medida em que esta, quando conseqüente ao prévio exercício dele, resulta mais racional (...) O planejamento, assim, não configura modalidade de intervenção – note-se que tanto intervenção no quanto intervenção sobre o domínio econômico podem ser praticadas ad hoc ou, alternativamente, de modo planejado – mas simplesmente, um método a qualificá-la, por torná-la sistematizadamente racional.<sup>115</sup>

Contudo, a esperança enunciada com a constitucionalização do planejamento econômico democrático ainda não se concretizou, em sua forma completa. Até o presente momento, o País não conta com uma legislação sistemática de planejamento nacional, como previsto constitucionalmente, ainda se reduzindo a Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 que “simplesmente repete as competência constitucionais da União”<sup>116</sup> e às periódicas leis meramente orçamentárias. As leis orçamentárias – seja a LOA (Lei Orçamentária Anual), seja a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) ou mesmo o PPA (Plano Plurianual) – não cumprem o papel de planejar globalmente a economia, se reduzindo sempre a uma noção de austeridade fiscal que por vezes não é o caminho mais acertado em um país em desenvolvimento.

---

<sup>114</sup> VIDIGAL, Geraldo. Op. cit., 1977. Página 16.

<sup>115</sup> GRAU, op. cit. 2015. Página 146.

<sup>116</sup> BERCOVICI, op. cit., 2015. Página 25.

Nesse aspecto, a Constituição integra sim planejamento e orçamento a médio e longo prazo, mas, propositalmente, não reduziu uma coisa em outra, para que não se olvidasse da tarefa de fixar diretrizes de atuação econômica do Estado e dos privados, que pudesse realizar o texto constitucional explícito que obriga a uma

“(…) atuação voltada para promover o mercado interno, com desenvolvimento tecnológico e integração social da população (art. 219), fundada nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV e 170, caput), que promova a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III e 170, VII) e tenha por objetivo central a superação do subdesenvolvimento (art. 3º, II).”<sup>117</sup>

É essa a noção – textualmente constitucional – de planejamento que traz, inevitavelmente, discussões mais amplas em torno da superação de nossas diversas instituições anacrônicas e deletérias, que tornavam o subdesenvolvimento eternizável.

É exatamente essa redução (planejamento = orçamento austero) que se traduz na prática da “única política pública possível passar a ser a de controle da gestão fiscal”<sup>118</sup> e se tem, portanto, fraudado o direcionamento essencial ao desenvolvimento: um plano econômico global, determinante para o setor público e indutivo para o setor privado. O mesmo irá se passar com os planos agrícolas – chamados Planos Safra – que irão se basear não mais em um plano que pense o sentido da agricultura do país e sim se reduzirão a uma lógica de barganha por orçamento e equalizações financeiras sem preocupações a longo prazo. Mas, novamente, esse será um debate a ser aprofundado nos próximos capítulos.

### **1.5. Bens Jurídico-Estratégicos para Karl Polanyi: dinheiro, trabalho e terra.**

Em sua principal obra “A Grande Transformação”<sup>119</sup>, Karl Polanyi faz uma digressão histórica dos fundamentos do mercado contemporâneo e sua saga no mundo, especialmente na Inglaterra. Como até agora estamos falando sobre o advento do Direito

---

<sup>117</sup> BERCOVICI, Gilberto. *O Capitalismo de Estado Brasileiro na Atualidade*. In: Revista Consultor Jurídico, 3 de janeiro de 2016.

<sup>118</sup> BERCOVICI, op. cit. 2015. Página 32.

<sup>119</sup> POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. São Paulo: Editora Campus, 2000.

Econômico no âmbito da superação jurídica do Estado Liberal, no pós Primeira Guerra Mundial, Polanyi se torna muito mais essencial, na medida em que escreve após a Crise de 1929, ou seja, na tentativa de analisar um mundo em que, definitivamente, o Estado Liberal estava superado, ampla e inequivocamente, pela realidade<sup>120</sup>.

Enquanto até aqui, falamos sobre uma realidade que se formava, Polanyi já escreve quando a própria hegemonia do pensamento liberal estava desmoronando<sup>121</sup>, às vésperas da eclosão da Segunda Guerra Mundial. E, inclusive, mesmo falando de uma realidade posterior e mais radicalizada, Polanyi tem conclusões bem semelhantes à juristas da República de Weimar, em especial o social-democrata Hermann Heller, que identifica também a crise da democracia como uma crise de falta de homogeneidade social em que parcelas do povo já não se identificam com ela<sup>122</sup>.

A grande tese de Polanyi é a de que a formação da sociedade de mercado foi um longuíssimo processo, iniciado nos cercamentos ingleses do século XVIII e que termina com uma avalanche de desarticulação social, no início do século XX. Em sua fase final, o mercador já não mais vendia os itens que excediam a sustentação produtiva do tecido social e sim comprava matéria-prima (natureza) e trabalho (homens) de uma sociedade que viveria para isso, transformando sua substância natural e humana em meras mercadorias.

O mercado tem, historicamente, um papel incidental na economia de uma sociedade, que tende a buscar, como prioridade de sua produção, não a troca, mas a própria sobrevivência. Contemporaneamente, todavia, surge uma centralidade inédita de um antes desconhecido mercado “autorregulável”, agora um projeto possível, no qual toda a produção serve à troca e, por isso, todos os rendimentos sociais seriam oriundos da renda.

---

<sup>120</sup> “A crise de 1929, colhendo de improviso as economias nacionais que mal se recompunham das consequências da grande guerra, e espraiando largamente seus efeitos sobre as economias coloniais periféricas, representou o verdadeiro dobre de finados do clássico *laissez faire*. Diante da paralisia quase total dos fatores de produção – diminuição do valor do comércio internacional da ordem de 60%, baixa dos preços internos de 30%, baixa na cotação das ações em Bolsa de 75%, desemprego em massa (25% da mão-de-obra ativa nos Estados Unidos), multiplicação de insolvências – a tradicional ausência de iniciativa econômica pública não tardou a desaparecer.” COMPARATO, op. cit. Páginas 456-457.

<sup>121</sup> “A formação da sociedade industrial acarreta o enfraquecimento do liberalismo, embora o discurso liberal permanecesse hegemônico.” BERCOVICI, Gilberto. *O Debate de Weimar e as Origens do Direito Econômico*. In: BERCOVICI, Gilberto. *Cem Anos da Constituição de Weimar (1919-2019)*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. Página 457.

<sup>122</sup> BERCOVICI, op. cit. 2013. Página 307.

Esse projeto teria o condão de transformar em mercadorias aquilo que nunca foi assim considerado, precificando a vida como um todo. Nesse contexto, o trabalho se resumiria a um salário; a terra, a um aluguel; e o dinheiro, a juros, não podendo mais serem regulados no seio de um tecido social.

É sob o império da não regulação que se constroem, para Polanyi, essas mercadorias fictícias: a terra, o trabalho e o dinheiro. Entretanto, no curso desse projeto de autorregulação, há uma resistência social inerente, que não admite tamanha redução da atividade humana, da natureza e da organização produtiva de uma determinada sociedade, especialmente quando seus efeitos nefastos começam a ser sentidos.

A transformação da atividade humana em mercadoria-trabalho-salário passa a gerar a instrumentalização física, psicológica e moral do ser humano, e os efeitos de abandono e transtorno social – “vício, perversão, crime e fome”<sup>123</sup> – são amplamente percebidos.

A terra, uma vez reduzida à matéria-prima da indústria, se minimiza enquanto natureza, gerando uma vida sem paisagens e sem arredores, com rios poluídos e, a um inafastável médio prazo, destruída em seu poder de produção de alimentos e das mesmas matérias-primas. Parecer desaparecer, então, como que por mágica, a concepção arraigada de que a terra é território e a propriedade fundiária, como descrito por Thomas Hobbes no século XVII, é uma relação política e pública<sup>124</sup>, e não meramente econômica, reduzida ao desejo do agente privado.

“A propriedade a qual um súdito tem em suas terras consiste em um direito de excluir todos os outros súditos de usá-la: mas não exclui seu soberano quer seja ela em assembleia ou um monarca. Uma vez que o soberano, isto é, a república (cuja pessoa ele representa), preocupa-se com nada mais além de manter a paz comum e a segurança, esta distribuição de terras deve ser compreendida como feita por ordem do mesmo: e, conseqüentemente, seja qual for a distribuição empreendida por outrem em seu prejuízo posteriormente, esta é contrária ao desejo de cada súdito, que está comprometido com sua paz e segurança, à discricção e consciência do soberano.”<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> POLANYI, op. cit, 2000.

<sup>124</sup> “A propriedade, para Hobbes, está inteiramente subordinada ao poder político. É o poder soberano que cria, fundamenta e dá efetividade à propriedade. Deste modo, a propriedade é obra do poder, que a funda por lei, não é obra do trabalho nem do direito natural. Portanto não é absoluta, nem pode se opor ao poder político.” BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: Para uma crítica do Constitucionalismo*. 2ª. Edição. São Paulo: Quartier Latin, 2013. Páginas 87-88.

<sup>125</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã: Matéria, palavra e poder de uma República eclesiástica e civil*. Petrópolis: Vozes, 2020. Página 259.

Por fim, o dinheiro, que, reduzido a um juro flutuante autorregulável, passa a liquidar periodicamente, tanto pela falta quanto pelo excesso, inviabilizando, a longo prazo, qualquer organização produtiva socialmente relevante.

É a partir desses pontos que a regulação jurídica, extirpada por esse projeto, passa a ser imprescindível para impedir a transformação da sociedade em um mero apêndice do mercado. Por um outro caminho, Polanyi chega também a emergência do direito econômico (e ao direito do trabalho e ao direito agrário, igualmente), centrado na necessidade de regulação real e efetiva de setores – e bens – estratégicos.

A narrativa de Polanyi perpassa regulações jurídicas históricas relevantes, como a *Speenhamland Law* de 1795, que garantia a todos o “direito de viver”, estabelecendo uma renda mínima fixada a partir do preço do pão. Isso impediu, por quase quarenta anos na Inglaterra, a formação de um mercado de trabalho competitivo e autorregulável. Todavia, a grande “virada” acontece quando, a partir de 1820, o credo liberal se sustenta em três dogmas: 1) o mercado de trabalho (o trabalho deve encontrar seu preço no mercado); 2) o padrão-ouro (a criação do dinheiro deve se sujeitar a um mecanismo automático) e 3) o livre-comércio (os bens devem fluir de país a país, sem empecilhos ou privilégios).

Importante lembrar que “livre-comércio” era um termo muito mais ideológico que real, na medida em que fora totalmente imposto pelo Estado a uma sociedade sempre reticente a suas reais vantagens: “Um intervencionismo contínuo, controlado e organizado de forma centralizada abria caminho para o liberalismo”<sup>126</sup>.

Como consequência dessa ação deliberada do Estado – construindo os três dogmas pelo uso consciente do Executivo mediante uma polícia controlada pelo governo –, surgem restrições espontâneas ao *laissez-faire*. Restrições que ficaram mais recorrentes no início do século XX, auge liberal no qual nenhum sofrimento e nenhuma violação de soberania era sacrifício demasiado para a recuperação da integridade flutuante da mercadoria-dinheiro.

O repúdio de diversos países a dívidas internacionais e o abandono do padrão-ouro pela Grã-Bretanha, pelos Estados Unidos e, depois, pela França, na década de 1930,

---

<sup>126</sup> POLANYI, op. cit., 2000.

já indicavam uma opção fora do liberalismo econômico radical, uma opção pelo protecionismo nacional e social, ou seja, pela regulação jurídica forte no lugar das teses de livre comércio. Ao fim e ao cabo, uma opção pelo direito econômico.

Assim, o papel do direito foi de um quase espontâneo “contramovimento” ao liberalismo econômico, nas palavras de Fábio Konder Comparato, “a Economia torna-se sempre mais administrativa ou regulamentada, isto é, jurídica”<sup>127</sup>.

Esse papel, defendemos em conjunto com Fábio Konder Comparato, é próprio do jurídico, uma vez que as fundações de um direito nacional residem na efetividade real de sua soberania, como já antevisto por Hobbes séculos antes, na citação anterior.

Nesse sentido, a reação contra o liberalismo do final do século XIX e início do século XX marca, na verdade, uma reação da sociedade em busca de seu direito, que consagre valores e a própria natureza da organização social e do território existente, contra um vácuo cultural que desenraizava pessoas de seu estilo de vida e de seus próprios padrões morais, inclusive.

Nas palavras de R.G. Hawtrey:

Em contraste com os povos nômades, o cultivador se incumba de aperfeiçoamentos determinados para um lugar particular. Sem esses aperfeiçoamentos, a vida humana continuaria a ser elementar e pouco diferente da dos animais. E quão grande foi o papel dessas benfeitorias na história! Terras limpas e cultivadas, casas, meios de comunicação, fábricas, tudo permanente e irremovível ligando a comunidade humana à localidade em que se situa. Isso não pode ser improvisado, têm que ser construído gradualmente, por gerações e a comunidade não pode sacrificar isso e começar de novo em outro lugar. Daí o carácter territorial da soberania que impregna nossas concepções políticas<sup>128</sup>.

As respostas da sociedade, à época analisada por Polanyi (1944), são organizadas por ele em duas grandes formas: 1) proteção nacional nos moldes fascistas: reforma do mercado extinguindo todas as instituições democráticas e reeducação do indivíduo a partir de uma religião política que negava a fraternidade universal, ou 2) proteção social

---

<sup>127</sup> COMPARATO, op. cit. Página 458.

<sup>128</sup> HAWTREY Apud POLANYI, Karl. Op. Cit., 2000



de caráter socialista: ruptura radical com o passado imediato, subordinando o mercado a uma sociedade democrática.

Fundamental neste ponto é explicar que a concepção socialista de Polanyi é muito mais ampla do que a média<sup>129</sup>. Ou seja, esse autor não reduz a sua ideia de solução dos trabalhadores a noções filossoviéticas ou leninistas, nem mesmo a Marx. Busca outras referências mais abertas e democráticas outrora rechaçadas no marxismo ortodoxo, especialmente, o reformista galês das cooperativas, Robert Owen.

Dessa forma, não há como excluir do processo de transcendência do mercado a tradição socialista social-democrata, seja da República de Weimar, seja dos austro-marxista, que tentamos descrever um pouco nesse capítulo, especialmente a partir das idéias de Karl Renner. Tampouco se pode excluir a lógica destes de que o Direito Econômico poderia, de forma democrática e a partir de reformas constitucionais e políticas, como pretendeu o Constitucionalismo Social e Econômico, regular fortemente o mercado e, assim, superar o projeto de autorregulação, preservando o controle mínimo dos meios de produção de forma ativa. Esse é um dos argumentos mais robustos para, no caso da terra, entender a Reforma Agrária como a mais relevante reforma de base em um país como o Brasil.

Nascia assim, na busca de reforma jurídica das estruturas econômicas, no planejamento adequado da economia e na regulação real e democrática de setores estratégicos, uma nova economia impregnada de direito e um novo direito, impregnado, por sua vez, de economia. E o ponto de encontro entre todos estaria na regulação da “vida econômica”, nas palavras constitucionais weimarianas ou, para ser mais específico, na regulação do dinheiro, do trabalho e da terra, tornando eminentemente jurídicas e públicas – portanto, fora da esfera do direito privado – a “matéria de moeda, de crédito, de relações de trabalho, de produção agrícola, de concessões administrativas, de comércio exterior, de criação e funcionamento de bancos e companhias de seguro e tantos outros domínios”<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> POLANYI, Karl. Op. cit., 2000.

<sup>130</sup> COMPARATO, op. cit. Página 457.

Em cada uma dessas matérias, será “necesario diseñar una forma institucional de intervención en la economía haciendo prevalecer sobre el sector privado (*Privatwirtschaft*) la economía popular (*Volkswirtschaft*)”<sup>131</sup>.

Finalmente, destas todas matérias, é o desenho institucional da terra e da produção agrícola que nos interessará a seguir, na pesquisa sobre os debates e o desenvolvimento do que será chamado, no século XX, direito agrário: uma reelaboração das relações agrárias a partir desta nova realidade econômica, ou melhor, uma teoria jurídica das disputas em torno da apropriação do excedente no campo. Disputa essa que passar a ser entendida, ao longo do século XX, sob uma visão macro, inserida na “visão de mundo” do direito econômico, ou seja, como uma decisão social democraticamente relevante, e não mais um dado já consignado e petrificado na mera esfera civilista de relações jurídicas subjetivas.

---

<sup>131</sup> VITA, Letícia. Op. cit., 2019. Pagina 606.

## CAPÍTULO II

# DIREITO AGRÁRIO COMO TRADUÇÃO JURÍDICA DA NOVA ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA DO RURAL NO SÉCULO XX

### 2.1. A Questão Agrária e o Capitalismo

Ainda no século XIX, portanto antes de Justus Wilhelm Hedemann, da Primeira Guerra Mundial e sua economia de guerra ou do Constitucionalismo Social, muitos autores localizam uma “pré-história” do Direito Econômico na formação do que se chamava “Direito Industrial”<sup>132</sup>, onde já se constroem os primeiros passos do que será consolidado em todo o processo temático e metódico que analisamos no capítulo anterior.

Essa visão não é somente jurídica, mas praticamente uma unanimidade na síntese dialética de que o capitalismo, o contemporâneo, os movimentos emancipatórios, em resumo, tudo o que compõe o século XX surgiu do meio urbano e do meio industrial-urbano. Por mais que exista alguma lógica nesse raciocínio – que não se restringe ao senso comum –, tendo em vista o antecedente da Revolução Industrial, há, na verdade, uma tentativa de ocultamento do enredo histórico, ao qual Marx chamou de “acumulação primitiva” e indica que, ao contrário de “decorrência automática das práticas econômicas urbanas”<sup>133</sup> o capitalismo foi, na verdade, formado como uma transformação radical das relações humanas no campo e o desterro iniciado nas ondas inglesas de expropriação, ou cercamentos (*enclosures*) do século XVI, cujas vítimas não foram somente os camponeses, mas de toda uma forma consolidada de vida<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> MOHNHAUPT, HEINZ. Justus Wilhelm Hedemann e o Desenvolvimento da Disciplina Direito Econômico. In: BERCOVICI, Gilberto. *Cem Anos da Constituição de Weimar (1919-1920)*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. Página 480.

<sup>133</sup> WOOD, Ellen Meiksins. As origens agrárias do capitalismo. In: *Revista Crítica Marxista*. Volume 1, número 10. São Paulo: Boitempo, 2000. Páginas 12-29.

<sup>134</sup> “A primeira grande vaga de cercamentos ocorreu no século XVI, quando grandes senhores de terras procuraram retirar os camponeses das terras que podiam se tornar mais rentáveis se usadas para pasto como exigia cada vez mais a lucrativa criação de carneiros. Os comentaristas coevos acusavam os cercamentos, mas do que qualquer outro fator, de responsável pela crescente vaga de vagabundos, aqueles homens sem-terra nem senhor que vagavam pelos campos e ameaçavam a ordem social. O mais famoso desses comentaristas, Thomas More, embora ele próprio um ‘cercador’, descrevia essas práticas como os

A própria realidade atual já se apresenta, sob um olhar um pouco mais atento, de uma forma diferente, com a maioria da população do mundo ainda nos campos (no Brasil, por exemplo essa será a estatística até os anos 1960) vivendo de uma agricultura que se transformava muito rapidamente, seja do ponto de vista tecnológico – o surgimento da agronomia e de uma ciência agrária organizada datam também do século XIX<sup>135</sup> – seja do ponto de vista socioeconômico, com uma concentração fundiária galopante e violenta.

Assim, mesmo com o êxodo rural mais intenso da história, o século XX, com suas terras cultiváveis mais escassas e a modernização econômica que trará mudanças nos transportes, nas comunicações e uma intensa pressão por aumento de produtividade agrícola fará com que a questão agrária seja revolucionada como nunca e a dará a certeza histórica de que “o século passado foi sem dúvida a era da reforma agrária *par excellence*”<sup>136</sup>.

Tendo sido antecedido pelas primeiras experiências modernas de reforma agrária – seja na França revolucionária do século XVIII, sejam nos Estados Unidos (*Homestead Act* de 1862) e no Canadá (*Dominion Land Act* de 1872) do século XIX – o século XX, começando pela experiência mexicana de 1910, vislumbrou massivas reformas agrárias em todos os continentes do planeta, como, no cenário europeu, foi o caso da Rússia, diversos países do Leste e a Itália; as experiências asiáticas de Bangladesh, Índia, Sri Lanka, Taiwan, de ambas as Coreias e a epopeia agrária da China de proporções superlativas.

Também na África, a descolonização se fez com base em reformas agrárias em quase todos os países e, ainda, na América Latina, a experiência mexicana reverberou por, praticamente, todos os lugares e, mais acintosamente, nos cenários rurais da Bolívia

---

*'carneiros que devoram os homens'.* Esses críticos sociais, como muitos historiadores depois deles, podem ter superestimado os efeitos dos enclosures, em detrimento de outros fatores como causa da transformação das relações de propriedade inglesas. Mas eles permanecem como a expressão mais vívida do processo incansável que estava mudando não apenas o campo inglês, mas o mundo: o nascimento do capitalismo”. WOOD, op. cit., 2000. Página 22.

<sup>135</sup> “É só a partir de 1840 que nós contamos com as pesquisas pioneiras de Liebig, cujo reconhecimento universal só iria verificar-se nos anos cinquenta, na mesma época em que a máquina a vapor já festejava sua entrada na agricultura e a bacteriologia registrava seus primeiros sucessos de ordem prática (...) A agricultura (...) evoluía e se transformava, agora, em uma ciência, ou melhor dizendo, se transformava em um conjunto de ciências cujo objeto e conclusões teóricas abrangem um campo em rápida expansão.” KAUTSKY, Karl. *A questão agrária*. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1998. Página 89.

<sup>136</sup> CARTER, Miguel. *Desigualdade Social, Democracia e Reforma Agrária*. In: STÉDILE, João Pedro (org.). *Experiências de Reforma Agrária no Mundo*. Volume I. São Paulo: Expressão Popular, 2020. Página 29-30.

(1952), de Cuba (1959), da Nicarágua (1979), da Guatemala (1960-73), do Chile (1967-73) e da Venezuela (1960-73).

Dessa forma, observando a relevância da questão agrária nessa transformação que parecia meramente urbano-industrial, é relevante a tese de Enrique Dussel, ao inserir no materialismo histórico-dialético uma nova categoria, na qual se percebe que, no processo histórico de síntese dialética, há sempre uma “analética”, um esquecimento, um obscurecimento histórico que é ignorado nas conclusões teóricas referendadas sempre a partir do centro, mas não pela realidade. Procura Dussel ampliar a noção de totalidade para uma análise também do que ele chama de alteridade histórica, negada naquela totalidade. Invocava que esse esquecimento, seria um “encobrimento”, de algo que não caberia na totalidade (nem mesmo como antítese), ou seja, como um além que deve ser estudado a partir de um método diverso, que partiria desse outro como um crescimento da totalidade: a aceitação do outro como realmente outro, que nega a totalidade, fazendo-a afirmar-se como finita.

Nas palavras do próprio Enrique Dussel:

“A passagem da totalidade ontológica ao outro como outro é analética – discurso negativo a partir da totalidade, porque pensa a impossibilidade de pensar o outro positivamente partindo da própria totalidade: discurso positivo da totalidade, quando pensa a possibilidade de interpretar a revelação do outro a partir do outro.”<sup>137</sup>

No caso específico que ora estudamos, a passagem para o capitalismo financeiro do século XIX ao XX e sua superação do pandectismo por um contemporâneo *jus honorarium* – para ficar no vocabulário já citado de Fábio Konder Comparato – primeiro plasmado no Direito Industrial e depois no Direito Econômico e sua Constituição Econômica, também pode ser vista como uma síntese dialética do ponto de vista materialista-histórico.

E, portanto, teria também essa síntese dialética específica, o seu esquecimento próprio, o seu outro, a sua alteridade, que precisaria ser incorporada pela analética de Dussel, que seria a práxis de toda uma massa que, não incluída minimamente – ou

---

<sup>137</sup> DUSSEL, Enrique. *Método para uma filosofia da libertação: Superação analética da dialética hegeliana*. São Paulo: Edições Loyola, 1986. Página 198.

insuficientemente – nos processos de proletarização, resistia nos campos, ou vagava entre trabalhos rurais intermitentes cada vez mais precarizados.

A existência está lá, real, a ser vista, não importando se está ou não afirmada na dialética filo-europeia. Há a certeza histórica, que perpassaremos nesse capítulo: anteriormente aos primeiros regulamentos contemporâneos voltados para a propriedade e para o contrato agrários, está uma mudança profundamente significativa na agricultura e na pecuária – desde os *enclosures*, conforme citado anteriormente – que se consolida no século XIX.

Essa realidade terá duas apreensões teóricas principais. Uma, clássica, que a via como parte do passado e não do presente e que foi incorporada inclusive no pensamento marxista de então. E outra que tenta utilizar, de alguma forma, a analética contra esse ocultamento anacrônico. Essa segunda tentará olhar para o camponês, suas reivindicações e movimentos políticos e jurídicos não como um “quase-operário”, ou alguém fora da história, mas a partir de uma provocação para o debate sobre a totalidade pré-existente.

Esse método analético vai também incorporar algo novo ao método de se entender a volta da economia ao direito, a chegada de novas noções de produção e de sociabilização do excedente na forma do “indispensável direito econômico” que se consolida no pós-guerra europeu. Já que, em diversos espaços do mundo – especialmente na América Latina – está acontecendo, quase como um movimento paralelo, as mesmas consolidações no meio rural.

Pois, cabe a reflexão que, mesmo com mudanças geográficas continentais importantes, no alvorecer do século XX, a história já é majoritariamente sincrônica. Aos movimentos urbanos de trabalhadores e suas reivindicações, teremos um movimento camponês paralelo no mesmo período histórico. Em toda a América Latina e, inclusive, no Brasil, explodem grandiosas revoltas, cujas mais conhecidas são as “Guerras” de Canudos e do Contestado – que também darão ensejo igualmente a movimentos políticos e jurídicos extremamente relevantes<sup>138</sup>.

---

<sup>138</sup> Há ainda a chamada Revolução Taiping (1851-1864), ocorrida na província de Guangxi, na China Imperial, com semelhanças impressionantes aos movimentos rurais brasileiros do início do século, como inclusive a presença de uma liderança mística do professor Hong Xiuquan (autoproclamado irmão de Jesus Cristo), que chegaram inclusive a tentar um ataque a capital Pequim, com o resultado final calculado em entre 20 a 50 milhões de mortos. Tais revoltosos vão influenciar posteriormente o Partido Comunista Chinês e sua “via camponesa” ao socialismo. Por todos, ver AMIN, Samir. A China é capitalista ou socialista? In: *Revista Argumentum*. Vitória, v. 6, n. 2, p. 259-294, jul./dez. 2014. Páginas 283-297.

Desses todos movimentos camponeses, nos atentaremos a novidade das rebeliões camponesas que empurraram uma mera reforma liberal para uma Revolução Social Mexicana (1910-1934), cujo significado jurídico, tal qual em Weimar, se dá também no avanço para uma Constituição Social específica realizada na cidade de Querétaro – a primeira, já que promulgada mais de dois anos antes de sua equiparável alemã –, cuja a força dos movimentos rurais será particular e tão importante que formará as bases, indubitavelmente ligadas a um Estado Social, de que será o nascimento e desenvolvimento do Direito Agrário.

Assim, em todo o movimento revolucionário mexicano e na sua forma jurídico-constitucional de Querétaro estará nosso eixo de entendimento desse movimento paralelo de organização político-jurídica do campo, que será depois estudada como disciplina autônoma do Direito Agrário, especialmente após a organização metódica dada pela *Rivista di Diritto Agrario*, que se inicia em Florença, no ano de 1922.

Nossa tese é que esse movimento, portanto, mesmo paralelo, guarda semelhança suficiente com a formação e a proposta do Direito Econômico, a ponto de ser inclusive suficiente para agregar tal disciplina – que terá sua autonomia também contestada – dentro deste campo jurídico, para que se entenda sua necessidade, de organização democrática do excedente no campo, que será resumida na ideia de função social da terra.

## **2.2. O camponês sob o olhar do marxismo clássico**

De início, cumpre afirmar que uma das primeiras tentativas de se historicizar a propriedade privada, retirando-a de um pano de fundo de verdade eterna e revelada aos homens, ou seja, de uma categoria fora da história, pertence aos textos marxistas clássicos. Em especial, Engels, em um de seus mais festejados trabalhos, “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”<sup>139</sup> traz, nas palavras do professor Alysson Mascaro, uma reflexão sobre “temas que hoje seriam chamados de antropológicos”<sup>140</sup>, entre eles a relação estrutural que permeia a propriedade, narrando inclusive as relações com o surgimento da família monogâmica na Grécia com “a vitória da propriedade

---

<sup>139</sup> ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do estado: em conexão com as pesquisas de Lewis H. Morgan*. 1ª. Edição. São Paulo: Boitempo, 2019.

<sup>140</sup> MASCARO, Alysson Leandro. *Prefácio à edição brasileira*. In: ENGELS, op. cit, 2019. Página 9.

privada sobre a propriedade comum primitiva”<sup>141</sup>. Essa dessacralização foi fundamental para o início do desvelamento da realidade subjacente a retórica jurídica de uma propriedade sempre tida como direito natural e indisponível ao Estado e para a teorização jurídica posterior ao longo do século XX como, por exemplo, na obra de 1912 de León Duguit:

Los juristas clásicos (...) estiman, en efecto, que por definición y en sí, la propiedad es en Derecho, una cierta cosa, que es forzosamente y siempre esta cosa, y que, si dejara de serlo, dejaría de ser propiedad. (...) Sin embargo, la propiedad es una institución jurídica que se ha formado para responder a una necesidad económica, como por otra parte todas las instituciones jurídicas, y que evoluciona necesariamente con las necesidades económicas mismas.<sup>142</sup>

No tocante à propriedade rural, ou ao imóvel rural em si e sua destinação razoável e mais útil possível, poderíamos já nos remeter a um outro debate em que, a historicização foi, infelizmente, superada, muitas vezes, pela convicção de um papel muito mais fixo em um projeto de emancipação geral e, por vezes, um pouco idealista. Mesmo que Marx tenha sido profundamente claro tanto ao negar teorias idílicas quanto ao insistir em descrever a acumulação primitiva como início da propriedade capitalista sempre como uma história, bastante violenta, sobre a terra rural.

Na história real, como se sabe, o papel principal é desempenhado pela conquista, a subjugação, o assassinio para roubar, em suma, a violência. Já na economia política, tão branda, imperou sempre o idílio. Direito e “trabalho” foram, desde tempos imemoriais, os únicos meios de enriquecimento, excetuando-se sempre, é claro, “este ano”. Na realidade, os métodos da acumulação primitiva podem ser qualquer coisa, menos idílicos.<sup>143</sup>

Assim, eis que, no processo de capitalismo monopolista do final do século XIX e início do século XX, o idílico de vários matizes suplanta a análise histórica concreta e acaba por existir um inusitado consenso entre liberais capitalistas e socialistas

---

<sup>141</sup> ENGELS, op. cit. Página 67.

<sup>142</sup> DUGUIT, León. *Las Transformaciones Del Derecho Público y Privado*. Granada: Editorial Comares, 2007. Página 211.

<sup>143</sup> MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política. Livro I: O processo de produção do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013. Página 786.



revolucionários: a propriedade rural não poderia permanecer mais nas mãos dos camponeses.

A concepção de Marx no terceiro tomo do *Capital*, de que o camponês não maximizaria nem lucro, nem renda, “e frequentes vezes submetendo-se a salário reduzido, ao mínimo vital”<sup>144</sup>, acabou sendo base de uma ideia de que o capitalismo e a empresa capitalista o teria transformado em uma reminiscência histórica inexorável. É o próprio Friedrich Engels que, ainda em 1894, resume, ao concordar com um trecho específico do programa socialista francês da época: “a decadência e o fim da pequena propriedade agrícola são inevitáveis”<sup>145</sup>.

Mesmo autores preocupados com a entrada das massas camponesas europeias nas fileiras do marxismo, como é o caso de Karl Kautsky e sua tentativa de elaboração de um programa agrário para a Social-Democracia Alemã falharam em modificar essa tese.

A tática por Kautsky utilizada, mesmo com intuições notáveis<sup>146</sup>, era claramente percebida como instrumental – tanto que a adesão rural ao marxismo foi ínfima durante toda a Segunda Internacional –, por seguir uma convicção subjacente de que o camponês e o meio rural consolidado eram sinônimo de obsolescência técnica e de improdutividade econômica<sup>147</sup>. O campesinato seria admitido, ao máximo, como “uma forma excepcional de produção”<sup>148</sup> em uma eventual sociedade socialista futura. De diversas passagens,

---

<sup>144</sup> MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política, livro terceiro: o processo global de produção capitalista*. Volume IV. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira: 2013. Página 682.

<sup>145</sup> ENGELS, Friedrich. *A Questão Camponesa em França e na Alemanha*. Publicado na Revista Die Neue Zeit. Bd. 1, n. 10, 1894-1895. Obras Escolhidas em 3 Tomos. Tomo III. Páginas 62-70. Lisboa: Editorial Avante, 2013.

<sup>146</sup> Como exemplo, o debate do século XXI de comércio justo, consumo consciente e de compras locais que, no meio rural é elaborado como compra de produtos orgânicos oriundos da agricultura familiar, por exemplo, é antecipado mais de cem anos antes por Kautsky na seguinte passagem: “*De fato, o aumento do bem-estar das massas poderá reanimar diversos ramos da atividade manual, na medida em que diminuir a procura de artigos baratos de produção em massa e aumentar a procura dos produtos mais caros, feitos à mão, e que melhor se adaptam às características individuais do consumidor.*” KAUTSKY, op. cit., 1998. Página 574. Um outro exemplo é a proposta de ramos e regiões em que o pequeno estabelecimento seria, talvez, mais produtivo que o grande – mesmo que Kautsky insista em que “*esses ramos, ou essas regiões, não serão, provavelmente de grande importância para a produção agrícola nacional, pois os grandes estabelecimentos já contribuem atualmente com a parte principal da produção nos ramos decisivos*”. Retomaremos mais a frente esse raciocínio, em seus contornos contemporâneos. KAUTSKY, op. cit., 1998. Página 577.

<sup>147</sup> Esse programa agrário do SPD foi consolidado, precedido de um histórico da evolução da agricultura na sociedade capitalista – aos moldes do que foi feito por Marx e Engels no Manifesto Comunista –, em um livro que ganhou fama como “A Questão Agrária”. Em um subtópico da primeira parte, intitulado “A Superioridade técnica do grande estabelecimento”, Kautsky resume em uma frase a clareza de sua convicção pressuposta sobre o campesinato: “*Não nos parece necessário ter que provar aqui que a organização maior seja mais econômica que a pequena*”. KAUTSKY, Karl. Op. cit., 1998. Página 136.

<sup>148</sup> KAUTSKY, op. cit. 1998. Página 575.

segue uma representação do que seria o pensamento corrente do SPD enunciado por um dos seus principais teóricos:

“Os inúmeros proprietários de mini estabelecimentos parasitários desistirão com prazer da sua independência aparente e das respectivas propriedades quando o grande estabelecimento socialista lhes oferecer as suas vantagens bem mais tangíveis.”<sup>149</sup>

Enquanto os capitalistas seguiam realizando sua concentração fundiária por meio de um avanço predatório sobre as terras e direitos históricos dos camponeses, os socialistas, inclusive os mais radicais, admitiam que tal forma de agricultura pequena e espaçada era terminantemente atrasada e a revolução deveria sim expropriar a propriedade rural dos latifundiários mas deveria, por outro lado, mantê-la concentrada em um sistema nacional de exploração coletiva, na qual os camponeses continuariam como trabalhadores rurais sem terras, sempre trabalhando para um Estado que os privilegiaria, de uma ou outra forma.

Por todos os teóricos, a mais contundente e sintética exposição dessa tese é da própria Rosa Luxemburgo – que, significativamente, se opunha a Karl Katusky na militância no SPD em quase todos os assuntos, com exceção desse –, ao criticar a aliança dos bolcheviques russos com os camponeses, nos anos iniciais da Revolução Russa:

“A tomada imediata das terras pelos camponeses não tinha nada a ver com uma agricultura socialista. A reestruturação socialista das relações econômicas pressupõe duas condições no tocante à esfera agrária: primeiramente, a nacionalização da grande propriedade fundiária, justamente porque representa uma concentração, a mais avançada do ponto de vista técnico, dos meios de produção e dos métodos agrícolas, única que pode servir de ponto de partida para uma economia socialista no campo”<sup>150</sup>.

A argumentação utilizada (melhor técnica), é bom ressaltar, já não se mantém inteiriça um século depois. Há diversas culturas agrícolas em que a pequena produção, desde que inserida em uma lógica anterior de insumos e posterior de processamento e distribuição mais robusta, pode ser muito mais vantajosa economicamente em determinadas cadeias, como a do leite, por exemplo. Isso sem mesmo inserir na equação

---

<sup>149</sup> KAUTSKY, op. cit. 1998. Página 575.

<sup>150</sup> LUXEMBURGO, Rosa. *A Revolução Russa*. Petrópolis: Vozes, 1991. Página 72-73.

as questões de agregação de valor ambiental, cultural e social de determinados produtos agrícolas<sup>151</sup>.

Ato contínuo, a crítica de Luxemburgo segue contundente, concluindo na mesma obra que a reforma agrária feita inicialmente pelos bolcheviques não somente não seria socialista como bloquearia o caminho do socialismo por completo, “acumulando dificuldades insuperáveis para a reestruturação das condições agrárias no sentido socialista”<sup>152</sup>. Por fim, ela vaticina que, na Rússia dos bolcheviques “não se criou uma propriedade social, mas uma nova propriedade privada”<sup>153</sup>.

O que há de interessante nessas passagens – e na visão socialista radical como um todo sobre a questão agrária – é que o problema do capitalismo no campo não é, necessariamente, a concentração fundiária e, sim, a falta de um caráter “social” à propriedade imóvel rural.

É sob esse aspecto que se percebe que a referência idealista, ao propor uma tese inafastável e universalizante sobre a terra rural, iguala a concepção de propriedade privada capitalista com a de propriedade rural no sentido socialista, ou seja, ambas perfazendo uma trajetória abstratamente colocada que, para além da realidade concreta, insere a terra em um papel deslocado, desenraizado, para cumprir uma “missão” praticamente a-histórica. No vocabulário de Perlingieri<sup>154</sup>, a propriedade ainda é um direito subjetivo abstrato a ser moldado ideologicamente e não uma relação jurídica concreta entre indivíduos e coletividades reais.

Inclusive, o próprio Marx alerta para isso, quando, mesmo à sua época, tal interpretação teórica estanque e sem consideração às especificidades históricas já era uma interpretação marxista existente, mas repudiada pelo próprio Marx<sup>155</sup>. Além do comentário do historiador marxista David Riazanov de “um embate pessoal entre

---

<sup>151</sup> Nesse sentido, ver a obra MORAES, Reginaldo et alli. *As cidades cercam os campos: estudos sobre o projeto nacional e desenvolvimento agrário na era da economia globalizada*. São Paulo: Editora UNESP: Brasília, DF: NEAD, 2008.

<sup>152</sup> LUXEMBURGO, Rosa. Op. cit., 1991. Página 74.

<sup>153</sup> LUXEMBURGO. Op. Cit., 1991. Página 75.

<sup>154</sup> PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil Constitucional*. 2ª. Edição. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2002. Página 221.

<sup>155</sup> O próprio Karl Marx, ao fim da vida, segundo relato do próprio Friedrich Engels, era um crítico mordaz de muitos que se diziam seus seguidores e, portanto, marxistas: “Além disso, há hoje um conjunto [de pessoas] para quem a concepção materialista da história serve de pretexto para não estudarem história. Exactamente como Marx dizia dos «marxistas» franceses do fim dos anos 70: «Tout ce que je sais, c'est que je ne suis pas Marxiste.»” ENGELS, Friedrich. *Carta a Conrad Schmidt, de 5 de agosto de 1890*. Obras Escolhidas em três tomos. Tomo III. Páginas 542-544. Lisboa: Editorial Avante, 1982.

Plekhanov, que nega a propriedade comunal, e Marx, que a teria defendido”<sup>156</sup>, há trechos significativos em carta resposta do próprio Marx ao sr. Jukovski, que também tinha a mesma posição desses intérpretes autônomos:

Ele ainda tem necessidade de metamorfosear totalmente meu esquema histórico da gênese do capitalismo na Europa ocidental em uma teoria histórico-filosófica do curso geral fatalmente imposto a todos os povos, independentemente das circunstâncias históricas nas quais eles encontrem. (...) acontecimentos de uma analogia que salta aos olhos, mas que se passam em ambientes históricos diferentes, levando a resultados totalmente díspares. Quando se estuda cada uma dessas evoluções à parte, comparando-as em seguida, pode-se encontrar facilmente a chave desse fenômeno. Contudo, jamais se chegará a isso tendo como chave-mestra uma teoria histórico-filosófica geral, cuja virtude suprema consiste em ser supra-histórica.<sup>157</sup>

Ou seja, diferentemente do idealismo teórico de grandes marxistas retrocitados sobre a necessidade inexorável de expurgar toda propriedade camponesa, Marx é muito mais cauteloso e sempre mantém a necessidade de uma análise histórica mais pormenorizada, a qual foi posteriormente denominada de “concepção marxiana do conteúdo multilinear da história”<sup>158</sup>.

Em 1881, no contexto de suas famosas cartas a Vera Zasultich, Marx é taxativo ao afirmar sobre a forma camponesa russa presente à época - a comuna russa - de que não só “a análise apresentada em O Capital não oferece, portanto, nada que se possa alegar nem a favor nem contra a vitalidade da comuna russa”<sup>159</sup>, quanto também indica que

(..) o estudo especial que fiz dessa questão, para o qual busquei os materiais em suas fontes originais, convenceu-me de que essa comuna é a alavanca (*point d'appui*) da regeneração social da Rússia; mas, para que ela possa funcionar como tal, seria

---

<sup>156</sup> RIAZANOV, David. A Correspondência entre Vera Ivanova Zasultich e Karl Marx. In: MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *Lutas de Classe na Rússia*. São Paulo: Boitempo, 2013. Página 71.

<sup>157</sup> MARX, Karl. Carta a redação da Otechestvenye Zapiski, 1877. In: MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *Lutas de Classe na Rússia*. São Paulo: Boitempo, 2013. Páginas 68-69.

<sup>158</sup> Termo cunhado por Álvaro Lineda García em GARCÍA, Álvaro Lineda. *La Potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Clacso, 2009. Página 34.

<sup>159</sup> MARX, Karl. Quarto Esboço da Carta a Vera Ivanovna Zasultich. In: MARX, op. cit. 2013. Página 113.

necessário, primeiramente, eliminar as influências deletérias que a assaltam de todos os lados e então assegurar-lhe as condições normais de um desenvolvimento espontâneo.<sup>160</sup>

Neste ponto, o caminho aberto não seria o da idealização – nem liberal nem marxista – mas sim da retomada da vitalidade de um conceito de uma terra histórica e concreta que, sob a burguesia, havia se tornado – hegemonicamente - propriedade abstrata e, portanto, mera forma jurídica.

Ao longo das crises do século XX, esse será um passo fundamental que será dado e, assim, emergirá alguma compreensão de que a terra é, portanto, natureza, território e, logo, fundamental na construção de qualquer sociabilidade localmente definida ou de qualquer cultura que denote uma comunidade real.

Entretanto, no marxismo clássico, esse pensamento mais positivo sobre a terra rural e os camponeses seguirá minoritário, com louváveis exceções, que confirmam a regra, como o pensamento de diferenciação camponesa de Alexander Chayanov, posteriormente fundamental no desenvolvimento da categoria de agricultura familiar e suas peculiaridades mas que, a partir de 1927, nem mesmo os elogios anteriores de Lênin ao trabalho desse agrônomo e economista foram suficientes para que ele e seus alunos fossem acusados – inclusive pelo próprio Stálin, em conferência em 1929 – de “defender a perpetuação da propriedade individual, de ignorar o marxismo, de serem adeptos da escola austríaca”<sup>161</sup>.

Outra exceção louvável e, diferente de Chanayov, considerável politicamente a seu tempo e depois, tendo em vista o futuro que o socialismo real tem no século XXI, foi o pensamento maoísta e pós-maoísta que construiu uma linha de massas e uma grande marcha com a hegemonia camponesa na Revolução de 1949.

Mao Zedong, agricultor de origem<sup>162</sup>, é quem articulará um outro posicionamento da China perante os camponeses, inspirado pela Revolução Taiping do século XIX e

---

<sup>160</sup> MARX, Karl. Carta a Vera Ivanovna Zaslitch, 8 de março de 1881. In: MARX, Karl. Op. Cit. 2013. Página 115.

<sup>161</sup> Posteriormente às acusações, Chayanov foi preso e, em 1937, condenado e fuzilado. CARVALHO, Horácio Martins de. *Chayanov e o campesinato*. São Paulo: Expressão Popular, 2014. Página 36.

<sup>162</sup> “Mao Zedong nasce em 26 de dezembro de 1896 (...) na aldeia de Shaoshan, província de Hunan, no sul da China. Filho de um camponês que se tornara proprietário de um hectare de arrozais irrigados com os ganhos obtidos como soldado (...) Aos seis anos, como era costume entre as crianças dessa idade, Mao começou a trabalhar no campo”. STÉDILE, Miguel Enrique (org.). *Mao Zedong e a Revolução Chinesa: Métodos de direção e desafios da transição ao socialismo*. São Paulo: Expressão Popular, 2019. Página 10.

conseguindo evitar a guerra civil que Stálin acabou dando início na coletivização soviética de 1928 a 1937.

Os socialistas da Segunda Internacional (...) também achavam que pequena propriedade camponesa não tinha futuro, que este pertencia à grande empresa agrícola mecanizada. (...) Mao extraiu as lições dessa história e desenvolveu uma linha de ação política completamente diferente. No princípio da década de 1930, na China Meridional, durante a longa guerra civil de libertação, Mao fundamentou-se na crescente presença do Partido Comunista e numa sólida aliança com os pobres e os camponeses sem terra (a maioria), manteve relações amigáveis com os camponeses médios e isolou os camponeses ricos de todos os estágios da guerra, sem necessariamente hostilizá-los. (...) Mao, portanto, teve êxito onde o Partido bolchevique falhou: na consagração de uma sólida aliança com a maioria rural.<sup>163</sup>

Muito mais que os bolcheviques (Lenin inclusive<sup>164</sup>), portanto, os comunistas chineses construíram uma base rural que ensejou diversas reformas agrárias sucessivas antes (em parcelas do território já controlados pelos comunistas) e após a Revolução, sempre com o apoio popular massivo e com a pequena produção do campo mantendo uma importância nacional.

In April 1948, Mao Zedong pointed out at a conference of cadres in the Shanxi-Suiyuan liberated area that, “To rely on the poor peasants, unite with the middle peasants, abolish the system of feudal exploitation (...) and develop agricultural production – this is the general line and general policy of the Communist Party of China in the work of land reform during the period of the new-democratic revolution”. Prior to the founding of the People’s Republic of China in 1949, there were already 134 million people benefiting from the land reform completed in the old, liberated areas. (...) It was for this very reason that the peasants became the main force in China’s New Democratic Revolution.

On June 9, 1950, Mao Zedong, addressing the Third Plenary Session of the Seventh CPC Central Committee, said, “Where did our victory come from? It was the 160 million people that made it. (...) Why did they help us? (...) The answer is that these people benefited from our land reform”<sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup> AMIN, op. cit. Página 284.

<sup>164</sup> AMIN, op. cit. Página 291.

<sup>165</sup> “Em abril de 1948, Mao Zedong chamou atenção em uma conferência de quadros na área libertada de Shanxi-Suiyuan que, “Contar com os camponeses pobres, unir-se aos camponeses médios, abolir o sistema de exploração feudal (...) e desenvolver a produção agrícola - esta é a linha geral e a política geral do Partido Comunista da China no trabalho de reforma agrária durante o período da nova revolução

Até hoje, mesmo sob um quadro de explosivo crescimento urbano-industrial incomparável no mundo, a República Popular da China ainda mantém 40% de sua população rural – uma das maiores proporções do planeta – somando inimagináveis 600 milhões de camponeses permanentes<sup>166</sup> tendo somente 6% das terras aráveis da Terra<sup>167</sup>, sendo todas ainda de propriedade pública, com o usufruto privado (familiar) ou coletivo<sup>168</sup>.

Fora do marxismo hegemônico, especialmente na Europa Ocidental, com seus padrões narrativos ideológicos de “Europa hiper-real”<sup>169</sup>, na América Latina, décadas antes dos maoístas, o meio rural passará a ser visto de uma forma profundamente diversa e prioritária na luta por transformações sociais, especialmente a partir das lutas estabelecidas pelo Exército Libertador do Sul, comandado primeiramente por Emiliano Zapata, nos anos de 1910 que, mesmo sem base marxista teórica relevante, mudando a situação dos camponeses e indígenas por onde passava, dará substância à primeira revolução social das Américas.

### **2.3. Um esboço de analítica: a Revolução Mexicana e a Constituição de Querétaro**

---

*democrática”. Antes da fundação da República Popular da China em 1949, já havia 134 milhões de pessoas beneficiadas com a reforma agrária concluída nas antigas áreas libertadas. (...) Foi por isso mesmo que os camponeses se tornaram a principal força da Nova Revolução Democrática da China. Em 9 de junho de 1950, Mao Zedong, discursando na Terceira Sessão Plenária do Sétimo Comitê Central do PCC, disse: “De onde veio nossa vitória? Foram 160 milhões de pessoas que a conseguiram. (...) Por que eles nos ajudaram? (...) A resposta é que essas pessoas se beneficiaram com nossa reforma agrária.” XIWEN, Chen. *China’s Agriculture, Rural Areas and Farmers*. Beijing: Foreign Languages Press Corporation, 2018. 76-77.*

<sup>166</sup> “China still has a permanent population of some 600 million people living in rural areas, and this figure does not include people whose registered permanent residence is in rural areas but who actually work or do business in cities.” (“A China ainda tem uma população permanente de cerca de 600 milhões de pessoas vivendo em áreas rurais, e este número não inclui pessoas com residência permanente registrada em áreas rurais, mas que realmente trabalham ou fazem negócios nas cidades” – Tradução Livre). XIWEN, Chen. Op. cit., 2018. Página 283.

<sup>167</sup> AMIN, op. cit. Página 286.

<sup>168</sup> Modelo agrário inclusive que foi emulado para outros países socialistas, como o Vietnã e Cuba (após o fim da União Soviética). PIMENTEL, Anne Geraldi e SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. *A Constituição de Cuba e a Questão Agrária*. Revista Cultura Jurídica, Volume 6, Número 15, set/dez, 2019.

<sup>169</sup> CHAKRABARTY, Dipesh. *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton: Princeton University Press, 2000. p.27.

Para além de todo o debate marxista, e parcamente conhecida no ambiente europeu como um todo, há uma formação histórico-econômica especificamente latino-americana que, desconhecendo tais pressupostos, realizará, ao norte do continente, um processo revolucionário de proporções enormes – geográfica e temporalmente – especialmente durante os anos de 1910 a 1934, no assim chamado “México Insurgente”<sup>170</sup>.

Tendo em vista que “a luta dos camponeses e indígenas mexicanos pelo direito à terra não está incluída na história da luta por direitos sociais transnacionais”<sup>171</sup>, um esforço analítico sobre esse processo é essencial para o entendimento do direito agrário e sua inserção na narrativa contemporânea da evolução dos direitos sociais – e do próprio direito econômico – durante o século XX.

O que começa em 1910, que será conhecido como o processo da Revolução Mexicana, de início, é uma típica revolução política ou liberal clássica tardia, mas, semelhante aos processos da Primavera dos Povos de 1848, da Comuna de Paris de 1871, ou mesmo da própria Revolução Russa de 1917 (que começa igualmente liberal em fevereiro), movimentos populares acabam empurrando a história para algo além desses parâmetros pré-concebidos, formatando uma revolução social que seria protagonizada, especialmente, por camponeses e indígenas, apesar de contar com um proletariado urbano relevante em todas as suas fases.

Por outro lado, tal qual a Revolução Alemã (1918-19), o processo mexicano vai se dividir entre um radicalismo cada vez maior (com tintas mais anarquistas que marxistas) por um lado e, por aqueles que desejam retomar o processo produtivo e o crescimento econômico mais rapidamente, por outro, findando com a incorporação de algumas das principais demandas populares revolucionárias em um texto constitucional que encerrasse o processo.

O que Weimar fez para pacificar minimamente a Alemanha de então e isolar os movimentos de ruptura total, à época representados pelos espartaquistas, fez igual a Constituição de Querétaro, que avança pautas fundamentais dos revolucionários mais

---

<sup>170</sup> Termo consagrado pelo jornalista John Reed, que em 1914, escreveu um famosíssimo diário jornalístico de guerra sobre a Revolução Mexicana. REED, John. *México Insurgente*. São Paulo: Boitempo, 2010.

<sup>171</sup> SCHACHERREITER, Judith e GONÇALVES, Guilherme Leite. A luta zapatista pelo direito à terra: antecedentes, estratégias e dimensões transnacionais. In: *Revista Direito & Práxis*. Rio de Janeiro, volume 07, n. 13, 2016. Páginas 575-635. Página 580.



aguerridos e passa a isolar – e aos poucos a derrotar – os mais radicais villistas e zapatistas.

A diferença com os alemães é a de que, na América Latina, tanto as pautas quanto os movimentos sociais tinham na questão agrária um foco muito mais primordial.

“La revolución mexicana tuvo su expresión jurídica más importante en la Constitución de 1917, considerada la primera ‘constitución social’ del mundo. Incluye en su articulado los numerales 27 e 123, que otorgan concesiones sin precedentes a los campesinos y a los overos, lo que da un nuevo tinte al Derecho del siglo XX, en México primero y poco a poco en el resto de América Latina.”<sup>172</sup>

As mudanças, portanto, que a virada do século XIX para o século XX trazia para o cenário mexicano – e para a América Latina em geral<sup>173</sup> – eram muito mais ligadas ao imperialismo estadunidense (também coordenado pelo capital financeiro, conforme a tese de Rudolf Hilferding explicada no capítulo anterior) que tendia a concentração da extração de recursos naturais de forma predatória e cada vez mais intensa na região. Essa forma de exploração acabou gerando uma procura não só do subsolo e de seus recursos minerários, mas também de grandes parcelas de terras. A desorganização então, se dará nas terras agrárias e em suas formas individuais e coletivas (especialmente indígenas e de comunidades tradicionais) de produção, que seriam entraves para o progresso financiado e coordenado pela expansão de negócios, especialmente dos Estados Unidos e da Inglaterra:

Os liberais acreditavam que as comunidades indígenas eram entraves para o progresso, na medida em que impediam a transformação das terras em mercadoria e retinham uma grande quantidade de mão-de-obra trabalhando no cultivo de suas terras comunais.<sup>174</sup>

Dessa forma, a luta pela não transformação completa de mercadorias essenciais para vida em sociedade, conforme analisado por Polanyi no capítulo anterior, na América

---

<sup>172</sup> TORRE RANGEL, Jesús Antonio de La. *Lecciones de historia del derecho mexicano*. Aguascalientes/México: Universidad Autónoma de Aguascalientes, 1997. Página 165.

<sup>173</sup> No Brasil, por exemplo, umas das rebeliões camponesas mais relevantes do início do século foi a Guerra do Contestado (1912-1916) que se insurgiu contra a empresa estadunidense Brazil Railway Company, que expulsou posseiros da região de Santa Catarina e Paraná para a construção de uma estrada de ferro.

<sup>174</sup> BARBOSA, Carlos Alberto Sampaio. *A Revolução Mexicana*. São Paulo: UNESP, 2010. Página 25.

Latina se colocava, ao longo do século XX, ainda mais incisivamente sobre a não mercantilização absoluta da terra e de seus recursos no solo e no subsolo.

E a própria Constituição de Querétaro que enuncia tal visão em sua clássica divisão, que será analisada mais a frente, entre “propriedade originária, que pertence a nação, e a propriedade derivada, que pode ser atribuída aos particulares”<sup>175</sup>. E essa visão só se tornou realidade pela pressão camponesa – armada inclusive – durante toda a década de 1910:

“Uma reflexão pertinente é que essa constituição avançada só foi possível devido à pressão e às batalhas dos camponeses e operários durante toda a revolução. Ela expressa, mesmo que indiretamente, as aspirações das camadas populares mexicanas”<sup>176</sup>

Tal visão vai definir o meio agrário dali por diante, formando barreiras a sua mercantilização e ao seu tratamento como mero direito subjetivo a ser comercializado livremente entre particulares que permanecerão inteiriças, no direito mexicano, por exemplo, até os anos 1990, pelo menos<sup>177</sup>.

A concepção do “solo da pátria” e de seu subsolo como eixos fundamentais do desenvolvimento nacional e da soberania serão a tônica da diferenciação de seu tratamento jurídico-constitucional que inaugurará o futuro Direito Agrário. A formação nacional latino-americana será profundamente fundamentada, em relação a terra, nessa divisão pioneira entre propriedade originária (nacional) e domínio (passível de se transmitir para particulares como propriedade privada):

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. (...) La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”

---

<sup>175</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 12ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2019.

<sup>176</sup> BARBOSA, op. cit. 2010. Página 80.

<sup>177</sup> “Como visto, o avanço neoliberal sobre a terra dos camponeses e indígenas mexicanos atendeu a mesma lógica da acumulação (primitiva) do capital de tomada de espaços não-mercantilizados por meio de violências não econômicas, isto é, violências políticas, jurídicas etc. O resultado desse processo foi a espoliação dos direitos sociais e do sistema redistributivo agrário de 1917 por parte de grandes conglomerados empresariais transnacionais.”. SCHACHERREITER, op. cit. 2016. Página 628.

A concepção jurídica por trás dessa divisão – “um direito único, embora complexo”<sup>178</sup> – será aprofundada no direito agrário nascente: a autonomia do domínio para com as titularidades, a divisão de poderes da propriedade fundiária (repartindo somente seu domínio na esfera da propriedade privada) como estratégia para manutenção do seu caráter público – uma “espécie de *ius eminens* correspondiente al Estado”<sup>179</sup> –, ao mesmo tempo em que um direito real de uso ou usufruto é mantido aos camponeses.

Como bem pontua Carlos Frederico Marés, Querétaro, nesse ponto, é mais profunda que Weimar “porque não apenas condiciona a propriedade privada, mas a reconceitua”<sup>180</sup>, afirmando juridicamente muito mais do que as obrigações proprietárias vagas de uma frase do constitucionalismo alemão, ao entender, na verdade, essa outra lógica fundiária:

“No artigo 27, longo e suficientemente descritivo para não deixar dúvidas quanto à sua aplicabilidade, a Constituição mexicana estabelece quais são as condições ao exercício da propriedade privada das terras, reconceituando-a. Inicia por afirmar que a propriedade das terras e águas é originalmente da Nação que pode transmitir o domínio aos particulares, afastando desde logo a ideia de que a propriedade privada seja um direito natural como tão textualmente afirmara a *Rerum Novarum*. Diferencia duas formas de intervenção na propriedade privada: por um lado reconhecia a desapropriação que somente pode se dar por razões de utilidade pública e mediante indenização, existente desde os tempos do nascimento do liberalismo; por outro, não reconhece como propriedade áreas que não cumpram os preceitos necessários a seu exercício, quando, então, se dá a intervenção para regular o aproveitamento dos elementos naturais suscetíveis de exploração e a justa e equitativa distribuição da riqueza.”<sup>181</sup>

Tais arranjos jurídicos, ou regimes intersubjetivos de titularidade agrária, serão, portanto, replicados para muito além do México, tanto em países capitalistas (como o caso brasileiro, inclusive, que mantém tal estrutura nas concessões de uso em assentamentos de reforma agrária de propriedade pública, em cumprimento ao artigo 184

---

<sup>178</sup> GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 13ª. Edição. São Paulo: Forense, 1998. Página 97.

<sup>179</sup> MARCIAL, Alberto Ballarín. *Derecho Agrario: con referencias especiales al derecho iberoamericano*. Segunda Edición. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1978. Página 144.

<sup>180</sup> MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003. Página 93.

<sup>181</sup> MARÉS, op. cit., 2003. Página 94.

da Constituição Federal, a ser lido em conjunto com o artigo 18 da Lei 8.629/1993<sup>182</sup>) como em países socialistas (como foi o caso cubano<sup>183</sup> e o chinês<sup>184</sup>, com as reformas após a diminuição da influência soviética), até os dias atuais.

Inclusive, no próprio marxismo latino-americano, a partir dos anos 1930, ocorrerá um reposicionamento parcial sobre a questão agrária, especialmente a partir da obra do peruano José Carlos Mariátegui, no qual se colocará luz na reivindicação do “direito a terra”<sup>185</sup> de camponeses e indígenas, já que tal bandeira de luta, desde Querétaro<sup>186</sup>, não significaria, inevitavelmente, a privatização dos domínios territoriais da Nação – como temia Rosa Luxemburgo –, pelo contrário, formaria a superação do quadro de “domínio da terra por uma classe de rentistas que impõem à produção a carga pesada de sustentar uma renda que não está sujeita às quedas eventuais dos produtos agrícolas”<sup>187</sup>.

A forma de ver a propriedade agrária como um feixe de poderes desmembrados, estatais e privados, uma propriedade desintegrada ou plástica<sup>188</sup>, que parece ser o eixo de algumas economias mais pujantes do século XXI, tem a sua origem mexicana e se desenvolveu como uma necessidade de descentralização administrativa e proteção de um poder estatal maior – federal ou nacional – em torno de uma produção para o mercado em conjunto com redistribuição mais equitativa nas comunidades rurais. Trata-se de uma antecipação da objetivação da propriedade que será o central das legislações que versarão

---

<sup>182</sup> Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7o do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967.

<sup>183</sup> “...houve a destinação das terras, onde estavam instaladas as empresas estatais para os trabalhadores agrícolas, organizados de forma cooperada, em usufruto por tempo indefinido, situação que foi regulamentada, inicialmente pelo Decreto-Lei 142/93 e posteriormente pelos Decretos-Lei n. 259/08 e 300/12, Assim, o uso das terras, de propriedade socialista, é entregue de forma gratuita aos trabalhadores, que coletivamente assumem a gestão e passam a produzir alimentos necessários para a superação do período especial e para garantir segurança alimentar ao povo. (...) Neste sentido, devemos observar que foi utilizado o instituto jurídico do usufruto, no qual o uso da terra é cedido gratuitamente ao agricultor, individual ou coletivo, sem transferir a titularidade do proprietário que, no caso, continua sendo o povo cubano.” PIMENTEL e SOUZA FILHO, op. cit., 2019. Página 169.

<sup>184</sup> “Devo enfatizar bastante a natureza específica da resposta dada à questão agrária pela Revolução Chinesa. A terra (agrícola) distribuída não foi privatizada; permaneceu como propriedade da nação representada pelas aldeias e comunas e apenas o uso delas foi concedido às famílias rurais”. AMIN, op. Cit., 2014. Página 283.

<sup>185</sup> MARIÁTEGUI, José Carlos. *Sete Ensaios de Interpretação da Realidade Peruana*. São Paulo: Expressão Popular/Clacso, 2008. Página 68.

<sup>186</sup> A teleologia da Constituição de Querétaro no seu artigo 27 sobre a propriedade da terra indica uma tentativa concreta de “recuperación del dominio que originalmente perteneció a la Nación mejicana desde la época precolonial”. BREBBIA, Fernando e MALANOS, Nancy. *Derecho Agrario*. Buenos Aires/Bogotá: Astrea, 2014. Página 6.

<sup>187</sup> MARIÁTEGUI, op. cit. 2008. Página 109.

<sup>188</sup> UNGER, Mangabeira e CUI, Zhiyuan. *China in the Russian Mirror*. *New Left Review*. I/208. November-December 1994. Páginas 78-87.

sobre função social durante o século XX, muito bem explicada em sua formatação jurídica – em algo semelhante ao sistema sesmarial português que analisaremos, brevemente, no próximo capítulo – pelo professor Ballarín Marcial:

En definitiva, vamos viendo cómo lo subjetivo y lo objetivo se condicionan mutuamente. En esta configuración compleja de la función social, el Derecho subjetivo de propiedad se acerca cada vez más a ser una “propiedad resoluble”. Como en el esquema clásico de la enfiteusis, la propiedad aparece como una relación real del sujeto con la cosa, integrada por la suma entrecruzada de derechos, de cargas, de obligaciones, de amenazas y de premios, siendo el Estado quien tiene el *dominius eminens*, quedando al agricultor el *utile*, una propiedad enfiteútica, “usufructuaria o empresarial”; sobre todo, que la evolución futura parece orientarse hacia la consolidación en el aparato estatal del polo político del dominio rústico arrebatándose a las clases terratenientes mediante el requisito condicionante del cultivo directo.<sup>189</sup>

Continuando nesse aspecto da descentralização administrativa, fundamental também foi o legado social da revolução mexicana na questão da necessidade de autonomia de comunidades rurais tradicionais, como aliadas de um esforço nacional por desenvolvimento soberano. Afinal, o lema zapatista nunca foi somente terra, mas sim “tierra y libertad”. A resolução mexicana em conjunto da questão fundiária com a questão das autonomias locais, mesmo diante de conflitos ainda remanescentes, até hoje permeia o debate político-econômico da América Latina – cuja emulação mais similar foi na Revolução Boliviana de 1952-1954<sup>190</sup>. Os camponeses e indígenas marcaram ali, especialmente no movimento zapatista, os seus primeiros vínculos de sua própria luta por autonomia com a unidade com uma “revolução” nacionalista:

“A Revolução foi fruto de um descontentamento agrário, resultado das décadas de usurpações das terras das comunidades camponesas do sul, centro e norte do país. (...) Foi também uma resposta ao imperialismo norte-americano. (...) Deve-se aos camponeses indígenas e mestiços de Zapata, mais do que qualquer outro dos grupos revolucionários, a orientação fundamentalmente agrária da Revolução Mexicana. Graças a eles, a Revolução assumiu as proporções de uma revolução social, visto que os demais movimentos revolucionários eram antes de tudo políticos”<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> MARCIAL, Alberto Ballarín. *Derecho Agrario: con referencias especiales al derecho iberoamericano*. Segunda Edición. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1978. Página 252.

<sup>190</sup> STÉDILE, João Pedro (org.). *Experiências Históricas de Reforma Agrária no Mundo – Volume 1 – São Paulo: Expressão Popular, 2020. Página 22.*

<sup>191</sup> BARBOSA, op. cit. 2010. Página 67-68.

Importante ressaltar que essa “orientação fundamentalmente agrária” não era somente da revolução, mas também da própria Constituição de Querétaro, que contava entre seus constituintes com importantes agraristas como o engenheiro Pastor Rouaix Méndez – que foi o autor da Lei Agrária de 1915 e, posteriormente, escreverá clássicos sobre a questão agrária e direito agrário<sup>192</sup> – ou mesmo advogados zapatistas como António Díaz Soto y Gama, que se tornaria catedrático de Direito Agrário na Universidade Nacional Autônoma do México<sup>193</sup>.

Como já afirmado, por pressão popular, acabou a constituinte incorporando em seu processo de escrita demandas agrárias fundamentais, inclusive para conseguir isolar as alas camponesas mais radicais. Novamente, a repetir a Revolução Francesa, Querétaro foi uma necessidade da ordem e de finalizar o processo deflagrado em 1910: “A constituição passa a ser exigida por aqueles preocupados em terminar a revolução, vista agora como geradora de desordem, não de ordem. (...) o ato constitucional vai, assim, bloquear a revolução”<sup>194</sup>.

Para garantir minimamente as demandas sociais rurais conflagradas, o liberalismo jurídico clássico – que era hegemônico na Constituição anterior, de 1857 – já não poderia ser repetido, sendo necessário uma visão cujo centro não fosse a propriedade privada da terra, mas o interesse público da Nação sobre a terra. O que começaria como uma mera reforma de uma típica Constituição clássica do século XIX, acabaria como a “constituição mais progressista” que o mundo jamais teria visto até então<sup>195</sup>, limitando fortemente liberdades individuais, especialmente no tocante a propriedade e os contratos no meio rural:

(...) era impossível realizar as “modificações radicais” necessárias ao direito agrário no âmbito da Constituição de 1857, já que esta estrutura dava garantias e proteções quase ilimitadas aos direitos de propriedade de acordo com o liberalismo e o individualismo clássicos. Depois da revolução, era necessária uma nova base jurídica para implementar uma “transformação revolucionária”. A ideia principal desta transformação foi a de que os direitos individuais de propriedade deveriam ser submetidos aos direitos

---

<sup>192</sup> Entre os quais, o mais relevante foi ROUAIX, Pastor. *Genesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. Chihuahua: Colegio de la Frontera, 2010.

<sup>193</sup> LUCAS, Jeffrey. Antonio Díaz Soto y Gama and Changing Mexico: A Twentieth-Century Political Journey. IN: *International Social Science Review*, Vol. 83. N. 3/4 (2008). Páginas 132-157.

<sup>194</sup> BERCOVICI, op. cit. 2007. Página 158.

<sup>195</sup> SCHACHERREITER, op. cit. Página 598.

superiores da sociedade: distribuição social e uso sustentável da terra. De fato, o objetivo central era a justiça social.<sup>196</sup>

Tais demandas agrárias, presente na Revolução Mexicana desde o Plano de Ayala de 1911, agora incorporadas como normas constitucionais, serão, logo adiante, bases fundadoras dos estudos do Direito Agrário, como função social da terra, reforma agrária, nacionalização dos recursos minerais do subsolo e, inclusive, autonomia relativa de populações camponesas e indígenas em suas terras comunitárias conhecidas como “ejidos”. Esse processo de primeiro uma realização “autônoma” de uma reforma agrária, com posterior reconhecimento do Estado<sup>197</sup>, é pioneiro no México<sup>198</sup> mas é emulada por outras vezes ao longo do século XX, se tornando, para alguns autores, uma tipologia própria (radical):

Caracteriza-se pela tentativa da erradicação do latifúndio e pela distribuição de terras realizada pelos próprios camponeses. Este tipo de reforma excluiu a necessidade de o Estado burguês criar leis de reforma agrária (em um primeiro momento), realizando-se no bojo de revoltas populares mais amplas.<sup>199</sup>

Esta autonomia rural – ou reforma agrária radical, para utilizar a tipologia – foi vivida ao limite no auge temporal da revolução, e para muitos um de seus símbolos mais importantes<sup>200</sup>, em 1915, no sul mexicano – o epicentro zapatista, desde sempre –, na chamada “Comuna de Morelos”

Durante todo o ano de 1915, os camponeses de Morelos viveram uma experiência única na história do México: estabeleceram seu próprio poder, ditaram suas eis através de um governo que se apoiava em suas armas, as aplicaram mediante seus

---

<sup>196</sup> SCHACHERREITER, op. cit. 2016. Página 599.

<sup>197</sup> Para muitos é essa origem social inicial popular que obrigaram a rara legislação de reforma agrária com o mínimo de efetividade: “*Além do México, poucos países estabeleceram leis de reforma agrária que mereçam este nome*”. MARÉS, op. cit. 2003. Página 96.

<sup>198</sup> “*O sujeito coletivo que realiza a transformação agrária é o próprio camponês, não o Estado; o modo de ação: com as armas em mão, não com a lei. Isso significa que, no Plano de Ayala, a transformação agrária não é uma tarefa para depois do triunfo revolucionário, é, em realidade, o núcleo da própria luta insurgente.*” Página 157. GÓMEZ, Francisco Pineda. *Emiliano Zapata: A Revolução Camponesa do México*. In: STÉDILE, 2020. Op. Cit. Página 157.

<sup>199</sup> STÉDILE, 2020. op. Cit. Página 21.

<sup>200</sup> “*En el contexto de la Revolución Mexicana de 1910, y cuyo símbolo más importante fue el de Emiliano Zapata y los campesinos de Morelos*”. CHONCHOL, Jacques. *Sistemas Agrarios en América Latina: de la etapa prehispánica a la modernización conservadora*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1994. Página 191..

órgãos de autogoverno – os pueblos – designaram nestes seus dirigentes locais, expropriaram terras e engenhos.<sup>201</sup>

Tal estratégia de incorporação de demandas camponesas para o isolamento de facções mais radicais teve sucesso, mas sempre necessitando de uma implementação real do texto constitucional, especialmente no Sul do México, o que vai gerar uma estabilização mais perene do país somente após o governo de Lázaro Cárdenas (1934-1940), chamado de “fase tardia da Revolução” e que implementou a – de longe – maior reforma agrária da história latino-americana.

O governo cardenista levou a cabo uma reforma agrária das mais significativas, que afetou uma parcela considerável da população de uma região agrícola importante. Com essa reforma agrária, a ‘hacienda’ tradicional foi quase que eliminada por completo. Para se ter uma ideia, ao final de seu governo, praticamente a metade dos terrenos cultivados eram ocupados por ‘ejidos’. Além do mais, esses camponeses ejidatários receberam maior apoio governamental na forma de crédito, ajuda técnica e suporte na comercialização.<sup>202</sup>

Em resumo, a Constituição de Querétaro não se tornou um mero texto, mas serviu de âncora para a implementação de reformas econômicas – especialmente a reforma agrária – até os anos 1940. E, serão essas reformas, com lastro constitucional inequívoco, que estruturarão o México do século XX.

Aos poucos, tais reformas econômicas passaram a não mais se restringir ao território mexicano e serão emuladas em toda a América Latina, na luta por reforma agrária, por direitos dos trabalhadores rurais, pela soberania alimentar, pela autonomia de comunidades rurais e indígenas, pela propriedade nacional da terra e do subsolo, em resumo, pelo Direito Agrário, como uma visão coletiva e democrática do campo, muito além do direito civil.

---

<sup>201</sup> GILLY, Adolfo. 1993. La Revolución Mexicana. In: SEMO, Enrique (coord.). México, un Pueblo en la Historia. Volumen 3 – Oligarquía y revolución. México: Alianza Editorial, 1993. Página 205.

<sup>202</sup> BARBOSA, op. cit. 2010. Página 106-107.



## 2.4. A crítica agrária ao Direito Civil e as primeiras legislações agrárias próprias

Na consolidação burguesa do século XIX, há também a incorporação da terra rural como mercadoria sob o manto do Direito Civil. Em alguns países, isso ocorrerá com o advento de um Código Civil geral como o Napoleônico<sup>203</sup>, como é o caso do Código Civil Espanhol de 1889<sup>204</sup> ou Código Civil Italiano de 1865, que inseria a terra como mais um bem imóvel na disposição mercantil completa que se configurava ou então. Em outros, uma legislação específica para a terra precedia inclusive o próprio debate de um Código Civil geral. A passagem da terra, de estrutura primordial de uma sociedade, para mais um bem de compra e venda, era tão relevante para o avanço capitalista liberal de então, que essa precedência, pragmaticamente, tenta forçar uma mercantilização específica antes de qualquer coisa. É o famoso caso da Renânia, em 1842, narrado por Marx, no que se chamou “Lei do Furto da Madeira”<sup>205</sup>. É o caso também do Brasil e sua Lei Imperial no. 601, de 1850, a Lei de Terras, em vigor quase setenta anos antes da promulgação do primeiro Código Civil.

Entretanto, seja em uma codificação geral ou específica, a regulação da terra no século XIX se pautou sempre dentro do projeto de individualismo proprietário do liberalismo, que narramos no primeiro capítulo, dentro dos cânones franceses de codificação e da teoria alemã pandectista.

O interessante é que, na virada do século XIX para o século XX, as críticas a esse individualismo exacerbado liberal já começam por toda parte, inclusive no questionamento por uma regulação mais adequada e controlada da terra rural e, mesmo antes de uma organização mais acadêmica de um Direito Agrário, uma multiplicidade de projetos de leis nesse sentido surgem e, inclusive novas leis e códigos agrários começam a vigorar em alguns países, com uma nova regulação, já “arrancadas do tronco comum do direito civil”<sup>206</sup>.

---

<sup>203</sup> “A França aprova, em 1791, um Código Rural, mas a sanção, logo a seguir, do Código de Napoleão (1804), faz triunfar novamente a tendência civilista. O Código Napoleônico absorve, no século XIX, todas as matérias de Direito Privado e, em consequência, as disposições jurídico-agrárias.” BRAGA, José. Introdução ao Direito Agrário. Belém/PA: CEJUP, Fundação Loureiro Braga, 1991. Página 38.

<sup>204</sup> MARCIAL, Alberto Ballarín. *Derecho Agrario: con referencias especiales al derecho iberoamericano*. Segunda Edición. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1978. Página 73.

<sup>205</sup> MARX, Karl. *Os despossuídos*. São Paulo: Boitempo, 2010.

<sup>206</sup> BALLARIN, op. cit. 1978. Página 10.

Exemplos mais importantes dessa legislação agrária precoce são a Código Rural da província de Buenos Aires (1865), conhecido como Código Alsina – o sobrenome de seu autor<sup>207</sup> – e o Código Agrário da União Soviética (1922).

A importância do Código Alsina – e de suas cópias posteriores em outras províncias argentinas – é grande por seu pioneirismo histórico (“de carecer de todo tipo o modelo que imitar”<sup>208</sup>), mesmo que em boa parte tenha sido tacitamente revogado pelo Código Civil de Vélez Sarsfield de 1869. E, no conteúdo, pela introdução de um conceito de interesse agrário como regido por “principios civiles e administrativos”<sup>209</sup>, ou seja, unificando, mesmo que ainda incipientemente, questões de direito público e privado na regulação do campo.

Além disso, já inicia a referência a parques direitos dos trabalhadores rurais em sua Terceira Seção do Título III (“Patrones y Peones”, considerada uma primeira antecipação histórica do “Estatuto del Peón de Campo”, proposto pelo ainda Secretário do Trabalho Juan Domingo Perón, aprovado em 1944<sup>210</sup>), como a exigência de contrato de trabalho escrito<sup>211</sup>, condições de alojamento mínimas e o direito ao descanso dominical<sup>212</sup>, para que – assim dizia em um de seus decretos regulamentadores – no meio rural, se possibilitasse “cortar los abusos e inconvenientes que retardan su progreso”<sup>213</sup>.

Todavia, como já antecipado, mesmo com sua relevância, o Código Alsina ainda se insere no que Wieacker denomina de leis especiais que mantinham o velho espírito do

---

<sup>207</sup> BREBBIA, Fernando e MALANOS, Nancy. *Derecho Agrario*. Buenos Aires/Bogotá: Astrea, 2014. Página 94.

<sup>208</sup> SERRES, José Rafael. *Centenario del Primer Codigo Rural Argentino: Homenaje al Autor Doctor Valentín Alsina*. Buenos Aires: Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, 1965. Página 17. No mesmo sentido, segue citação do próprio Valetín Alsina: “Terminaré esta nota manifestando que de todos los estudios que acerca de la ruralidad he em prendido, he venido a deducir que no existe nación alguna que posea em el día un verdadero y general Código Rural, no obstante que en todas hay diferentes leyes sueltas sobre la materia, y no obstante los más reiterados o ilustrados esfuerzos que para tenerlos han hecho algunas de ellas. No lo tiene la Francia, ni la España, ni la Prusia. ni la Bélgica, ni existe en Estados Unidos. ¡Tal y tan grande ha sido la dificultad de la obra! La Francia, esa nación esencialmente reglamentaria, y que supo codificar prontamente todos los ramos de la legislación, es, a mi juicio, la que más ha hecho y adelantado en aquel sentido; pero no ha logrado todavía su objeto.” SERRES, Op. Cit., 1965. Página 20.

<sup>209</sup> BREBBIA, op. cit. 2014. Página 117.

<sup>210</sup> SERRES, José Rafael. Op. Cit., 1965. Página 27.

<sup>211</sup> Art. 207. Desde el año siguiente a la publicación de este Código ningún peón, à excepción del que lo sea por día, podrá ser conchabado para el servicio de faena alguna de estancia, chacara o quinta, sin contrata escrita.

<sup>212</sup> Art. 209. En toda contrata se expresará, y aunque no se expresa se reputará implícita la cláusula de que, a excepción de las épocas de esquila y cosecha, el peón tiene derecho al descanso en los domingos y demás días de ambos preceptos; siempre que éste sea conciliable con la clase de servicio para que se halle contratado el peón.

<sup>213</sup> SERRES, José Rafael. Op. Cit., 1965. Página 11.

direito civil do século XIX, sem romper, portanto, com a hegemonia civilista que era insuperável ao seu tempo de promulgação:

Esta unidade interna não tinha impedido que partes essenciais do direito privado tivessem sido reguladas, por motivos de política legislativa, por leis especiais. Estas leis eram, contudo, o espírito do próprio espírito do direito civil e, assim, inseriram-se sem dificuldades no seu sistema interno.<sup>214</sup>

Já na União Soviética, é o jurista Petr Stucka quem será o autor do Código Agrário publicado ainda em 1922. Aqui, temos uma vanguarda real na medida em que a discussão era exatamente superar a concepção burguesa de subordinação da propriedade da terra às condições da economia capitalista, sendo que há a clareza de que, nos limites do individualismo proprietário a autonomia do direito agrário estava ainda muito longe: “Il diritto agrario occupa una parte notevole dei codici civili borghesi e nessuno si appresta a separarlo”<sup>215</sup>. Por óbvio, o Código Soviético, chamado também de “Lei Geral da Classe dos Trabalhadores da Terra”, é anterior à coletivização agrária stalinista, ainda preservando a reforma agrária ampla realizada pela unidade entre trabalhadores do campo e da cidade por Lênin, se aproximando, portanto, de alguma forma, de noções de função social da terra que serão discutidas com mais profundidade na consolidação do Direito Agrário ao longo do século XX.

No auge da NEP (Nova Política Econômica) leninista – vista, desde sempre, como temporária –, as relações entre o Código Agrário e Código Civil eram já debatidas e, a aplicação civilista seria então subsidiária (com prevalência do Código Agrário), por, no campo, não se tratar de relações de propriedade tradicionais e sim relações jurídicas baseadas, primordialmente, no princípio específico do trabalho, que permeará todo o uso da terra. Nas palavras de Petr Stucka:

Con la NEP l'economia monetaria è penetrata anche nelle campagne: quindi l'applicazione del Codice civile non può essere negata in questo settore in via assoluta. Ma in pari tempo i rapporti agrari non sono rapporti di proprietà e un principio speciale,

---

<sup>214</sup> WIEACKER, Franz. *História do Direito Privado Moderno*. 5ª. Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2015. Página 628-629.

<sup>215</sup> “O direito agrário ocupa uma parte notável do Código Civil Burguês e ninguém está se preparando para separá-lo.” (Tradução Livre). STUCKA, Petr. *La Funzione Rivoluzionaria del Diritto e Dello Stato e Altri Scritti*. Torino: Giulio Einaudi Editore, 1967. Página 255.

il principio del lavoro, informa il regime della terra e il suo uso. Perciò concepiamo il rapporto fra Codice civile e Codice agrario come un rapporto di sussidiarietà.”<sup>216</sup>

Até mesmo no Brasil – que já estava conflagrado por rebeliões rurais como Canudos e Contestado – surge em 1914 o projeto pioneiro de Código Rural de Joaquim Luís Osório, precursor inclusive do marco acadêmico da primeira edição da *Rivista di Diritto Agrario*, publicada em 1922, em Florença. E, ainda, outros códigos agrários posteriores, como um do próprio Borges de Medeiros e outro de Favorino Mércio, ambos em 1937, sendo o primeiro um projeto de lei federal – jamais vigente – e o segundo, especificamente gaúcho, tornado possível pela abertura à legislação suplementar em “direito rural” permitida pelo texto da Constituição de 1934 à época<sup>217</sup>, inspirado no modelo argentino do século XIX supracitado, que permitiu o Código Alsina vigorar em Buenos Aires.

O ano de 1934, inclusive, será o mesmo ano em que o primeiro Código Agrário Mexicano estará vigente<sup>218</sup>, no início do Governo Lázaro Cárdenas e na tentativa de se implementar de forma mais efetiva a Constituição de Querétaro de 1917. Constituição essa, inclusive que, em seu artigo 27, incorpora – elevando o direito agrário à hierarquia constitucional pela primeira vez na história<sup>219</sup> – os avanços da Lei Agrária Mexicana de 6 de janeiro de 1915, essa sim, de inovação ímpar, por ter sido também escrita no bojo do processo da Revolução Mexicana, narrada no item anterior<sup>220</sup>.

Seguindo a linha do tempo, na Espanha, surge a Lei de Arrendamento de 1935. E, em 1938, no Brasil, teremos a fundação do Instituto do Açúcar e do Alcool que, pela

---

<sup>216</sup> “Com a NEP, a economia monetária também penetrou no campo: portanto, a aplicação do Código Civil não pode ser negada de forma absoluta neste setor. Mas, ao mesmo tempo, as relações agrárias não são relações de propriedade e um princípio pessoal, o princípio do trabalho, informa o regime da terra e seu uso. Portanto, concebemos a relação entre código civil e o código agrário como uma relação de subsidiariedade.” (Tradução Livre). STUCKA, Petr. Op. cit. 1967. Página 256.

<sup>217</sup> SODERO, Fernando Pereira. *Direito Agrário e Reforma Agrária*. 2ª. Edição Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006. Página 25.

<sup>218</sup> Na verdade, o Código Agrário é promulgado em 28 de dezembro de 1933, ainda no Governo de Abelardo Rodríguez, mas será amplamente reformado, em 1934, por diversos decretos do Governo Lázaro Cárdenas, sendo conhecido assim como Código Agrário de 1934 e não de 1933.

<sup>219</sup> VELÁZQUEZ, Martha Chávez Padrón de. *El derecho agrario en México*. México: Porrúa, 1964. Página 211.

<sup>220</sup> “La concepción tradicional del dominio dictada sobre la base del individualismo, comienza a resentirse, aun antes de que las constituciones vayan incorporando el principio señalado, y la prueba de ello es que en México se adopta en rigor en 1915, antes de la constitución de Querétaro, que en realidad no hace más que recogerlo como consecuencia de la presión económica y social que se traduce en el dictado de leyes especiales.” BREBBIA, op. Cit., 2014. Página 7.

coordenação de Barbosa Lima Sobrinho dará início, com o Estatuto da Lavoura Canavieira (Decreto-Lei 1.855, de 1941), ao que Fernando Pereira Sodero chamou de “formação de um direito agrário setorial”<sup>221</sup>.

Entretanto, esse debate, como afirmamos anteriormente, já supera o marco acadêmico florentino de 1922, onde juristas de variados matizes e posicionamentos se debruçaram sobre o surgimento de uma disciplina autônoma, por completo, do Direito Civil. Analisemos esse debate de nascimento do Direito Agrário, portanto.

## 2.5. Os debates da autonomia e o “surgimento” do Direito Agrário

Mesmo com a presença de leis agrárias anteriores, conforme já narrado – ou até mesmo obras jurídicas completas sobre o “direito da terra”<sup>222</sup>, – a fundação da *Rivista di Diritto Agrario*, em abril de 1922, na cidade de Gênova (posteriormente consolidada em Florença), sob a coordenação inicial do professor Giangastone Bolla, é a primeira tentativa de sistematização coletiva de um pensamento jusagrarista<sup>223</sup>.

Inicialmente indicando o Direito Agrário dentro do Direito Civil, o movimento florentino já reivindicava, entretanto, um ramo próprio para o jusagrarismo, o que levou rapidamente, entre os anos 1928 e 1931, a um amplo debate sobre a natureza e a autonomia do Direito Agrário<sup>224</sup>.

---

<sup>221</sup> SODERO, op. cit. Página 27.

<sup>222</sup> “Obras referidas a un viejo Derecho de la tierra o de la propiedad se encuentran desde el Siglo XVIII y XIX tanto en Francia, como en Alemania, Italia y España. Pero desde luego, en buena tesis de principios, dichas obras no corresponden al agrario, como quizá tampoco tantos Códigos rurales encontrados en casi toda Europa y parte de América del Sur después de la Revolución Francesa, cuando se promulgó el Code Rural francés pues como ha sido siempre la tradición gala con ese término no se refiere a un Derecho empresarial agrario, sino a un criterio sociológico referido al mundo fuera de las ciudades.”. ZELÉDON, Ricardo Zeledón. *Fundamentos para una teoría pura del derecho agrario contemporáneo. Parte I*. Revista Campo Jurídico. v. 2, n. 1. p. 15-44. Maio de 2014. Página 30.

<sup>223</sup> “Para se traçar o histórico moderno do Direito Agrário, considera-se o nascimento do movimento doutrinário italiano desta disciplina a data de 1922, ano em que se registram dois acontecimentos memoráveis que têm como protagonista a figura relevante e singular do professor Giangastone Bolla: a instituição do primeiro curso oficial dedicado ao Direito Agrário, junto a antiga Faculdade de Ciências Agrárias da Universidade de Pisa justamente ministrado por Bolla e a fundação, por este mesmo professor, da *Rivista di Diritto Agrário*”. DE MATTIA, Fábio Maria. *Método e conteúdo do direito agrário*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. V. 93. 1998. 135-225. Página 142.

<sup>224</sup> “Este planteamiento lo formuló G. G. Bolla en el Programa de la Rivista di Diritto agrario, en el primer ejemplar de 1922, y el debate se encuentra en las páginas de la Rivista entre 1928 y 1931. No resulta arriesgado considerarla como la primera luz de una incipiente Ciencia del Derecho agrario.

Mesmo com a hegemonia civilista já narrada à exaustão nesse capítulo e no anterior, há que se ressaltar uma sobrevivência, uma resistência a esse avanço – tal qual existiria a resistência na terra narrada por Polanyi – sob uma “massa jurídica não liberal” que regulava minimamente aspectos como águas, solo, caça e pesca e, por óbvio, o “direito agrário relativo à terra, ao crédito e as sucessões”<sup>225</sup> que se mantiveram, e se intensificaram depois da Primeira Guerra Mundial na Europa em geral e na República de Weimar em específico:

Depois da guerra, mantiveram-se durante muito tempo as restrições no mercado da habitação e no comércio fundiário; no mercado do carvão e da potassa um vasto domínio da produção de matérias-primas foi subtraído à economia privada liberal, como concessão às tendências socializantes da economia de guerra e da primeira fase revolucionária, e submetido a uma administração autônoma orientada para uma política econômica global”<sup>226</sup>.

A entrada da agricultura na política econômica global e a sua definitiva saída dos parâmetros gerais do direito civil darão ensejo a um debate acadêmico sobre a necessidade de autonomia de uma disciplina jurídica que regulasse o campo e esta será a primeira contribuição da citada revista italiana de direito agrário.

A falha da livre concorrência e a assunção de uma direção da economia pelo Estado vai se repetir “um pouco por toda a parte no direito público da terra, no direito da habitação e da construção civil, no direito do arrendamento, no direito do trabalho e no direito da economia”<sup>227</sup>.

Assim, o pensamento jurídico italiano, não só na *Rivista di Diritto Agrario* retrocitada, mas também com a fundação, no mesmo ano de 1922, do *Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato* (IDAIC) até o advento do *I Congreso Internacional de Derecho Agrario*, em Florença, em 1954, trará a tipicidade da empresa agrária como um eixo de autonomia jurídica de sua regulação. Essa grande discussão sobre a natureza e a autonomia jusagrarista será ampla no final dos anos 1920, englobando juristas de todas as áreas, especialmente civilistas, comercialistas e administrativistas<sup>228</sup>. Inicialmente, a compreensão era de que o debate agrário, especialmente após o fim da Primeira Guerra

---

*Participaron juristas de muchas ramas jurídicas para dar respuesta a la pregunta: ¿si el Derecho agrario era autónomo o no?*” ZELÉDON. Op. Cit. 2014. Página 32.

<sup>225</sup> WIEACKER, op. cit. 2015. Página 630.

<sup>226</sup> WIEACKER, op. cit., 2015. Página 631.

<sup>227</sup> WIEACKER, op. cit., 2015. Página 632.

<sup>228</sup> BREBBIA, op. cit. 2014. Página 12.

Mundial não caberia mais na concepção de propriedade genérica, que sofreu um processo de “desagrarização” que começa com o Código Civil Napoleônico não tratando a agricultura como matéria especial e se consolida no ordenamento jurídico italiano de 1865<sup>229</sup>.

É essa desnecessidade de se tratar a pauta agrária de forma específica, porque estaria contida nos institutos e princípios gerais do direito civil que será combatida pelos debates florentinos da *Rivista*, especialmente por Giangastone Bolla e sua Escola Técnica-Econômica<sup>230</sup>. É o professor Bolla quem capitaneia esta tendência chamada autonomista, que busca em critérios históricos e econômicos (inclusive em um tecnicismo agrícola que será reforçado posteriormente por Antonio Carrozza e sua “Escola Moderna de Direito Agrário”<sup>231</sup>) de que a existência de uma agricultura moderna que se intensifica no século XIX e se racionaliza a partir de 1918 gerou uma nova organização da atividade agrícola. E seria essa organização nova que necessitaria, com urgência, de um direito que entendesse a função especial dos bens fundiários rurais e a estrutura especial de determinados contratos agrícolas.

Os bens fundiários rurais – a terra, especificamente – seriam regulados de acordo com sua função produtiva, de forma objetiva, e os contratos agrários seriam influenciados por elementos de fato, como solo, tempo (o ciclo produtivo) e a organização da propriedade rural. Ao fim e ao cabo, a agricultura do século XX estaria tendendo sempre a uma organização hegemônica do estabelecimento agrário (ou empresa agrária, como será chamada posteriormente), uma organização técnico-econômica específica, uma coordenação entre “terra, capital e trabalho”, que remeteria ao “fundus” romano, tendo em vista a qualificação de terra cultivável com destinação específica. Isso superaria então, em uma nova disciplina, a tentativa civilista de se eliminar a diferença entre o fundo rústico e urbano, os identificando como propriedade imóvel em geral para o direito e como mercadoria pura e simples para a economia.

---

<sup>229</sup> “Ettore Casadei, referindo-se às mudanças na concepção de atividade produtora agrária, recorda que na vigência do Código Civil Italiano de 1865, a atividade produtora se caracterizava como uma forma de fruição de bens, descuidada a preocupação para com o elemento diferenciador organização econômica”. DE MATTIA, Fábio Maria. *Especialidade do Direito Agrário*. Tese apresentada para concorrer à vaga de Professor Titular. São Paulo: USP, 1992. Página 20.

<sup>230</sup> Denominações das escolas retiradas de IRTI, Natalino. *Le Due Scuole Del Diritto Agrario*. *Rivista di Diritto Agrario*. 1975. N. 1.

<sup>231</sup> ZELÉDON, op. cit. 2014. Página 42.

Tal Escola, que terá inúmeros seguidores de renome, na Europa (Carlo Frassoldati, Giovanni Galloni, Ballarín Marcial etc.) e na América Latina (Raúl Mugaburu, Antonio Vivanco, Gelsi Bidart etc.) enfrentará a oposição da Escola Jurídico-Formal de Ageo Arcangeli, que também publicaria nos números iniciais da *Rivista de Diritto Agrario*, mas para afirmar uma posição contrária, referendando o método civilista como mais relevante que o histórico. O eixo dessa outra posição seria a constatação de que os princípios específicos do direito agrário – que todos os adeptos da Escola Técnico-Econômica procuraram enumerar à exaustão – não eram específicos na verdade, mas sim meras especificações dos princípios gerais do direito<sup>232</sup>.

A polêmica foi aplacada primeiro pelo advento do Código Civil Italiano de 1942 e, depois pela própria Constituição Italiana de 1947, especialmente por perder significado prático. Em 1942, o Código Civil adota a nova – à época – teoria da empresa, e reunifica em um só código as relações civis, comerciais e agrárias, adotando noções específicas de empresas para cada uma dessas relações, sob um denominador teórico comum. Além disso, o Código também reconhece os contratos agrários em uma legislação com cláusulas obrigatórias e noções publicistas expressas.

A realidade de proteção à agricultura e ao agricultor fica ainda mais pormenorizada no cenário jurídico italiano com o advento da Constituição de 1947, na qual em seu tópico sobre Relações Econômicas (“Rapporti Economici”), há, por três vezes pelo menos, referências textuais a esse novo panorama agrário do século XX. Primeiramente, temos o reconhecimento da função social de toda propriedade no artigo 42. Logo após, a dedicação de um artigo 44 completamente a relações agrárias, que será explicitado posteriormente, por tratar do primeiro reconhecimento constitucional aos múltiplos aspectos da função social da terra. E, ainda, o artigo 47 que favorecia o acesso à propriedade diretamente pelo agricultor (“proprietà diretta coltivatrice”).

Portanto, as questões agrárias na Itália, por algumas décadas, foram bem incorporadas pela legislação vigente, sendo que, em sua parte mais relevante, essa legislação não era específica, mas geral e conjunta com outras áreas do Direito – Constituição da República e Código Civil – o que levou à diminuição dos embates pela autonomia científica do direito agrário. A exceção ao debate italiano foi Antonio Carrozza, que, criando sua Escola Moderna de Direito Agrário, tentou identificar a

---

<sup>232</sup> DE MATTIA, op. cit. 1998. Página 145.



especificidade do direito agrário não mais com princípios próprios, mas sim com algo em comum – uma conexão orgânica – entre os diversos institutos agrários, que ele chamou de “agrariedade”<sup>233</sup>, ou atividade agrária<sup>234</sup>.

Mas, por ter essa “agrariedade” uma definição de amplíssimo e fluido significado<sup>235</sup>, a extensão e o núcleo de seu conceito é ainda debatido até hoje, seja na ideia de ciclo biológico que envolve o duplo risco da atividade (risco econômico e risco ambiental), seja na produção de alimentos (Antonino Vivanco, Ballarín Marcial e Alfredo Massart) ou mesmo na ideia de indústria genética de produção (Rodolfo Carrera e Andrés Ringuelet).

Mas será mesmo fora da Itália que surgirá o mais influente autor de direito agrário após a finalização dos debates das primeiras décadas. Alberto Ballarín Marcial publica sua obra principal com a primeira edição em 1965 e a segunda em 1975, ambas em Madrid e muda o eixo do debate jusagrarista para uma defesa das finalidades do direito agrário (a verdadeira natureza do que antes se apresentava como conteúdo dos princípios enunciados)<sup>236</sup>, em cumprir a função social, assegurar o abastecimento e melhorar a produtividade com vistas a garantir renda digna aos agricultores na medida em que manteria preço razoável para os alimentos e conservaria os recursos naturais renováveis. A centralidade do direito agrário na produção de alimentos, inclusive, é ressaltada na doutrina argentina também nos anos 1960, como, por exemplo, na obra de Antonino Vivanco<sup>237</sup>.

---

<sup>233</sup> No Brasil, Raymundo Laranjeira irá utilizar, com a mesma concepção da agrariedade de Carrozza, o termo “ruralidade” como elemento de caracterização da especificidade do Direito Agrário, e assim justifica o uso de ambos os termos: “*conduz a ideia de mundo rural, o que é de rus, e ainda nos mostra a noção de trato da terra, aquilo que é de ager; pode, por isso, ser também designado como elemento agrariedade.*” LARANJEIRA, Raymundo. Propedêutica do Direito Agrário. 2ª. Edição. São Paulo: LTr, 1981. Página 66-67.

<sup>234</sup> CARROZZA, Antonio e ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Teoria General e institutos de derecho agrário*. Buenos Aires, Editorial Astrea, 1990. Página 77.

<sup>235</sup> “*A própria ideia de agrariedade guarda em si, na verdade, uma insuperável fluidez, uma vez que os modos de controle dos ciclos biológicos, no âmbito de atividades de criação de animais e de cultivo de vegetais, mudam constantemente, de modo expressivo e contínuo, tal como uma verdadeira e própria decorrência do avanço tecnológico, biotecnológico e também das restrições legislativas que se colocam cada vez mais para moldar tais atividades em prol do interesse dos consumidores, da defesa da concorrência e da proteção ambiental.*” SCAFF, Fernando Campos. *Direito Agrário: Origens, evolução e biotecnologia*. São Paulo: Atlas, 2012. Página 12.

<sup>236</sup> “*Alberto Ballarín Marcial reconhece, adotando integralmente as ideias sugeridas por Agustín Luna Serrano, que os enunciados que recebem a denominação de princípios são na realidade as metas e os objetivos finais que buscam alcançar as normas jurídico-agrárias.*” DE MATTIA, Fábio Maria. op. cit. 1992. Página 6.

<sup>237</sup> “*La teoría de Derecho Agrario explicitada en el presente libro parte del supuesto de que la actividad agraria es esencial para la existencia humana, porque sirve para producir elementos fundamentales para*

E esta equação que permeará o debate, tendo como eixo a construção mais consolidada do direito agrário do século XX: a função social, inclusive no Brasil, desde as lições de Fernando Pereira Sodero, nos anos 1960. Mais recentemente, resume o professor Fernando Campos Scaff essa evolução: “Nesse sentido, o foco central dessa matéria jurídica é aquele da produção racional, organizada, economicamente viável, socialmente útil e compatível com a manutenção do equilíbrio ambiental”<sup>238</sup>. Esse foco, de certa forma já estava previsto no programa inicial da *Rivista di Diritto Agrario*, no qual Giangastone Bolla indica a necessidade de sempre se fundamentar a disciplina

“(…) nel concetto attuale dello Stato, nella funzione sociale assunta dalla proprietà fondiaria, nella costituzione di una classe sempre più distinta ed organizzata direttamente interessata al fenomeno produttivo, nel fine teleologico di produzione che queste leggi debbono avere come condizione essenziale”<sup>239</sup>

O antigo debate de se construir a agrariedade em torno da ideia de empresa rural com seus ciclos biológicos, agora se torna um debate muito mais relevante, o de distinguir com clareza qual é – e como pode ter eficácia real – a função social da empresa agrária, que não será unívoca, mas múltipla<sup>240</sup>. Agrariedade deixa de ser uma concepção natural de ciclo biológico para se tornar uma relação complexa – que já tinha sido prevista em 1933 pelo jurista argentino Raúl Mugaburu – entre a terra enquanto capital base, o trabalho agropecuário entre “patrones y peones” e o próprio ânimo de lucro de uma empresa agrária dentro de um projeto de nação específico que posicionará a sua agropecuária em um escopo definido, pelo menos em linhas gerais, em seu texto constitucional.

Para Mugaburu las condiciones referentes a toda explotación agropecuaria son:  
a) el capital base, o sea la tierra, al que se agregan otras formas auxiliares de capital, elementos que considera indispensables pues, según afirma, nadie discute que las relaciones jurídicas agrarias recaen siempre sobre terrenos y producciones de los campos;

---

*la conservación de la vida. Sin la actividad desaparecen los alimentos que son indispensables para el mantenimiento de la vida humana. De ahí que la regulación jurídica de una actividad que permite la subsistencia de los miembros de la comunidad es de carácter esencial.” VIVANCO, Antonino. Teoría de Derecho Agrario. Volumen I. La Plata: Ediciones Librería Jurídica, 1967. Página 11.*

<sup>238</sup> SCAFF, op. cit. 2012. Página 13.

<sup>239</sup> BOLLA, Giangastone. *Programma della Rivista di Diritto Agrario*. In: BOLLA, Giangastone. *Scritti di diritto agrario*. Milão, 1963. Página 171-172.

<sup>240</sup> CASADEI, Ettore. *La “funzione sociale” dell’impresa agricola fino agli anni Ottanta del secolo scorso*. In: *Giornata di studio su: Le nuove missioni dell’impresa agraria*. Firenze, 19 aprile 2011.

b) el trabajo agropecuario, por cuanto la cuestión rural descansa sobre el concepto de trabajo y sin él la legislación agraria no tendría significado. (...) y c) el ánimo de lucro, que se objetiva en un concepto de empresa y un proceso de circulación.<sup>241</sup>

Por consequência, a centralidade então dada as finalidades do Direito Agrário, e não mais seus princípios ou até mesmo institutos, fará sua evolução acompanhar a noção de se reorganizar o campo para efetivar essa função social. A própria ideia de se planejar – e executar – uma reforma agrária racional e com zoneamento será, portanto, inafastável, por décadas, do debate jusagrarista.

As linhas de incidência do Direito Agrário não se limitarão às relações supraestruturais do imóvel cultivado, devendo abarcar principalmente a modificação da estrutura física de amplas regiões, em prol de uma reorganização terreal por todos os seus aspectos e efeitos.<sup>242</sup>

Essa marcação do debate pela reforma agrária e pela função social reorganizará também o método do Direito Agrário, dentro da concepção de organização do excedente econômico oriundo do campo como um todo. E, por isso, mais do que esse debate autonomista, o jusagrarismo modificará estruturas do direito em geral, necessárias para essa política agrária de reforma, muito próximo com o que o Direito Econômico produziu nas tentativas de se construir uma política econômica de corte democrático. Mais claro foi o jurista argentino Antonino Vivanco, ainda nos anos 1960:

“El Derecho Agrario es en cierta medida un Derecho económico. (...) Si el Derecho constituye un instrumento capaz de regular la actividad económica, a fin de que la misma pueda tener efectividad dentro del ámbito comunitario, está demás señalar las profundas relaciones que existen entre el Derecho Agrario y la Economía”<sup>243</sup>.

Entre todas essas estruturas reorganizadas pelo direito agrário, iremos analisar a trajetória de duas, em especial. Uma primeira que, historicamente, se encontraria no direito privado: a noção de direito subjetivo de propriedade. E, outra que estaria contida nos cânones tradicionais do direito público, se somando logicamente à primeira:

---

<sup>241</sup> BREBBIA, op. cit. 2014. Página 31.

<sup>242</sup> LARANJEIRA, Raymundo. Op. cit. 1981. Página 67.

<sup>243</sup> VIVANCO, op. cit. Página 235.

intervenção do Estado na propriedade privada, que será marcada no século XX, no meio rural inclusive, mais pela ideia da nacionalização dos bens de produção do que da mera e clássica desapropriação ou expropriação genérica.

## **2.6. O eixo da Função Social da Propriedade e a consolidação do Direito Agrário após a 2ª. Guerra Mundial.**

Após ao fim da Segunda Guerra Mundial, o que era novidade em Querétaro e Weimar passa a ser a regra constitucional dali por diante. A partir da Constituição Italiana de 1947 que irá proteger, em seu artigo 44, “il razionale sfruttamento del suolo” e “stabilire equi rapporti sociali”<sup>244</sup>, o direito agrário será constitucional, tendo por eixo inafastável dar a propriedade rural uma função social<sup>245</sup>.

Outro instituto, de concepção essencialmente jusagrarista, que será constitucionalizado também na Itália em 1947 será o entendimento do planejamento estatal normativo – conforme relatado em nosso capítulo anterior – não simplesmente como econômico, mas também como territorial, “secondo le regioni e le zone agrarie”, também nas palavras do artigo 44.

A noção de zoneamento de terras rurais acompanhará o desenvolvimento do direito no século XX e XXI, seja nas formações dos imensos “belts” dos Estados Unidos (faixas extensas de plantações das mesmas culturas) ou mesmo na divisão de terras entre potencialmente econômicas e potencialmente preservacionistas, que formará os zoneamentos econômico-ecológicos do Direito Ambiental contemporâneo, previsto no Brasil no rol instrumental do artigo 9º da Lei 6.938/91 (Política Nacional do Meio Ambiente).

---

<sup>244</sup> Art. 44. Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà. (“*Para alcançar uma exploração racional do solo e estabelecer relações sociais justas, a lei impõe obrigações e restrições à propriedade privada da terra, estabelece limites para sua extensão de acordo com as regiões e áreas agrícolas, promove e impõe a recuperação de terras, a transformação do latifúndio e a reconstituição das unidades produtivas; ajudando a pequenas e médias propriedades.*”) Tradução Livre da Constituição Italiana de 1948, ainda vigente.

<sup>245</sup> BREBBIA, op.cit., 2014. Página 5.

E, a partir desse debate constitucional italiano, não cessará mais de crescer vertiginosamente após 1948, de forma presumida ou expressa, em outros ordenamentos jurídicos. Por diversos países, irão surgir “leis de reforma agrária”, que procurarão dar efetividade aqueles princípios constitucionalizados sobre função social e sobre reorganização territorial da agropecuária, se configurando em estatutos próprios para essas questões nos quais predominaria a função produtiva da terra e, portanto, expressariam conteúdos cada vez mais distantes dos códigos civis anteriores.

“Con arreglo a los nuevos principios se dicta en numerosos países una legislación que deriva de las normas constitucionales y que recibe el nombre genérico de leyes de reforma agraria, pero importa señalar que aun en países en que la reforma constitucional no se realizó, de todos modos, esos principios se abrieron paso inconteniblemente en la legislación que debió sancionarse para resolver los problemas que plantearon las nuevas condiciones económicas y sociales posteriores a la guerra mundial.”<sup>246</sup>

O caso do Brasil é importante para compreender esse diapasão, tendo em vista que já as Constituições de 1934 e 1946<sup>247</sup> trazem referências claras à função social que significariam, em um país agrário, a função social da terra, mas, por outro lado, a realização de uma lei infraconstitucional regulamentadora (“lei de reforma agrária”) foi que acirrou os ânimos e levou a intensos embates, sendo inclusive uma das causas apontadas como responsável pelo golpe militar de 1964. Aquela mudança de regime teve como antecedente imediato a edição do Decreto 53.700 de 13 de março de 1964 do Presidente João Goulart – dias, portanto antes da efetivação do golpe – no qual declarava interesse para reforma agrária em um raio de dez quilômetros dos eixos das rodovias e ferrovias federais.

A nossa “lei de reforma agrária”, com todas as amputações necessárias a um governo autoritário que tinha perdido o interesse social por ela, somente será editada no curso da ditadura militar, com o Estatuto da Terra, a Lei Federal 4.504, de 30 de novembro de 1964.

---

<sup>246</sup> BREBBIA, op.cit. 2014. Página 7.

<sup>247</sup> A expressão “função social” aparece somente na Constituição de 1946, entretanto, na Constituição de 1934 a concepção já se faz presente, com uma tradução quase direta do artigo 153 da Constituição de Weimar.

É o Estatuto da Terra que, inclusive, inaugura o vocábulo “função social da propriedade” e “reforma agrária” dentro da legislação brasileira e, ainda, traz todos os termos importados da Constituição Italiana, como os vários aspectos da função social, aproveitamento racional e relações sociais equilibradas, no parágrafo 1º do seu artigo 2º. Por mais que existam críticas importantes – a serem tratadas posteriormente – a sua eficácia e a sua motivação, ele é, por outro lado, a demonstração que a doutrina jurídica da função social no direito agrário seria agora hegemônica e, portanto, não mais restrita a concepções e legislações socialistas ou sociais-democratas, como foi em seu surgimento. Analisemos, brevemente, esse surgimento, nas primeiras décadas do século XX.

Mesmo apartada do marxismo-leninismo, a doutrina jurídica da função social da propriedade sempre foi defendida e estudada a fundo por socialistas da Segunda Internacional, como Karl Renner, e aplicada mais fortemente em Estados de maioria social-democrata, como a República de Weimar ( que a estrutura em seu artigo 153, sob a afirmação de “a propriedade obriga” e o seu uso “deve servir ao bem comum”).

Mesmo quando garantida – e o foi inúmeras vezes – em ordenamentos jurídicos mais liberais ao longo do século XX, era a “ameaça marxista” que impulsionava uma busca mais engajada por uma recolocação da forma absoluta da propriedade privada rural e dos direitos subjetivos como um todo:

Sobre todo, fue el triunfo de las ideas marxistas, su realización concreta en un gran país como Rusia, lo que provocó, en toda la Europa Occidental, una onda de reformas agrarias, dirigidas a realizar la “revolución verde” que oponerse a la “revolución roja”, la cual, como sabemos, surgió con pretensiones de universalidad. A partir de 1918, hubo que ir hacia una socialización de la riqueza que salvara los valores permanentes de nueva civilización de la llamada “amenaza marxista” y el Derecho Agrario, de hecho, no ha sido más que una de las facetas o caminos que ha seguido esa tendencia.<sup>248</sup>

Em sua luta por definir direito como contraditório e como controvérsias entre partes com interesses necessariamente contrapostos, o mais fecundo marxista-leninista no direito, Evgeny Pachukanis enxerga a função social como um princípio da concórdia entre vontades independentes, mas acaba novamente voltando a crítica de Engels e Kautsky,

---

<sup>248</sup> MARCIAL, op. cit. 1978. Página 153.

na qual deve-se ter em mente o perigo de um fetichismo da mercadoria, ou seja, da construção de um tese de concórdia como a função social em uma sociedade burguesa na qual os interesses privados estão descolados – e se contrapõem – ao interesse geral. Para ele, a função social seria um engodo, jamais aplicável portanto, mas um engodo que – ele mesmo acentua – se levado a sério, teria até o potencial de matar a forma jurídica:

“Qualquer tentativa de representar a função social por aquilo que ela é, ou seja, simplesmente uma função social, e a norma simplesmente como uma regra organizacional, significa a morte da forma jurídica”<sup>249</sup>.

Essa forma jurídica se refere ao conceito pachukaniano de centralidade do direito burguês na figura do sujeito de direito. O direito agrário no século XX, especialmente após a Segunda Guerra Mundial passa a refletir e legislar em vários países sobre a função social, advogando no sentido do surgimento de um novo direito que fosse capaz de modificar essa formulação burguesa inicial tão hegemônica por todo o século XIX e início do XX.

Ao fim, o direito agrário terá, na doutrina da função social o seu princípio mais aparente e relevante, entretanto, os prolegômenos da teoria da função social não se localizam especificamente sobre o instituto da propriedade mas sobre o direito privado como um todo, por isso, inclusive, a facilidade posterior da dogmática jurídica em produzir teorias como a função social dos contratos, da empresa, etc.

Esse surgimento de, primeiro, uma ideia de função social do direito civil, traz também consigo uma aproximação da tese com uma tentativa de mudança da própria forma jurídica, ou seja, da própria doutrina dos direitos subjetivos.

O seu ponto de partida histórico é a obra do jurista Otto Von Gierke que, em 1899, profere seu discurso sobre “A Função Social do Direito Privado”<sup>250</sup> que inspirará obras mais específicas a serem escritas posteriormente por Karl Renner na Áustria e Léon Duguit na França, especialmente.

---

<sup>249</sup> PACHUKANIS, op. cit, 2017. Página 132.

<sup>250</sup> VON GIERKE, Otto. *La Función Social Del Derecho Privado y Otros Estudios*. Granada: Editorial Comares, 2015.

O que chama a atenção é que o ponto de partida da teoria de Gierke para a formulação da tese da função social é muitíssimo próximo da antropologia básica marxiana, inclusive.

O clássico jurista alemão advoga pela reunificação de finalidades entre direito público e direito privado, afirmando sobre a impossibilidade de distinção entre o homem isolado e o homem membro de uma comunidade. Tal distinção seria, segundo Gierke, uma mera abstração ideal sem razão, porque criada sem verificação alguma na realidade empírica.

El Derecho, como orden de vida externa, halla ante sí esta doble estructura de la vida humana; y según ella, se divide en dos diferentes fines: de un lado, necesita proponerse como fin la limitación y la protección de las esferas externas de vida del individuo; y de otro lado, la construcción y la garantía de vida de la comunidad. Pero claro está que esta distinción no puede ser la última palabra. Efectivamente; queda el mismo hombre en el cual se reflejan una existencia individual y una parte de la vida total: ambos están realmente entrelazados en indisoluble unidad, y solamente se separan en nuestra imaginación. Lo que nosotros llamamos individuo y comunidad, son sólo necesarias abstracciones ideales de nuestra razón deficiente para abarcar la totalidad del hombre histórico. Así también cuando la regla jurídica se desdobra en Derecho privado y Derecho público, bien puede prescindir por un momento de que el individuo existe para el todo y el todo para el individuo.<sup>251</sup>

Marx também afirma, no mesmo sentido, ser esta cisão entre homem público e privado absolutamente artificial e não científica, sendo que estaria sempre partindo de uma noção de humano isolado, egoísta e sem nenhuma relação com os demais que não tem – nem nunca teve, nem pré-historicamente – verificação empírica.

Ele chega a dizer que somente pode ser encontrada tal visão (e mesmo assim de forma relativa e, obviamente, irônica) na literatura, evocando Daniel Defoe como precursor dessa mesma ilusão que contagiara as obras de Adam Smith, David Ricardo e o próprio Jean-Jacques Rousseau, entre outros, e denominará tal falácia como uma mera “robinsonada”.

O caçador e o pescador, singulares e isolados, pelos quais começam Smith e Ricardo, pertencem às ilusões desprovidas de fantasia das robinsonadas do século XVIII,

---

<sup>251</sup> VON GIERKE, op. cit. 2015. Página 9.



ilusões que de forma alguma expressam, como imaginam os historiadores da cultura, simplesmente uma reação ao excesso de refinamento e um retorno a uma vida natural mal-entendida. Da mesma maneira que o contrato social de Rousseau, que pelo contrato põe em relação e conexão sujeitos por natureza independentes, não está fundado em tal naturalismo. Essa é a aparência, apenas a aparência estética das pequenas e grandes robinsonadas. Trata-se, ao contrário, da antecipação da “sociedade burguesa”, que se preparou desde o século XVI e que, no século XVIII, deu largos passos para a maturidade. Nessa sociedade da livre concorrência, o indivíduo aparece desprendido dos laços naturais etc. que, em épocas históricas anteriores, o faziam um acessório de um conglomerado humano determinado e limitado. (...) Até o momento essa tem sido uma ilusão comum a toda nova época.<sup>252</sup>

Interessante lembrar que o conceito de robinsonada pode ser também apreendido de uma passagem posterior do próprio Léon Duguit, já formulando sobre a necessidade de um novo direito privado, menos individualista e, inclusive, novamente citando o famoso personagem de Daniel Defoe, dessa vez sob um contexto estritamente jurídico:

Por otra parte, tomada en sí misma, la concepción individualista es insostenible. Esta idea del hombre natura, aislado, independiente, que tiene en su calidad de hombre derechos anteriores a la sociedad y que aporta estos derechos a la sociedad, es una idea extraña por completo a la realidad. El hombre aislado e independiente es una pura ficción; no ha existido jamás. El hombre es un ser social; no puede vivir más que en sociedad; ha vivido siempre en sociedad.

Además, hablar de los derechos del hombre natural, aislado, del individuo en sí, separado de sus semejantes, es hacer una contradicción in adjecto. En efecto, todo derecho por definición implica una relación entre dos sujetos. Si se imagina un hombre aislado y absolutamente separado de sus semejantes, no tiene, no puede tener derechos. Robinson en su isla no tiene derechos; no puede tenerlos en tanto no esté en relación con otros hombres. El individuo no puede, pues, tener derechos más que cuando vive en sociedad y porque vive en sociedad. Hablar de derechos anteriores a la sociedad es hablar de la nada.<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> MARX, Karl. *Grundrisse: Manuscritos Econômicos de 1857-1858. Esboços da crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2011. Páginas 44-45

<sup>253</sup> DUGUIT, Léon. *Las transformaciones del Derecho Público y Privado*. Granada, Colmares, 2007. Página 157

Ou seja, tanto em Gierke quanto em Duguit, a doutrina da função social tem como pressuposto a reunificação do humano enquanto membro da coletividade ou, no linguajar marxista, a organização das forças próprias como forças sociais<sup>254</sup>.

Voltando a Marx, podemos analisar, então, essa semelhança, logo no início da virada marxiana, expresso na obra “Sobre a Questão Judaica”, sua resposta de emancipação a Bruno Bauer, em que trata do entendimento de que a sociedade moderna traduz em emancipação política uma trava à emancipação humana.

No texto, Marx elabora a ideia de que se está construindo – no liberalismo burguês, que também é essencialmente jurídico –, na verdade, uma cidadania diminuída – que poderia chegar a um sufrágio universal inclusive e que, mesmo assim, não alteraria sua natureza rebaixada – como também seria diminuída a incidência do direito público (ou do direito político, nas palavras de Montesquieu, citado no capítulo anterior) em prol da criação de um espaço intocável a decisão coletiva, ou ao nascente Estado moderno.

Nesse novo Estado e nessa nova cidadania moderna, as verdadeiras questões – no caso, nominalmente citadas por Marx, as questões religiosas e econômicas – estariam fora do campo decisório público, devendo o público ter a exclusiva preocupação de resguardar liberdades individuais como a liberdade religiosa ou econômica mesmo que, em última instância, sejam essas as que mais oprimam o humano e, ao fim e ao cabo, tais poderes privados, especialmente os econômicos, sairiam fortalecidos como nunca nesse novo período.

Esse fato se torna ainda mais enigmático quando vemos que a cidadania, a comunidade política, é rebaixada pelos emancipadores à condição de mero meio para a conservação desses assim chamados direitos humanos e que, portanto, o *citoyen* é declarado como serviçal do *homme egoísta*; quando vemos que a esfera em que o homem se comporta como ente comunitário é inferiorizada em relação àquela em que ele se comporta como ente parcial; quando vemos, por fim, que não o homem como *citoyen*, mas o homem como *bourgeois* é assumido como o homem propriamente dito e verdadeiro.<sup>255</sup>

---

<sup>254</sup> “Mas a emancipação humana só estará plenamente realizada quando o homem individual real tiver recuperado para si o cidadão abstrato e se tornado ente genérico na qualidade de homem individual na sua vida empírica, no seu trabalho individual, nas suas relações individuais, quando o homem tiver reconhecido e organizado suas ‘forças propres’ (forças próprias) como forças sociais e, em consequência, não mais separar de si mesmo a força social na forma de força política.” MARX, Karl. Sobre a Questão Judaica. São Paulo: Boitempo, 2010. Página 54.

<sup>255</sup> MARX, Karl. Sobre a questão judaica. São Paulo: Boitempo, 2010. Página 50.

Essa vida dupla, que Marx acaba por denominar uma vida dicotômica entre “bourgeois” e “citoyen”, é a forma abstrata e ideológica de banimento das decisões mais relevantes da sociedade do direito público para o direito privado.

É a partir dessa forma ideológica que os homens se transmutam em portadores de mercadorias e sujeitos de direito abstratos e as coisas em bens com mero valor de troca absolutamente disponíveis ao mercado, já que “o ato de sacudir de si o jugo político representou concomitantemente sacudir de si as amarras que prendiam o espírito egoísta da sociedade burguesa”<sup>256</sup>.

Ou seja, a origem da forma jurídica da mercadoria, seja em Marx seja em Gierke, está na “summa divisio”, na separação entre direito privado e direito público e na dominação hegemônica da esfera do primeiro sobre o segundo.

Onde quer que tenha conquistado o poder, a burguesia destruiu as relações feudais, patriarcais e idílicas. Rasgou todos os complexos e variados laços que prendiam o homem feudal a seus “superiores naturais”, para só deixar subsistir, de homem para homem, o laço do frio interesse, as duras exigências do “pagamento à vista”. Afogou os fervores sagrados da exaltação religiosa, do entusiasmo cavalheiresco, do sentimentalismo pequeno-burguês nas águas geladas do cálculo egoísta. Fez da dignidade pessoal um simples valor de troca; substituiu as numerosas liberdades, conquistadas duramente, por uma única liberdade sem escrúpulos: a do comércio.<sup>257</sup>

Separação essa cuja superação talvez seja uma das poucas unanimidades no direito agrário contemporâneo, onde

La doctrina agrarista moderna está de acuerdo en considerar que el derecho agrario ocupa una posición dualista en lo que hace a la ubicación de sus institutos y la clasificación clásica del derecho en derecho público y derecho privado, pues de su contenido resulta, como dice Luna Serrano, que conviven en él normas que, individualmente consideradas, pertenecen a una u otra categoría, y que una y otra no están escindidas entre sí, sino que actúan en perfectas condiciones una con otra, y de este modo

---

<sup>256</sup> MARX, Karl. Op. Cit., 2010. Página 52.

<sup>257</sup> MARX, Karl. *Manifiesto Comunista*. São Paulo: Boitempo, 2010. Página 42.

las de naturaleza pública inciden sobre los institutos del derecho privado tradicionales para modificar su contenido, debilitándolos.<sup>258</sup>

Dentro da clássica “summa divisio” e da doutrina mais antiga do sujeito de direito, a terra é, então, sempre entendida como esfera privada, como instituto típico de um direito privado “clássico”, disponível à autonomia contratual ilimitadamente e genérica, “desagrarizada”. A própria ideia oriunda do direito econômico de uma “nueva tipicidad resultante de la economia liberal concertada” terá iguais reflexos nos institutos primeiros do Direito Agrário<sup>259</sup>.

Já sob a tese de Gierke, tal concepção passa a se tornar um instrumento antissocial, sendo necessário, portanto “domar el desenfrenado egoísmo, amparar la debilidad contra la fuerza”<sup>260</sup> e reconstruir a unidade complexa e relacional da terra enquanto bem relevante a qualquer sociedade minimamente estruturada, ou na linguagem jusagrarista utilizada desde a Constituição Italiana de 1947, com “razionale sfruttamento” próprio.

Por isso, então, teria a terra que ter seus parâmetros novamente definidos em uma concepção comunitária: ou de antigos parâmetros de direito público ou, desde 1899, sob a construção da ideia de uma função social do direito privado e, portanto, também da propriedade privada agrária.

Vemos, portanto que, no surgimento da função social, está a ideia clara de romper o dualismo “citoyen” e bourgeois”, a vida dupla que inaugura a soberania fictícia do indivíduo que Marx falava, ou, nas palavras de Gierke na virada do século XIX para o XX, “la cuestión de la relación entre Derecho público y privado es una cuestión capital de actualidad”<sup>261</sup>.

Essa ficção é denominada, inclusive, em 1913, por Léon Duguit de concepção metafísica do direito subjetivo, a qual é preciso se impor outra, realista, socialista:

El sistema jurídico de la Declaración de los Derechos del hombre y del Código de Napoleón, descansa en la concepción metafísica del Derecho subjetivo. El sistema jurídico de los pueblos modernos tiende a establecerse sobre la comprobación del hecho

---

<sup>258</sup> BREBBIA, op. cit. 2014. Página 63.

<sup>259</sup> MARCIAL, Alberto Ballarín. *Derecho Agrario: con referencias especiales al derecho iberoamericano*. Segunda Edición. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1978. Páginas 143-144.

<sup>260</sup> VON GIERKE, op. cit. 2003. Página 10.

<sup>261</sup> VON GIERKE, op. cit. 2015. Página 12.

de la función social imponiéndose a los individuos y a los grupos. El sistema jurídico civilista era de orden metafísico; el nuevo sistema que se elabora es de orden realista.<sup>262</sup>

É claro que nem Gierke, nem Duguit e nem os primeiros jusagraristas italianos se denominam socialistas, mas a clareza de suas teses acaba confluindo com a noção de que a redução do humano a sujeito de direito a fim de realizar trocas de mercadorias – e a redução de todo o seu mundo, seja natureza, seja trabalho, seja a organização produtiva, a isso – está chegando a um patamar perigoso de destruição social, o moinho satânico ilustrado por Polanyi, já citado no capítulo anterior.

Assim, ao advogarem princípios históricos pré-contratualistas de Direito Público<sup>263</sup>, estão tentando novamente, reconstruir um Direito não limitado ao Direito burguês, em outras palavras, não limitado a propriedade privada abstrata, que ignora a agrariedade na sua regulação da terra rural.

Ao produzir, ainda no século XIX, como já afirmamos, um dos primeiros textos que teorizaram sobre a função social, Gierke descreve seu intento com uma necessidade de revisitar criticamente o direito privado, tendo em vista sua natureza desagregadora da sociedade. Esse direito privado estava vinha sendo estabelecido há um século, e seguiria esta tendência também na Alemanha, tendo em vista o ainda projeto de lei que se tornaria o BGB (Bürgerliches Gesetzbuch) em 1900.

Um direito privado, portanto, sem limitações (ou que entende limitações como anomalias), e que consolida um poder abstrato e exclusivo de direitos subjetivos que se traduzem como meras ficções<sup>264</sup>. É dessa forma que Gierke entende a forma jurídica do

---

<sup>262</sup> DUGUIT, Léon. *Las Transformaciones del Derecho Público y Privado*. Granada: Editorial Comares, 2007. Página 153.

<sup>263</sup> “En el cerebro de doctos e indoctos bullen también hoy las ideas sistematizadas por las extremas doctrinas del derecho natural con sus teorías del pacto, para las cuales, como no reconocen más realidad que al individuo, en último término, todo Derecho público precede y tiene como fin al individuo, y por consiguiente no es más que un Derecho privado más complicado. Aquí nos proponemos indicar únicamente cuan profundamente arraigado está todavía en nuestra ciencia del Derecho político el punto de vista atomístico mecánico, el cual jamás podrá ir más allá de las ideas jurídico privadas”. VON GIERKE, op. Cit. 2015. Página 13.

<sup>264</sup> “Y si nosotros observamos lo que ocurre en realidad con el verdadero derecho vivo, con estas limitaciones, descubriremos que aquella potestad arbitraria y exclusiva es una mera ficción. Pero esta ficción es peligrosa para todos. Establece un supuesto de ilimitabilidad, y convierte las limitaciones en anomalías (zu Singularitäten)”. VON GIERKE, op. Cit. 2015. Página 19.

direito privado “clássico” como uma desagregação social, incapaz de orientar uma sociedade do século XX em um projeto coletivo.

Un derecho de crédito que como relación de libertad y seguridad no conozca ningún punto de vista más elevado, deja indefenso en maños del hombre de negocios de mala fe, al inexperto en ellos; al pequeño burgués y al aldeano, en las de los grandes empresarios; al trabajador en las del capitalista.<sup>265</sup>

Partindo dessa crítica, Gierke advoga então uma gota de socialismo<sup>266</sup>, ou o princípio socialista cantado desde a Comuna de Paris<sup>267</sup> de “ningún derecho sin deber”<sup>268</sup> como central para se permear um novo direito privado, que parta da ideia de função social.

Mais enfático e claro é o jurista francês Léon Duguit, ao escrever 13 anos após Gierke, sobre um embate entre uma concepção puramente individualista do Direito – a qual Pachukanis chamaria de todo o Direito ou de toda forma jurídica – e uma concepção socialista<sup>269</sup>.

Ou seja, no nascedouro da teoria da função social, há uma concepção de que a forma jurídica inaugurada pelo liberalismo burguês deveria ser substancialmente modificada pois, inevitavelmente, levaria ao caos desagregação social, especialmente no tocante a propriedade da terra.

Por isso também Gierke fala, como já dissemos de função social do direito privado como um todo, ou uma busca de publicização dos direitos subjetivos. E, a partir disso, passa-se à espécie, ou seja, para a busca de uma nova visão sobre a propriedade privada – que precisaria ser entendida como uma relação entre o proprietário e a sociedade<sup>270</sup> – e,

---

<sup>265</sup> VON GIERKE, op. cit. 2015. Página 27.

<sup>266</sup> “Nuestro Derecho privado tiene que estar impregnado de una gota de socialismo.” VON GIERKE, op. cit. 2015. Página 14.

<sup>267</sup> Logo após a Comuna de Paris, em 1871, o poeta francês Eugène Pottier escreve a letra da “L’Internationale”, que seria uma das principais referências do movimento socialista no século XX e, inclusive, oficializada como hino da União Soviética de 1922 a 1944. Na letra, ele insere o conceito de impossibilidade de exercício de direitos sem a imposição de deveres: “Pas de droits sans devoirs, dit-elle, Égaux, pas de devoirs sans droits”.

<sup>268</sup> VON GIERKE, op. cit. 2015. Página 19.

<sup>269</sup> “La Declaración de los derechos del hombre, el Código de Napoleón y todos los códigos modernos que proceden más o menos de esos dos actos, descansan en una concepción puramente individualista del Derecho. Hoy día se elabora un sistema jurídico fundado sobre una concepción esencialmente socialista” DUGUIT, Léon. *Las Transformaciones del Derecho Público y Privado*. Granada: Editorial Comeraes, 2007. Página 153.

<sup>270</sup> “Todo derecho, no es en verdad unilateral, sino mutua relación de voluntades. También el derecho real (Sachenrecht), en último término, es una relación entre voluntades humanas, no entre una voluntad aislada

especialmente, sobre a propriedade privada da terra, tendo em vista a particularidade da propriedade privada de um bem imóvel, de ter um pedaço do planeta disposto para alguém em específico.

Desde luego, la propiedad inmueble, en su contenido, es a priori más limitada que la propiedad mueble. Es un contrasentido opuesto a la cultura, el entregar a un solo hombre un pedazo de nuestro planeta, de la misma manera que un paraguas o un billete de Banco.

En nuestra conciencia popular vive indeleble, sostenida por oscuras reminiscencias, la idea acerca de los principios de la propiedad inmueble, y que siempre romperá todos los diques artificiales que se le opongan; la de que tierra, a pesar de toda división del suelo, ha permanecido bien común, hasta cierto grado; que todo derecho particular sobre el suelo subsiste sólo con fuertes restricciones y en beneficio de la comunidad. Según la naturaleza de los bienes, nos parece que la propiedad inmueble es de desigual contenido.<sup>271</sup>

Especialmente importante será o aporte então de Léon Duguit, ao suplantando a noção de Gierke de direito privado para a teoria do direito subjetivo. Em breves palavras, Duguit entende que o individualismo exacerbado e abstrato que Gierke via no direito privado, na verdade, recai na noção metafísica de direito subjetivo, consolidada pela sociedade burguesa.

É essa a noção a ser superada: de uma imposição de vontade de alguém sobre outro, sem necessariamente uma vinculação com um dever jurídico. Duguit, então, propõe substituir tal concepção metafísica por uma “exclusivamente realista” (ou, usando um sinônimo, “materialista”), “una concepción de orden realista y socialista, que transforma profundamente todas las concepciones jurídicas anteriores”<sup>272</sup>: a noção de função social.

---

y el objeto sin voluntad. Pero donde hombre y hombre se colocan frente a frente, para nuestra actual concepción, allí queda excluida la potestad sin deber. De modo que el Derecho privado también parece que debe partir de este punto: no hay derecho sin deber.” VON GIERKE, op. cit., 2015. Página 17.

<sup>271</sup> VON GIERKE, op. cit., 2015. Página 19-20.

<sup>272</sup> DUGUIT, op. cit. 2007. Página 158

Essa vinculação com a teoria do direito subjetivo, diga-se, parece mais exata<sup>273</sup>, na medida em que permeia uma teoria jurídica hegemônica que se expandiu não só para o direito privado, mas inclusive para o direito público.

Ante todo, la noción fundamental que sirve de base al sistema de 1789 y de 1804 y de todas las legislaciones positivas que en él se han inspirado, es la del Derecho subjetivo: el derecho subjetivo del Estado personificando la colectividad, el derecho subjetivo del individuo. Esta noción es de orden puramente metafísico, lo que está en contradicción indudable con las tendencias de las sociedades modernas, y con el realismo.<sup>274</sup>

O próprio Kelsen, ao debater com Pachukanis, volta a afirmar a tese de Duguit, ao criticar a generalização do jurista soviético, que chamava a forma jurídica burguesa do direito como um todo, sendo que seria somente uma teoria jurídica que conclama o direito subjetivo como categoria central.

The anti-bourgeois because allegedly anti-ideological theory of Pashukanis does not only take over from a certain bourgeois doctrine the ideological dualism of private and public law, but also the no less ideological dualism of subjective and objective law (...) But it has been proved, specially by the normative, that is, the pure theory of law, that the dualism of subjective and objective law has a political-ideological tendency, similar to that of private and public law. It implies the view that the subjective law, the right, is logically and historically prior to the objective law, the legal order, and that it has precedence in relation to duty (obligation). (...) But, strange as it seems (...) the Marxist Pashukanis accepts the dualistic doctrine of bourgeois jurisprudence.<sup>275</sup>

Quando se vai além dessa idealização do direito subjetivo, após Gierke e Duguit, começamos a voltar ao realismo que entende a terra como algo próprio a um determinado agrupamento social e, por isso, importante como condição de sobrevivência e reprodução social, não somente como direito subjetivo. E, exatamente por essa importância que se

---

<sup>273</sup> También concorda com a noção de expansão do conceito de propriedade para a superação da noção de direito subjetivo o jurista italiano Stefano Rodotà: “*Ciò è ancora più evidente per il concetto di funzione sociale, adoperato sia al fine di negare alla proprietà la natura di diritto soggettivo (inserendola, o ritenendo di inserirla in una più ampia prospettiva sociale o solidaristica), sia per esprimere la subordinazione del momento sociale al momento individuale*”. RODOTÀ, Stefano. *Il Terribile Diritto: Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*. Terza Edizione. Bologna: Società Editrice Il Mulino, 2013. Página 194.

<sup>274</sup> DUGUIT, op. cit., 2007. Página 154.

<sup>275</sup> KELSEN, op. cit. Páginas 97-98.



torna essencial sua proteção jurídica, não como mero objeto de relações subjetivas interpessoais, mas como um planejamento econômico de longo prazo, como um zoneamento territorial que interessa a todos.

Dessa forma, resumindo o argumento, relembramos a ideia jurídica de que a propriedade agrária nunca se reduziu completamente a uma abstração, como mera forma jurídica privada. Sendo tal concepção uma imposição da modernidade burguesa que precisou ser superada no século XX.

Fundamentalmente la codificación civil, que se difundió em Europa y en América basada en una estructura similar al Código francés de 1804 (...) debía provocar lo que se ha llamado un proceso de desagrarización, sobre todo como consecuencia de la regulación principalmente dada al dominio y a los contratos, caracterizados, como se ha dicho, por su falta absoluta de consideración del principio productivista y social. Se considera que la diferenciación entre la propiedad agraria y la urbana fue en principio el punto de partida del reconocimiento del derecho agrario como un derecho especial.<sup>276</sup>

A difícil trajetória de submissão da terra rural ao novo mundo abstrato em construção é causada por ela ser parte da natureza, da soberania, “um pedaço do planeta”, como dito e, assim, se impor como imprescindível a sociabilidade humana. Nas palavras de Stéfano Rodotà, trata-se de, enfim, superar “il puro formalismo giuridico”<sup>277</sup> ou “le fratture tra la norma giuridica e la realtà sociale”<sup>278</sup>.

Logo, a propriedade agrária será considerada, dessa forma, o ponto de partida e exemplo essencial da doutrina jurídica nascente da função social da propriedade, no final do século XIX e XX.

Mais do que uma mera mudança de domínio, ou mesmo uma mera redistribuição proprietária que refletiria somente no âmbito de desapropriações ou expropriações no direito administrativo, se trata de uma nova lógica que, como veremos posteriormente, vai inaugurar, nos contornos do que se chamaria direito público, também um novo instituto, da nacionalização dos bens de produção.

---

<sup>276</sup> BREBBIA, op. cit, 2014. Página 3.

<sup>277</sup> RODOTÀ, Stefano. *Il Terribile Diritto: Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*. Terza Edizione. Bologna: Società Editrice Il Mulino, 2013. Página 177.

<sup>278</sup> RODOTÀ, Op. Cit., Página 180.

Essa nova lógica passa a antever deveres e regras comportamentais positivas sobre proprietários privados e que, radicalmente diferente da noção clássica anterior de direito subjetivo, seria somente na medida desses deveres, que passariam a poder exercer o seu direito de propriedade legitimamente.

Si profila, a questo punto, la possibilità di due impostazioni: attenta, l'una, piuttosto ad un nuovo assetto della proprietà e quindi ad una eventuale redistribuzione; e l'altra, invece, particolarmente diretta a configurare un nuovo schema di comportamento degli attuali proprietari. La prima, evidentemente, esige una attenzione rigorosa per le motivazioni ideologiche e ben può risolversi in una analisi classista: da un punto de vista strettamente giuridico attiene al diritto pubblico, collegandosi ai problemi dell'espropriazione e, in generale, alla considerazione dell'atteggiamento del legislatore nei confronti delle proprietà esistenti. La seconda impostazione, accertata l'attribuzione a determinati soggetti privati di un diritto di proprietà (...) si tratta di esaminare le forme concretamente assunte dall'attribuzione e da esse prendere le mosse per una costruzione sistematica del concetto.<sup>279</sup>

Esse nascente conceito, “realista e socialista”, se impõe, portanto, não somente como uma nova regulação da terra, mas como uma possibilidade de regulação da vida econômica como um todo, o que aproximará tais “direitos subjetivos” de concepções de direito público que retomam inclusive o “direito político” pré-Montesquieu.

No lugar de um direito subjetivo, privado, ilimitado, inatingível ao controle, se tem a busca de uma situação ou relação jurídica<sup>280</sup> que envolva ativamente a coletividade, que caminhe para a “conquista de la objetividad”<sup>281</sup>. A teleologia era de uma certa função a ser cumprida por todos, especialmente pelos proprietários privados, como novo centro da teoria jurídica.

En cuanto a la propiedad, no es ya en el Derecho moderno el derecho intangible, absoluto, que el hombre que posee riqueza tiene sobre ella. (...) Pero la propiedad no es un derecho; es una función social. El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta misión sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple o la cumple mal, si por ejemplo no cultiva su tierra o deja arruinarse su casa, la intervención de los

---

<sup>279</sup> RODOTÀ, op. cit. 2013. Página 190.

<sup>280</sup> PERLINGIERI, Pietro. *Perfil do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil Constitucional*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2002. Página 212.

<sup>281</sup> MARCIAL, op. cit. 1978. Página 146.

gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino.<sup>282</sup>

Temos, portanto, que a propriedade privada – e especialmente a propriedade agrária – já deixa de ser apenas direito subjetivo (estando, portanto, não mais subsumida na forma jurídica clássica sobre a qual se inseria) para se converter em uma função social do possuidor de uma riqueza. É a partir dessa teoria e dessa regulação teorizada que se identificam novos “ramos” e saberes jurídicos desenvolvidos ao longo do século XX, seja no direito econômico, seja no direito agrário, que não mais se afirmaram, como já vimos, como direito privado, por mais que imponham regras a vida econômica privada.

É a função social, especialmente depois do esfriamento do debate italiano depois dos anos 1950 que unificará os estudos jusagraristas. É hegemônica, portanto, a partir desse período essa hipótese de possibilidade de superação dos direitos subjetivos clássicos, rumo a uma regulação diversa da produção social, entendida, realisticamente, como social<sup>283</sup>, “la evolución se realiza igualmente aquí en el sentido socialista. (...) De ahí que la propiedad, por decirlo así, se socialice”<sup>284</sup>.

Mesmo teóricos mais recentes do direito civil seguem a linha de que o direito subjetivo deve ser revisitado no seu conceito mais central, já que “numa realidade na qual a atribuição de direitos se acompanham deveres e obrigações, as situações favoráveis não podem ser consideradas isoladamente”<sup>285</sup> e, assim, transformam-no em um plexo de poderes e deveres. Ou mesmo em uma situação jurídica complexa, categoria que também será referida nos novos estudos da propriedade privada, concretizando-a inclusive no âmbito específico do direito civil, como nos ensina Pietro Perlingieri:

Apesar de a doutrina mais tradicional ser contrária à aplicação do conceito de relação com referência ao instituto da propriedade, este, como qualquer situação

---

<sup>282</sup> DUGUIT, op. cit. 2007. Página 158.

<sup>283</sup> O próprio Duguit já enxergava um novo direito em elaboração, ainda que incipiente, no início do século XX: “*Pero al mismo tiempo se elabora sobre otras bases, un nuevo sistema en todas las sociedades americanas y europeas que han llegado a un mismo grado de cultura y civilización; un sistema cuya formación está más o menos adelantada según los países; un sistema jurídico que, lentamente, bajo la presión de los hechos, viene a reemplazar al antiguo sistema; y esto fuera de la intervención del legislador, a pesar de su silencio, y podría decirse, a pesar algunas veces de su intervención en sentido contrario*” DUGUIT, op. cit. 2007. Página 157.

<sup>284</sup> DUGUIT, op. cit. 2007. Página 212.

<sup>285</sup> PERLINGIERI, Pietro. *Perfil do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil Constitucional*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2002. Página 120.

subjativa, a pressupõe. Como se fala do crédito no âmbito de uma relação obrigacional, do direito potestativo no âmbito de uma relação potestativa, assim deve-se falar de direito real no âmbito de uma relação real; e, em particular, da propriedade no âmbito de uma relação proprietária. A propriedade, de dois diversos pontos de vista, é uma situação subjativa e é uma relação. (...)

O aspecto funcional é certamente prevalente na propriedade vista como relação; entre proprietários e terceiros, entre proprietários e vizinhos, entre proprietário e Estado, entre proprietário e entes públicos, existe relação – não de subordinação – mas de cooperação.<sup>286</sup>

Enfim, seja no direito civil, seja especialmente no direito econômico e agrário, caminharíamos da era da “propriedade-especulação” para a da “propriedade-função”<sup>287</sup>.

Com essa análise feita da doutrina da função social, passemos a sua concretização nos devidos ordenamentos jurídicos, já que essa propriedade-função será desenvolvida, sempre de forma hegemônica, não somente no debate de autonomia científica dos jusagraristas, mas também na busca de efetividade normativa constitucional e infraconstitucional.

No âmbito infraconstitucional, teremos legislações agrárias específicas e reformulações de Códigos Civis que incorporariam essa doutrina, como o Código Italiano de 1942 ou mesmo, novamente de forma pioneira, o Código Civil Mexicano de 1928. Esse último afirma em seu preâmbulo um dos conceitos mais completos do que seria esse novo direito-função:

Al tratar de la propiedad, se separó la Comisión de la tendencia individualista que campeaba en el Derecho Romano, en la legislación napoleónica y gran parte de nuestro Código Civil y aceptó la teoría progresista que considera el derecho de propiedad como el medio de cumplir una verdadera función social: por tanto, no se consideró la propiedad como un derecho individual del propietario, sino como un derecho mudable que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales está llamado a responder preferentemente. A este efecto y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impusieron algunas modalidades a la propiedad tendentes a que no quedara al arbitrio del propietario dejar improductiva su propiedad y a que no usara de su derecho con perjuicio de tercero o con detrimento de intereses generales, se hicieron otras muchas

---

<sup>286</sup> PERLINGIERI, op. cit.2002. Páginas 221-222.

<sup>287</sup> DUGUIT, op. cit., 2007. Página 212.

reformas que no se mencionan (...) pero todas inspiradas en la idea capital que obtuvo la comisión: la de socializar en cuanto fuere posible el Derecho civil, preparando el camino para que se convierta en un Derecho Privado social.<sup>288</sup>

Como exemplo de mudanças de ordem constitucional, podemos fazer referência aos textos constitucionais promulgados na Itália em 1947, em Portugal em 1976, na Espanha em 1978 ou mesmo na Argentina, na reforma de 1994<sup>289</sup>. Em todos eles, a função social será um eixo ineludível e sempre sendo, cada vez mais, pormenorizada ao máximo.

O caso brasileiro também não se afasta desses parâmetros, com regulações constitucionais e infraconstitucionais nesse sentido. O próprio exemplo da nossa primeira tentativa de regulamentação administrativa infraconstitucional mais incisiva é claro ao também tentar aplicar, com veemência, a doutrina da função social. Estamos falando sobre o já mencionado Decreto 57.300, de 13 de março de 1964 (também conhecido como “O Decreto da Supra”, Superintendência de Reforma Agrária, criada em 1962 e que, no início dos anos 1970 foi extinta).

Relatado no Congresso Nacional pelo então Deputado Plínio de Arruda Sampaio, esse decreto substanciava um primeiro passo na reestruturação agrária brasileira, que sairia do marco da Lei Imperial 601, de 1850, cujo modelo era a legislação inglesa de colonização da Austrália, no qual a propriedade era uma pura e simples mercadoria, para um projeto de país e de reformas de base muito bem desenhado pelo então Ministro do Planejamento Celso Furtado.

O próprio discurso do Presidente João Goulart, no famoso comício da Central do Brasil, no dia de sua assinatura, é emblemático ao afirmar o “Decreto da Supra” como parte de um reordenamento agrário mais amplo:

“Trabalhadores, acabei de assinar o decreto da Supra. (...) Ainda não é a reformulação do nosso panorama rural empobrecido. Ainda não é a carta de alforria do camponês abandonado. Mas é o primeiro passo: uma porta que se abre à solução definitiva do problema agrário brasileiro. (...) espero que dentro de 60 dias já comecem a ser divididos os latifúndios das beiras das estradas, os latifúndios ao lado das ferrovias e dos

---

<sup>288</sup> MARCIAL, op. cit. 1978. Páginas 144-145.

<sup>289</sup> A primeira vez que a Função Social foi introduzida na Argentina foi na Constituição de 1949, mas que foi revogada pelo golpe que depôs Juan Perón, em 1955.

açudes construídos com dinheiro do povo, ao lado das obras de saneamento realizadas com o sacrifício da nação. E, feito isso, os trabalhadores do campo já poderão, então, ver concretizada, embora em parte, a sua mais sentida e justa reivindicação, aquela que lhes dará um pedaço de terra para cultivar.”<sup>290</sup>

Para buscar uma economia que internalizasse os centros de decisão e tivesse um mercado interno pujante que sustentasse uma indústria nacional, a reforma agrária iria transformar a propriedade rural em uma “propriedade-função”, que teria o papel de fomentar um mercado de pequenos produtores agrários e consumidores dos bens industriais. Para isso, o primeiro passo seria feito com a ordem de distribuição de terras às margens de rodovias e ferrovias federais, o que facilitaria a eletrificação rural e o acesso ao mercado (para comprar e vender bens).

“A reforma agrária é também uma imposição progressista do mercado interno, que necessita aumentar a sua produção para sobreviver. Os tecidos e os sapatos sobram nas prateleiras das lojas, e as nossas fábricas estão produzindo muito abaixo de sua capacidade. Ao mesmo tempo em que isso acontece, as nossas populações mais pobres vestem farrapos e andam descalças, porque não tem dinheiro para comprar. Assim, a reforma agrária é indispensável, não só para aumentar o nível de vida do homem do campo, mas também para dar mais trabalho às indústrias e melhor remuneração ao trabalhador urbano.”<sup>291</sup>

Com a frustração de todo esse projeto que ali se iniciava e, ainda, o golpe militar subsequente, a função social da propriedade acaba se tornando, como uma vez dito por Pachukanis, realmente um “engodo”.

Formulada, primeiro no Estatuto da Terra de 1964 e depois na Constituição Federal de 1988, como uma série de frases despreocupadas com sua efetivação (“um negócio agrário, que interessa apenas ao latifundiário”<sup>292</sup>) ou mesmo por não estar inseridas num planejamento maior de desenvolvimento nacional, como estaria caso o “Decreto da Supra” tivesse sobrevivido aos 60 dias propostos por João Goulart.

---

<sup>290</sup> GOULART, João. *Apresentação Pública do Projeto de Reforma Agrária – 1964*. In: STÉDILE, João Pedro (org.). *A Questão Agrária no Brasil: Programas de Reforma Agrária 1946-2003*. São Paulo: Expressão Popular, 2015. Página 103.

<sup>291</sup> GOULART, op. cit., 2015. Página 105.

<sup>292</sup> GOULART, op. cit. 2015. Página 103.

Apesar dos intensos esforços dos juristas de todas as áreas para retirar algum significado, tanto do texto do Estatuto da Terra quanto do texto constitucional, o ordenamento jurídico vigente ainda mantém o Brasil com uma mega concentração agrária, na lista dos países mais desiguais do mundo e como aquele que, em relação a todos os outros da América Latina, se posiciona como o país que menos distribuiu terras a camponeses<sup>293</sup>.

Mesmo que, no texto constitucional de 1988, tivéssemos conquistado uma novidade jurídica relevante, é bom enfatizar, que esclareceria e resumiria todo o debate exposto neste item. A ascensão da função social da propriedade à cláusula de direito e garantia fundamental reformularia o próprio conceito de direito subjetivo, pois ela não seria mais somente não somente um outro aspecto da ordem econômica ou das relações econômicas, mas estaria dentro do rol de direitos fundamentais, topologicamente localizada também no artigo 5º, em seu inciso XXIII, “a propriedade atenderá sua função social”.

## **2.7. Nacionalização como novo instituto jurídico fundamental oriundo da função social da propriedade**

Uma vez entendendo a função social como um elemento que modificou o centro do direito privado, a propriedade privada, também o direito público será atingido por esses ventos de mudança. Especialmente na forma de entender bens jurídico-econômicos estratégicos na reprodução social tanto para regulá-los como para encampá-los definitivamente, como bens públicos permanentemente pertencentes à sociedade como um todo.

E é nesse momento que são construídas as principais técnicas jurídicas que serão utilizadas na regulação econômica dos países. Entre todas essas técnicas, há uma transformação relevante sobre o que antes chamaríamos de expropriação, como gênero e, em específico, como “desapropriação”. Forma essa que significava, na verdade, um

---

<sup>293</sup> Índice de Reforma Agrária realizado pelo Professor Miguel Carter, tendo por base 17 países latino-americanos. CARTER, Miguel. Op. cit., 2018. Página 35.

instituto tipicamente liberal para se diferenciar do vetusto mero confisco sem indenização nem compensação alguma.

A grande fórmula liberal da desapropriação tem sua inscrição inicial no artigo 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, no ano de 1789<sup>294</sup>. É ali que se expressa o procedimento que será seguido à risca em casos nos quais o Estado tivesse que intervir de alguma forma na propriedade privada.

Por mais relevante que fosse o motivo dessa intervenção, deveria o poder público agir como se fosse um burguês ao comercializar no mercado: pagar antecipadamente, em dinheiro e a preço de mercado por aquele bem. É nesse sentido que os jusagraristas, como Paulo Torminn Borges, tem a certeza de que a desapropriação clássica é um meio de reforço e não de mitigação da propriedade privada burguesa, no sentido de que não importa o tamanho da necessidade pública, o máximo que poderá sofrer o proprietário privado é uma simples inversão financeira, em que sairá com o equivalente de mercado ao seu bem expropriado.

Pode parecer aos mais afoitos que a desapropriação seja um meio de se negar o direito de propriedade. Mas não o é. Ao contrário, é confissão de respeito ao direito de propriedade, pelo reconhecimento de que o Poder Público só pode subtrair a propriedade ao particular obedecendo a regras jurídicas precisas.<sup>295</sup>

Já no século XX, essa concepção liberal se desmobiliza consideravelmente, revelando novas formas de intervenção do estado na propriedade privada. Konstantin Katzarov é quem realiza o estudo jurídico mais profundo sobre a mais relevante delas, a nacionalização de bens de produção<sup>296</sup>. Esse estudo do jurista búlgaro pode também ser aplicado ao direito agrário, não somente por sua pesquisa ter incorporado uma ampla base de dados, inclusive de países latino-americanos, mas pela relação do auge das nacionalizações (1917-1939) com o reconhecimento explícito da função social da propriedade, narrada anteriormente. Sua tentativa, portanto, é explicitar que no período entre 1917-1939 surgia, globalmente, um novo instituto jurídico, diferente da

---

<sup>294</sup> Art. 17.º Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.

<sup>295</sup> BORGES, Paulo Torminn. *Institutos Básicos de Direito Agrário*. 11ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 1998. Página 61.

<sup>296</sup> KATZAROV, Konstantin. *The Theory of Nationalisation*. Haia: Martinus Nijhoff, 1964.



desapropriação, “velha medida do liberalismo”<sup>297</sup>, com foco em um novo conceito sobre a propriedade (inicialmente sobre a terra, ou propriedade agrária) e sobre a incidência da sociedade em sua concepção.

Katzarov ressalta a importância de entender que a nacionalização dos meios de produção é uma forma diversa dos clássicos institutos do direito administrativo, seja a expropriação, o confisco ou a requisição, por trazer princípios básicos diversos de ordem econômica, filosófica e política que se são informados, inclusive no mundo capitalista, por princípios socialistas, resultando, portanto, em um novo “elemento do direito contemporâneo”<sup>298</sup>. Como já afirmado, assim como a função social reformulou os conceitos de direito privado, o mesmo a nacionalização fará com os conceitos de direito público.

O foco, portanto, não é mais na excepcionalidade, na necessidade pública premente – legalmente e arduamente comprovada, como dizia a Declaração de Direitos de 1789 – e sim na ideia de que a propriedade de bens de produção é fundamentalmente relevante para a sobrevivência e avanço de uma sociedade, assim, essa propriedade deveria ser ou regulada ou mesmo encampada enquanto pública, nacional, para servir a coletividade adequadamente: “For some industries controls – financial controls or direct controls – are enough. But sometimes controls are not enough; then the instrument of public ownership must be used”<sup>299</sup>.

O caminho do século XX será, portanto, a transformação da nacionalização de uma “mera aspiração” para parte integrante do ordenamento jurídico, como instituto do direito econômico e jurídico típico da contemporaneidade.<sup>300</sup> Para estudar essa transformação, a nacionalização nos fará voltar ao início desse capítulo. Do ponto de vista jurídico, ela data, segundo Katzarov, de 1917, do “marco zero” do direito agrário, a Constituição de Querétaro, no auge da Revolução Mexicana e, logo após, aos primeiros decretos bolcheviques pós-Revolução de Outubro.

As for the history of nationalisation in the legal sense of the term, that is extremely recent, and one cannot date it back more than four decades. To be exact, it

---

<sup>297</sup> MARÉS, Carlos Frederico. Op. cit. 2003. Página 113.

<sup>298</sup> KATZAROV, op. cit., 1964. Página 1.

<sup>299</sup> “Para alguns setores, os controles - controles financeiros ou diretos - são suficientes. Mas às vezes os controles não são suficientes; então o instrumento de propriedade pública deve ser usado.” (Tradução Livre). Labour Party. Fifty Facts on Public Ownership. Londres, 1950. Página 2.

<sup>300</sup> KATZAROV, op. cit. 1964. Página 18.

begins in 1917, when nationalisation entered the complex of legal institutions by figuring in the Constitution of Mexico, and by receiving direct confirmation in the first revolutionary decrees of the USSR.<sup>301</sup>

Em termos de campos econômicos de incidência, apesar da nacionalização ter atingido todas as áreas, nos interessam as que aconteceram na agricultura. E o início afirmado de 1917 na Constituição de Querétaro é, novamente, no texto do artigo 27, ressaltando ainda mais sua importância, tendo em vista que, além de regular a concepção de propriedade rural que já analisamos, também inova, por consequência, no conceito de nacionalização.

O “domínio directo” exercido pela Nação é a razão pela qual qualquer propriedade privada sobre bens estratégicos será derivada desta e nesta se referendará (como interesse social), sofrendo, portanto, o direito de propriedade, o que se chamaria no Direito Romano de uma *capitis diminutio*: “is therefore derivative. it is a function of the collective property of the nation”<sup>302</sup>.

Ou seja, há uma afirmação específica – como não haverá inclusive em Weimar e nem em Constituições posteriores com essa veemência – de que a propriedade originária deriva do fato de existir uma entidade política sobre um território. E é essa entidade política quem “cria” a propriedade. Não há propriedade, portanto, anterior ao Estado, ao contrário do que afirmava a concepção da teoria liberal, ao proclamá-la como direito natural inalienável. Em outras palavras, se existe uma propriedade privada, é porque a Nação decidiu constituí-la a um particular, a partir do seu título de propriedade supremo e originário, para o bem de todos. Essa é uma novidade histórica que será ampliada cada vez mais dali por diante.

This was the first time that the land and the waters as a whole were proclaimed paramount property of the State; but private property in land was not abolished. The new idea embodied in this enactment is that private property does not constitute a divine or

---

<sup>301</sup> “Quanto à história da nacionalização no sentido jurídico do termo, ela é extremamente recente e não se pode remontar há mais de quatro décadas. Para ser exato, começa em 1917, quando a nacionalização entrou no complexo das instituições jurídicas na Constituição do México e recebendo confirmação direta nos primeiros decretos revolucionários da URSS.” (Tradução Livre). KATZAROV, op.cit. 1964. Página 23.

<sup>302</sup> “é, portanto, derivada. é uma função da propriedade coletiva da nação”. (Tradução Livre). KATZAROV, op.cit.1964. Página 32.

natural right which man holds from God or from nature, but a right belonging to society; if private property still continues, it can be derived only from society.<sup>303</sup>

Um outro ponto a ser ressaltado é que Querétaro não afirma que a propriedade dos bens estratégicos pertença ao Estado, mas “a la Nación”. Mais do que um poder público, há uma ênfase no interesse social e econômico geral. É nesse aspecto também que não se trata de uma expropriação, como feita classicamente pelo direito público, baseada meramente no poder de facto e na soberania como argumentação genérica e sim na concepção de que a Nação, como um todo, passa a apreender tais bens como estratégicos e relevantes e assim os mantém sempre derivados e sob a tutela de sua subsidiariedade. Essa tutela nacional poderá então, em determinados momentos e sob determinadas circunstâncias, exigir a sua encampação, configurando uma verdadeira nacionalização.

Por isso, inclusive, Querétaro inova (dessa vez mais timidamente), ainda no mesmo artigo 27, diferenciando as formas de desapropriação liberal que “sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización” e, por outro lado, o direito da Nação de se impor sobre a propriedade privada por outras modalidades para “hacer una distribución equitativa de la riqueza pública”, tomando “las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que las sean indispensables”.

Em termos de direito agrário, é fundamental entender, logo, que o fenômeno da nacionalização que passa a ser recorrente no século XX tem sua origem no campo, nessa concepção de nacionalização das terras do constitucionalismo mexicano. O ponto fundamental da construção normativa de Querétaro era transformar a propriedade rural em bem da Nação, primeiramente, para que, estrategicamente, a propriedade privada sempre fosse derivada, subalterna a esse conceito.

Mas, do ponto de vista da prática, as primeiras nacionalizações que acontecem efetivamente naquele ano terão espaço do outro lado do planeta, levadas a cabo pelos

---

<sup>303</sup> “Foi a primeira vez que a terra e as águas como um todo foram proclamadas propriedade suprema do Estado; mas a propriedade privada da terra não foi abolida. A nova ideia incorporada neste ato é que a propriedade privada não constitui um direito divino ou natural que o homem possui de Deus ou da natureza, mas um direito pertencente à sociedade; se a propriedade privada ainda continua, ela só pode ser derivada da sociedade.” (Tradução Livre). KATZAROV, op. cit. 1964. Página 108.

bolcheviques logo após a tomada do Palácio de Inverno na Revolução Russa no final do ano de 1917. Já a primeira será feita no bojo do primeiro ato revolucionário, o Decreto de 8 de novembro de 1917, e será também no contexto agrário, nacionalizando a terra rural como um todo, tal qual tinha sido preconizada teoricamente no texto constitucional mexicano.

Evidentemente que, nos decretos subsequentes, os bolcheviques partiram para uma ampla nacionalização em todas as áreas da economia (das indústrias, dos bancos, dos navios mercantes, das seguradoras, etc.) e, em 1919, já em Weimar, quando a nacionalização aparece em seu segundo texto constitucional, no artigo 156 do texto alemão, sob a alcunha de socialização (“Vergesellschaftung”), ela já não está se referindo somente a terra rural mas sim aos bens de produção em geral (“private wirtschaftliche Unternehmungen”). Entretanto, somente desejamos lembrar com aqueles primeiros atos jurídicos de 1917 que a nacionalização tem, indubitavelmente, sua origem histórica e suas primeiras formulações recaindo sobre o primeiro bem estratégico, a terra.

Neste artigo 156 de Weimar há mais uma chave de entendimento para a pesquisa do que estava se consolidando como o instituto jurídico da nacionalização. Assim como o artigo 27 de Querétaro nos dava algumas noções relevantes, especialmente a ideia de uma propriedade eminente da Nação sobre bens estratégicos, especialmente a terra, como pressuposto do instituto, Weimar nos coloca que a nacionalização, por mais que tenha semelhanças com o direito administrativo anterior (expropriação), tem a aplicação deste somente por analogia (“in sinngemäßer Anwendung”), formando um novo instituto que recairia sobre empresas privadas que, não somente sejam estratégicas – como era o caso da terra – mas também que estejam preparadas, que tenham “aptidão” (“geeignete”) para serem socializadas.

Artigo 156. O Reich poderá, sem prejuízo do direito a indenização, por lei, transferir para o domínio público empreendimentos econômicos privados aptos à socialização, aplicando-se assim analogamente as normas relativas à expropriação.<sup>304</sup>

---

<sup>304</sup> Livre tradução do texto original do início do artigo 153 de Weimar: *“Das Reich kann durch Gesetz, unbeschadet der Entschädigung, in sinngemäßer Anwendung der für Enteignung geltenden Bestimmungen, für die Vergesellschaftung geeignete private wirtschaftliche Unternehmungen in Gemeineigentum überführen.*

Traz, portanto, Weimar uma concepção de progresso social. Uma ideia de que, inicialmente privados, diversos setores estratégicos da economia poderão, a longo prazo, estarem aptos a serem socializados/nacionalizados.

É, basicamente, a estratégia social-democrata alemã, bem sucedida ou não, colocada em prática: a formação de uma expertise social/estatal possível de tornar os bens mais relevantes à sobrevivência econômica de uma sociedade como dependentes de interesse público e não mais lucro privado. Ao fim desse processo, viria a possibilidade de uma construção de uma sociedade socialista, longínqua, que resultaria da consolidação cada vez maior do processo democrático. Tal visão, inclusive, segundo Katzarov, não é somente de Weimar, mas remonta a toda causa-base para da nacionalização em geral, que aspira, a longo prazo, à uma generalização das condições econômicas de vida.

The most striking features of nationalisation – the transfer to the State of the means of production and exchange, with a view to their utilisation in the general interest – do not appear as an end in themselves, but as a means of reaching the true end, which is socialisation. This basic idea, which is recognised and adopted in varying degrees by the different countries of the international community, is to be found in every contemporary society; it constitutes the real driving force of nationalisation in all countries<sup>305</sup>.

Ato contínuo à Constituição, a República de Weimar edita uma Lei de Socialização (“Sozialisierungsgesetz“), em 23 de março de 1919, que, enfim, gera contornos normativos sobre a nacionalização que serão repetidas na maioria de seus instrumentos normativos no mundo todo ao longo do século XX, em especial a noção (descrita no artigo 2º da Lei Alemã) de que, mesmo com indenização necessária ou adequada, o que prevalece como mais relevante no processo é o interesse público detectado e, ainda, se inserem duas espécies do gênero nacionalização/socialização, sendo a primeira típica do direito agrário e minerário (empreendimentos econômicos para a extração de recursos minerais e exploração de forças naturais) e a segunda típica do

---

<sup>305</sup> *As características mais marcantes da nacionalização - a transferência para o Estado dos meios de produção e de troca, com vista à sua utilização no interesse geral - não aparecem como um fim em si, mas como um meio para atingir o verdadeiro fim, que é socialização. Esta ideia básica, que é reconhecida e adotada em vários graus pelos diferentes países da comunidade internacional, é encontrada em todas as sociedades contemporâneas; constitui a verdadeira força motriz da nacionalização em todos os países”* (Tradução Livre). KATZAROV, op. cit. 1964. Página 74.

direito econômico em geral, o que não excluiria o direito agrário (regulação da produção e distribuição de bens econômicos).

Daqui por diante, a nacionalização já seria não só um conceito jurídico teórico diferente das formas anteriores de intervenção na propriedade, mas também uma categoria constitucional e legal pormenorizada, indo além de um mero ato de força, por mais necessária que essa força permanecesse sendo como subjacente ao sucesso do processo.

As próximas consolidações constitucionais e legais darão ensejo a outros aspectos relevantes do instituto novo. A Constituição Republicana Espanhola de 1931, por exemplo, em seu artigo 44, além de reforçar a ideia de subalternidade da propriedade privada aos interesses nacionais, passa a anunciar expressamente que a indenização adequada poderá ser suprimida, excepcionalmente, em determinadas circunstâncias e por processo legislativo próprio.

Artículo 44. Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes. Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada.

Mesmo países profundamente liberais, como o Reino Unido, a França ou até mesmo os Estados Unidos passaram a realizar nacionalizações de relevo. Nos EUA, a mais expressiva, no curso do New Deal, é a da Tennessee Valley Authority, autarquia criada em 1933 para modernizar o campo no Sudeste estadunidense e que nacionalizou, em seu ato de criação, mais de 4.000 milhas<sup>2</sup> cultiváveis sob as quais a autarquia teria o poder “in the name of the United States of America to exercise the right of eminent domain”<sup>306</sup>, pela Seção 4, letra “h” do ato normativo. Tal ato, para alguns, foi visto como uma das maiores nacionalizações do planeta fora da União Soviética.

At the same time M. Plevin himself appealed to “the example of the Government of the United States, that country where private enterprise flourishes so freely”. When they had to achieve

---

<sup>306</sup> “*Em nome dos Estados Unidos da América, exercer o direito de domínio eminente*” (Tradução Livre do texto original do Tennessee Valley Authority Act, de 1933)

great economic progress in the field of electric power, they established the Tennessee Valley Authority, one of the largest nationalised undertakings in the world.<sup>307</sup>

Ocorre, então globalmente, como vimos a nacionalização de terras, empresas agrícolas, bancos, indústrias, seguradoras ou meios de transportes, com alguns interstícios temporais entre tais ondas. A lógica afirmada permaneceu sendo a da função social da propriedade entendida em seu patamar mais elevado, ou seja, em que o interesse social sobre bens privados estratégicos sempre será primário e subjacente, um “domínio eminente” da Nação, pronto para encampar – e manter a longo prazo – empresas e bens imóveis estratégicos.

Como igualmente vimos, também não se trata de um confisco ou de uma pena, tendo em vista que a individualização da conduta do empresário não é tão relevante e sim o interesse social sobre o bem a ser nacionalizado. E tampouco é relevante a indenização que pode ocorrer de maneira adequada, simbólica ou até não existir, a depender de casos específicos.

Na América Latina, poderíamos citar inúmeros casos de nacionalizações, como as realizadas por Juan Perón na Argentina dos anos 1940 e 1950, encampando bancos, seguradoras e ferrovias privadas. Já no estado do Rio Grande do Sul, o então Governador Leonel Brizola, tornou propriedade pública, em 1959, a Companhia de Energia Elétrica Rio-Grandense, filial da estadunidense Amforp e, em 1962, a Companhia Telefônica Rio-Grandense, que era uma subsidiária da estadunidense ITT (com uma indenização simbólica, marcando um dos pontos de diferença da nacionalização com a desapropriação liberal<sup>308</sup>). No meio agrário, existiriam ainda as famosas nacionalizações da United Fruit na Guatemala de Jacobo Árbenz, deposto em 1954 e das companhias de açúcar norte-americanas em Cuba, feitas após a revolução, em 1960.

---

<sup>307</sup> “Ao mesmo tempo, o próprio Senhor Plevin invocou o “exemplo do Governo dos Estados Unidos, aquele país onde a iniciativa privada floresce tão livremente”. Quando tiveram que alcançar grande progresso econômico no campo da energia elétrica, eles estabeleceram a Autoridade do Vale do Tennessee, uma das maiores nacionalizações já realizadas no mundo.” (Tradução Livre). DE LA PRADELLE, Albert de Geouffre Apud KATZAROV, op. cit. 1964. Página 39.

<sup>308</sup> “What is sometimes a very appreciable distinction has been drawn between expropriation and nationalisation as to the amount and method of compensation paid to the dispossessed owner.” (“O que às vezes é uma distinção muito apreciável traçada entre desapropriação e nacionalização é quanto ao valor e método de indenização pago ao proprietário despossuído” – Tradução Livre). KATZAROV, op. cit., 1964. Página 146.

Katzarov chega a afirmar a existência de um Sistema Sul-Americano (ou Latino-Americano, tendo em vista que ele inclui os exemplos de Cuba, Nicarágua, Haiti e México) de nacionalização, baseado na função social da propriedade e na proclamação de que a terra era propriedade da nação. Tal sistema derivaria não só de uma tentativa geral de socializar a vida econômica, como ocorreu na Europa, mas também – e especialmente – em uma reafirmação da independência nacional, após um século XIX de exposição brutal das economias da região a influência estrangeira, especialmente do Reino Unido e dos Estados Unidos<sup>309</sup>.

Na esfera constitucional, esse movimento latino-americano se inicia – após Querétaro, é claro – com as Constituições do Chile (1925) e do Peru (1933). Basicamente, podemos distinguir duas fórmulas de textos jurídicos que serão repetidos a exaustão, especialmente nos anos de 1945-46, quando sete novas constituições latino-americanas são promulgadas. No caso de Argentina, Colômbia, Panamá, Equador, Guatemala e Venezuela, a fórmula “a propriedade tem uma função social” é utilizada expressamente. Já no caso brasileiro (1946), assim como na República Dominicana (1949) e na Bolívia (1945), a ideia é escrita como uma propriedade a ser “harmonizada” ou “condicionada” com o interesse social ou bem-estar social. O caso brasileiro remete ainda ao nível infralegal a necessidade de se promover um igual oportunidade de propriedade a todos, em seu artigo 147:

Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Esse debate seguirá florescendo em todos os cantos do nosso continente, inclusive, chegando no nível infralegal pelo menos por duas vezes no nosso país, uma no governo Vargas, que possibilitará uma nova espécie de desapropriação por utilidade pública (Decreto-Lei 3.365/41), e outra no governo João Goulart, novamente criando uma tipo desapropriatório, dessa vez por interesse social (Lei 4.132/62).

Entretanto, a própria concepção de se manter a desapropriação sempre vinculada a uma indenização justa, prévia e em dinheiro já demonstrava a timidez que o processo se deu em nosso território. Especialmente porque, em muitos países, já se avançava para

---

<sup>309</sup> KATZAROV, op. cit. 1964. Página 76.



muito além desses contornos, como a “espropriazione di beni che interessano la produzione nazionale” do artigo 838 do Código Civil Italiano de 1942 e, com ainda mais evidência, o artigo 14 da Lei Fundamental de Bonn, Constituição da Alemanha Ocidental desde 1949 que, em seu artigo 14, 3 traz a cláusula mais avançada em países capitalistas até hoje, a de que “a indenização deve ser fixada tendo em justa conta (“gerechter Abwägung”) os interesses da comunidade e dos afetados”<sup>310</sup>.

Quando, enfim, uma mudança nacional parecia se encaminhar, nos anos 1960, para desapropriação com um pagamento em títulos da dívida, escalonados e pós-datados, em casos de terras rurais para a reforma agrária, o sistema colapsa mediante o golpe militar de Abril de 1964.

Mesmo com tantos percalços e, especialmente, para demonstrar que a nacionalização segue sendo um debate latino-americano do século XXI e que se coaduna com a noção de que o direito agrário se insere, cada vez mais, no direito econômico, faremos uma breve análise da recente tentativa de nacionalização do conglomerado agropecuário Vicentin S.A.I.C, maior cerealífero da Argentina, afirmado pelo presidente Alberto Fernández como “um passo a caminho da soberania alimentar”<sup>311</sup>, que se confirmaria com a passagem de sua gestão para a estatal YPF-Agro.

O exemplo é relevante por afirmar que a concepção de nacionalização segue presente e necessária em nossos tempos atuais e, especificamente, em nosso continente. E, ainda, além da soberania alimentar, Alberto Fernández também enumerou entre os conceitos centrais do caso, a “planificación estratégica de los mercados de cereales y cambiarios”<sup>312</sup>, o que revelaria como, atualmente, a política agrária se encontra totalmente imbricada em conceitos “clássicos” da política macroeconômica, como câmbio, crédito ou inflação.

O mercado de mega-processadoras de grãos no mundo é, praticamente, um oligopólio de multinacionais como a Cargill, a Bunge, a ADM ou a Louis Dreyfuss, mas que tem a possibilidade de presença relevante de estatais, como – e especialmente – a

---

<sup>310</sup> No original, em alemão: “Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen.”

<sup>311</sup> PAIXÃO, Fernanda. Estatização de empresa de cereais abre debate sobre modelo do agronegócio argentino. *Jornal Brasil de Fato*, 21 de junho de 2020.

<sup>312</sup> “Tomando el control de la compañía a través de YPF Agro el Estado ingresaría como participante activo en el núcleo del negocio de mayor rentabilidad de la Argentina: producción agropecuaria, complejo agroexportador y mercado cambiario con la generación de dólares comerciales”. ZAIAT, Alfredo. *El modelo Kulfas, YPF Agro y Vicentin*. *Jornal Página 12*, 14 de junho de 2020.

COFCO (China Oil and Foodstuffs Corporation). A Argentina ainda é hoje uma das principais fornecedoras globais de farelo de soja para alimentação animal, mas há muito a exportação já é dominada pelo esse oligopólio global, tendo a Vicentin – fundada em 1929 – um papel cada vez mais secundário, que a levou – entre outros motivos – a decretar falência em 2019. Dessa forma, a processamento de grãos é estratégico na economia daquele país tanto pela condução da maior pauta de exportações que envolve milhares de agricultores dependentes quanto para o próprio processo cambiário que implica a quantidade enorme de divisas de dólares que se origina desse processo<sup>313</sup>.

E, por mais que se trate de uma questão em aberto, com questionamentos no judiciário argentino (no plano do juízo falimentar, inclusive), o debate da penalização dos empresários não é o mais relevante nesse caso, mas sim a estratégia de “empresas testigos” (empresas modelos) que o governo nacional argentino tem realizado nos últimos anos, especialmente no âmbito da agricultura. Diferentemente do passado, não se fala de monopólios, mas de empresas públicas de alta eficiência que concorrem com empresas privadas em mercados relevantes, tendo por base o modelo chinês de sucesso internacional (especialmente no processamento de grãos, via COFCO).

Entendida dentro desse projeto maior, a nacionalização da Vicentin, na verdade, já é um segundo passo em um projeto de longo prazo de soberania agro-alimentar que, iniciou, com a criação da “empresa testigo” YPF-Agro, em 2001, como subsidiária da empresa YPF, histórica no ramo energético argentino que foi reestatizada em 2012 e vinha investindo em serviços rurais e fornecimento de insumos agrícolas há quase duas décadas (implementos esses que tem insumos do petróleo como componentes).

Inicialmente operando na logística rural, a YPF-Agro tem tido sucesso em uma diversidade de empreendimentos, especialmente em fungicidas e fertilizantes de ponta, com mais de cem centros de distribuição no território argentino e já começando a avançar de forma agressiva em exportações, inclusive para o Brasil, com um faturamento de meio bilhão de dólares no ano passado<sup>314</sup>. Com, agora, a possibilidade da YPF-Agro dirigir a Vicentin, isso talvez “significaría para el Estado ingresar en forma directa en el centro del poder económico en Argentina”<sup>315</sup>, resolvendo, segundo o economista e atual Ministro

---

<sup>313</sup> ZAIAT, op. cit. 2020.

<sup>314</sup> Além do site oficial YPF-Agro ([www.ypfagro.com.ar](http://www.ypfagro.com.ar)), foram consultadas especialmente fontes da mídia mais liberal da Argentina, como o jornal Clarín, que acabam por possuir informações bem semelhantes. [https://www.clarin.com/economia/economia/ypf-agro-realidad-pura-ensonacion-\\_0\\_-68ODqT-0.html](https://www.clarin.com/economia/economia/ypf-agro-realidad-pura-ensonacion-_0_-68ODqT-0.html)

<sup>315</sup> ZAIAT, op. cit. 2020.

do Desenvolvimento Produtivo Argentino, Matías Kulfas, conjuntamente aos problemas agrários, a escassez relativa de divisas de dólares que é histórica naquele país<sup>316</sup>.

Por fim, cumpre começarmos a analisar como se consolidou toda essa evolução do direito agrário no Brasil também. Entre seus percalços e suas especificidades, será importante voltarmos a este último exemplo argentino, para pensar sobre o surgimento de uma corrente de pensamento tão oposta, em nosso país, no século XXI, que tenta substituir o direito agrário, de natureza dualista (pública e privada) como o direito econômico, pelo “direito do agronegócio”, orientando um pensamento eminentemente de direito privado, num espectro liberal que remeteria ao século XIX.

Tais rumos acadêmicos, que tentam subtrair tais características histórico-jurídicas do Direito Agrário, pretendem tornar a disciplina não só carente de especificidade como também ignorante de toda a construção histórica de um século e suas consequências legais e constitucionais que vislumbramos nesse capítulo. Esse ressurgimento da influência do direito civil clássico no jusagrarismo brasileiro é, por óbvio, o absoluto contrário do que estamos vendo na Argentina, onde a preocupação é realizar um planejamento econômico-jurídico de longo prazo da sua agropecuária do século XXI.

Evidente que, para um aprofundamento da questão, é preciso entender que as histórias de ambos os países vizinhos foram muito diversas no século XXI. Especialmente porque, enquanto a decisão de nacionalização durante os primeiros governos Perón (1946-1955) foram muito mais claras e intensas, em nosso país eram raras e pouco ousadas as mesmas tentativas, no mesmo período. Ainda assim, mesmo nessa grande diversidade de trajetórias, não há como negar inúmeras semelhanças na formação agroeconômica de ambos os países.

Entretanto, para analisar com mais cautela o questão agrária e o direito agrário brasileiro, suas origens e suas possibilidades, é preciso um debate mais extenso que, sem se distanciar do debate do direito econômico que tivemos até aqui, terá espaço no terceiro e último capítulo desta tese.

---

<sup>316</sup> KULFAS, Matías. *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina*. 2003-2015. 2ª. Edição. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2019.

# CAPÍTULO III

## FORMAÇÃO, CONSOLIDAÇÃO E CRISE DO DIREITO AGRÁRIO NO BRASIL

### 3.1. A Questão Agrária na Formação do Território Nacional

O Brasil somente se tornará majoritariamente urbano no final dos anos 1960<sup>317</sup>. Antes disso, caso contabilizemos desde a chegada dos portugueses, temos uma história agrária totalizante, “os quatro séculos de latifúndio” de Alberto Passos Guimarães<sup>318</sup>, seja na formação do território, seja em nossos processos de socialização, seja na aventura incompleta da construção de um Estado-nação independente.

Entretanto, juridicamente, ao voltar nosso foco para a história legislativa e do pensamento jurídico sobre esse território, somos obrigados a voltar para antes ainda desses séculos, ou seja, antes mesmo da chegada dos portugueses, tendo em vista que sua forma colonizadora remontaria a parâmetros formulados – mesmo que depois redesenhados – ainda no século XIV, no qual mais uma crise de abastecimento recorrente no feudalismo europeu levou o Reino Português a adotar a Lei das Sesmarias<sup>319</sup>. Nessa lei, o mandamento jurídico principal, depois incorporado nas Ordenações Afonsinas, tornava obrigatório o cultivo de todas as terras reinóis, a ser penalizado qualquer um que as deixasse sem proveito.

O instituto sesmarial marcará uma possibilidade de transição portuguesa do feudalismo para um mercantilismo produtivista, ao passo que se mantém também como

---

<sup>317</sup> Essa afirmação é feita, entre outros, por PRADO JÚNIOR, Caio. *A Questão Agrária no Brasil*. 2ª. Edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979. Entretanto, há, mais recentemente uma corrente ainda pequena na sociologia rural brasileira revendo as categorizações de mundo urbano e rural, como é exemplo o artigo VEIGA, José Eli da. *A Dimensão Rural do Brasil*. In: Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 1, 2004. Página 71-94.

<sup>318</sup> GUIMARÃES, Alberto Passos. *Quatro Séculos de Latifúndio*. 6ª. Edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007.

<sup>319</sup> “*Como se vê, o germe do Direito Agrário Brasileiro encontra-se no instituto das sesmarias portuguesas.*” BRAGA, José. *Introdução ao Direito Agrário*. Belém, CEJUP/Fundação Lourenço Braga, 1991. Página 46.

instituto típico do medievo, na medida em que considera a concepção da vassalagem e de direitos pessoais se sobrepondo a direitos reais em relação a terra. Ainda assim, já insere a necessidade de um projeto monárquico de expansão e desenvolvimento, pois impõe penas e cobra produtividade das terras de forma geral.

A aplicação, muito diversa da original, da sesmarias no Brasil<sup>320</sup>, iniciando com as capitanias hereditárias, marca nosso território como “filial” dessa grande empreitada portuguesa, na medida em que aqui, essa produtividade será central no desenvolvimento da metrópole, e na construção de um mega empreendimento agrário, projetado e calculado, de monocultura e de base escravocrata, que reinará insólito até mesmo depois da independência de 1822, a ser conhecido como “plantation”, tendo, inclusive, um sucesso – do ponto de vista estritamente econômico – inigualável.

O valor total do açúcar exportado, num ano favorável, teria alcançado uns 2,5 milhões de libras. Se se admite que a renda líquida gerada na colônia pela atividade açucareira correspondia a sessenta por cento desse montante, e que essa atividade contribuía com três quartas partes da renda total gerada, esta última deveria aproximar-se de 2 milhões de libras. Tendo em conta que a população de origem europeia não seria superior a 30 mil habitantes, torna-se evidente que a pequena colônia açucareira era excepcionalmente rica.<sup>321</sup>

Essa “plantation”, portanto, com base sesmarial – o que levará autores como o já citado Alberto Passos Guimarães a verem aqui um feudalismo atemporal –, será a versão brasileira de um modo de produção específico, que permeará as Américas, tendo o sul

---

<sup>320</sup> No Brasil, a sesmarias se transformam, de instrumento de cultivo em instrumento de colonização das elites, nas palavras de Carlos Frederico Marés: “Ao contrário do século XIV português, o Brasil tinha excesso de terra e falta de mão de obra, a concessão de sesmaria teria o sentido de limitar a ocupação das terras concentrando a produção, segundo o interesse e a possibilidade do capital mercantil, e obrigar os trabalhadores a manter-se em seus postos de trabalho, como escravos. Portanto, no século XVI já se apresentam indícios de que a concessão de sesmarias poderia criar problemas na organização fundiária do país, mas de nada serviu a limitação imposta às concessões que deveriam ser do tamanho da capacidade do beneficiário em aproveitar a terra. (...) As concessões continuaram desobedecendo ao critério e nos séculos XVII e XVIII acabaram por constituir-se em fonte de criação de latifúndios. Se no início serviram como instrumento de conquista externa, sendo usada para Portugal se assenhorar do território, uma vez estabelecido o poder português transformou-se em instrumento de conquista interna, servindo de consolidação do poder do latifúndio, porque as concessões passaram a ser uma distribuição da elite para si mesma, como exercício do poder e sua manutenção.” MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003. Página 62.

<sup>321</sup> FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 34ª. Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. Página 78-79.

dos Estados Unidos como uma versão mais próxima à nossa: é o escravismo colonial, na definição de Jacob Gorender<sup>322</sup>.

A base do escravismo colonial poderia ser identificada em dois monopólios proprietários: o monopólio da terra, nas mãos dos sesmeiros, “prepostos” da coroa portuguesa; e o monopólio do trabalho, na escravidão de milhões de africanos transladados à força para as Américas.

E essa formação inicial duplamente monopolista acabou formatando toda nossa construção como povo, como bem lembrava o trecho clássico da obra de Joaquim Nabuco.

A escravidão permanecerá por muito tempo como a característica nacional do Brasil. Ela espalhou por nossas vastas solidões uma grande suavidade; seu contato foi a primeira forma que recebeu a natureza virgem do país, e foi a que ele guardou; ela povoou-o como se fosse uma religião natural e viva, com os seus mitos, suas lendas, seus encantamentos; insuflou-lhe sua alma infantil, suas tristezas sem pesar, suas lágrimas sem amargor, seu silêncio sem concentração, suas alegrias sem causa, sua felicidade sem dia seguinte... É ela o suspiro indefinível que exalam ao luar as nossas noites do Norte.<sup>323</sup>

O produto final desse modelo era a agroexportação e, mesmo variando a mercadoria agrícola produzida (pau-brasil, cana-de-açúcar, cacau, café), durou até o século XX, com basicamente os mesmos fundamentos.

Nas palavras de Celso Furtado: “Do ponto de vista de sua estrutura econômica, o Brasil da metade do século XIX não diferia muito do que fora nos três séculos anteriores”<sup>324</sup> e, mesmo depois disso, deu ensejo ao que ficou conhecido como “questão agrária brasileira”, uma inadequação – que persiste até mesmo contemporaneamente, como veremos – da estrutura agrária.

Nesse longuíssimo período, todavia, certamente devem ser dignos de nota alguns lampejos de reestruturação laboral e fundiária, dos quais podemos destacar as teses pós-independentistas de José Bonifácio, que associavam o fim da escravidão com a necessidade implacável de uma reforma agrária. Entretanto, tais projetos nunca se

---

<sup>322</sup> GORENDER, Jacob. *O Escravismo Colonial*. 1ª edição. São Paulo: Expressão Popular/Perseu Abramo, 2016.

<sup>323</sup> NABUCO, Joaquim. *Minha Formação*. Brasília: Publicações do Senado Federal, 1999. Página 183.

<sup>324</sup> FURTADO, Celso. *Op. Cit.*, 2007. Página 71.

tornaram políticas públicas ou legislações de algum tipo, ou seja, findaram realmente como simples teses que, na história brasileira, acabaram por não ter efetividade substancial.

Do regime fundiário colonial (das sesmarias) ao regime da Lei de Terras (1850) a história econômica e social do país nos dá conta de forte conflitualidade, principalmente contra as populações originárias. Mas não se organiza, senão na segunda metade do século XX, uma ação política concertada de reforma da estrutura agrária.<sup>325</sup>

Assim, enquanto a vocação agrária do Brasil produzia um excedente principal no campo, por quatro longos séculos, o direito nunca acompanhou esse debate, até o século XX. Era como se o planejamento colonial, somente nesse ponto do que fazer com nosso excedente agrícola, permanece inalterado no projeto nacional.

Olhando para a história concreta, o Brasil, diferentemente dos Estados Unidos, jamais teve um embate nacional ou uma guerra civil em torno da questão escravocrata e, dessa forma, foi no hemisfério norte, e não no sul, que se desenvolveu, a partir desses embates (e durante cada um deles), uma das primeiras reformas agrárias do continente – após a experiência inédita dos jacobinos negros na Independência do Haiti em 1791<sup>326</sup> –, no *Homestead Act*, assinado por Abraham Lincoln, em 20 de maio de 1862, ou seja, editado em pleno período de guerra civil. Ato contínuo a esta norma nos Estados Unidos, também o parlamento canadense, abertamente inspirado nela, estabeleceu sua reforma agrária no *Dominion Lands Act*, que igualmente marcaria uma forma desenvolvimento diversa no século posterior.

Por aqui, a saída do modelo do escravismo colonial foi amplamente conciliatória. Primeiramente, em um período conhecido no jusagrarismo como Regime de Posses (1822-1850), as sesmarias portuguesas – e toda a legislação colonial - estavam suspensas por ato do imperador logo após a independência, o que fez com que a questão fundiária brasileira vivesse um impasse legislativo. A esse impasse seguiu-se a prevalência de

---

<sup>325</sup> DELGADO, Guilherme Costa. *Terra, Trabalho e Dinheiro: regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Edições Loyola, 2018. Página 262.

<sup>326</sup> “Ele (Toussaint L’Ouverture) não poderia permitir que as antigas propriedades fossem fragmentadas, mas atrelaria o interesse dos trabalhadores ao garantindo-lhes a subsistência e um quarto da produção (...) Em nome dos cultivadores, cuidava para que recebesse, seu quarto da produção. Apenas isso era suficiente para assinalar a diferença entre o velho e o novo despotismo.”. JAMES, Cyril Lionel Robert. *Os jacobinos negros: Toussaint L’Ouverture e a revolução de São Domingos*. São Paulo: Boitempo, 2010. Página 222.

ocupações em todo o território, sem chancelas governamentais e até mesmo com uma certa tolerância por parte do poder central.

Nos anos 1840, a pressão internacional – especialmente da Inglaterra – pelo fim da escravidão brasileira começa a reverberar mais fortemente nas elites nacionais, que se mobilizaram em construir uma saída ao escravismo colonial, que não só persistia após o rompimento com Portugal, mas se revigorava com um boom de commodities agrícolas (especialmente o café e o algodão) que fará surgir uma “segunda escravidão” revigorada após 1840, especialmente em Cuba, no Sul dos Estados Unidos e no Brasil<sup>327</sup>.

O início dessa transição planejada tem como marco um projeto de lei de um gabinete absolutamente conservador, em 1842, a partir das propostas de Edward Wakefield, um defensor da colonização britânica na Austrália que passa a entender que a saída para um país de largas extensões territoriais era, mesmo sendo obrigado a abandonar o monopólio do trabalho humano rural, manter – sob alguma forma jurídica – o monopólio da terra:

A sua preocupação era a de uma colonização economicamente viável em um país com fartura de terras. O fundamento de sua proposta era a criação de obstáculos para a obtenção da propriedade. Deste modo, os trabalhadores, privados do acesso à terra, teriam de se empregar nas grandes fazendas, responsáveis pela agricultura de exportação. Para tanto, Wakefield propôs, e o projeto da Lei de Terras acatou, a supressão dos meios tradicionais de aquisição da propriedade, como a posse, que só poderia ser obtida pela compra.<sup>328</sup>

Os debates em torno desse “modelo de transição conservadora” iam lentos até que, em 9 de agosto de 1845, a Inglaterra promulga o *Slave Trade Supression Act* (mais conhecido como *Bill Aberdeen*), no qual se dava ao direito de, unilateralmente, destruir qualquer embarcação de tráfico de escravos que navegasse no Oceano Atlântico. De 1845 a 1851, a Marinha Real Britânica destruiu 368 embarcações brasileiras que faziam “tráfico negreiro”, sendo que muitas já em águas territoriais brasileiras.

---

<sup>327</sup> MARQUESE, Rafael de Bivar. *Capitalismo, Escravidão e a Economia Cafeeira do Brasil no Longo Século XIX*. In: Saeculum, Revista de História, n. 29. João Pessoa, julho/dezembro, 2013. Páginas 304-305.

<sup>328</sup> BERCOVICI, Gilberto. *O Estado e a Garantia da Propriedade no Brasil*. In: CARDOSO JR., José Celso e BERCOVICI, Gilberto (org.). República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. Página 513.



Assim, no mês de setembro de 1850, o Brasil tem uma conjunção de marcos históricos relevantes que fariam a fundações de um país pós-escravidão em novos moldes, mas sempre preservando um dos dois monopólios de nossa formação, o da terra. Já o monopólio do trabalho rural seria, então, transformado em uma espécie de “servidão temporária” com a importação de força de trabalho europeia. Dessa forma, mesmo livre, o século vindouro seria de uma tão grande ou maior superexploração dos agricultores.

O primeiro dos três marcos de setembro de 1850 é estabelecido no dia 2, quando é inaugurada a pequena vila que viria a ser a maior cidade brasileira de migrantes europeus (alemães, no caso): Blumenau, no que futuramente seria o Estado de Santa Catarina.

Após algumas tentativas privadas frustradas no início do século XIX, a migração europeia será amplamente financiada e regulada pelo Império, que inclusive a ratificará legislativamente. Tratar-se-á de uma enorme coordenação política e econômica, que se desenhará como solução do problema de escassez de mão de obra após o fim do tráfico negreiro<sup>329</sup> para se construir, enfim, um novo ciclo agrário, dessa vez, após a derrocada produtiva do Haiti independente<sup>330</sup>, será em torno do cultivo do café.

É esse ciclo que precisará, por um lado, então, de uma nova onda migratória<sup>331</sup> e, por outro, de uma valorização da terra como mercadoria, o que consolidará, então, a forma produtiva do “colonato”, a espécie de servidão temporária que citamos acima e que teria como seu grande incentivo a “compra” pelo migrante europeu de uma terra, após anos e anos de trabalho nos cafezais.<sup>332</sup>

---

<sup>329</sup> Segundo Celso Furtado, a escravidão brasileira tinha tamanha superexploração que a sobrevivência do escravo era baixíssima, levando a necessidade sempre constante de novas importações de mão-de-obra. O efetivo fim do tráfico negreiro acabou gerando um problema, portanto, de escassez de trabalhadores para qualquer projeto agrícola mais espalhado no território. FURTADO, op. cit., 2007.

<sup>330</sup> “Em 1789 entrou em colapso a grande colônia açucareira francesa - que era Haiti. Nesse pequeno território estavam concentrados quase meio milhão de escravos que se revoltaram e destruíram grande parte da riqueza ali acumulada, modificando a situação do mercado do açúcar. Abre-se, assim, para a região açucareira do Brasil, nova etapa de prosperidade.” FURTADO, op. cit., 2007. Página 93.

<sup>331</sup> “Todos estavam de acordo que era preciso criar um fluxo substitutivo de força de trabalho e que, portanto, o Brasil precisava aumentar a sua população.” MARTINS, José de Souza. *O Cativo da Terra*. 9ª. Edição. São Paulo: Contexto, 2020. Página 47.

<sup>332</sup> “O colono devia firmar um contrato pelo qual se obrigava a não abandonar a fazenda antes de pagar a dívida em sua totalidade. É fácil perceber até onde poderiam chegar os abusos de um sistema desse tipo nas condições de isolamento em que viviam os colonos, sendo o fazendeiro a única fonte do poder político. (...) A evolução se inicia pelo sistema de pagamento ao colono. O regime inicialmente adotado era o da parceria, no qual a renda do colono era sempre incerta, cabendo-lhe a metade do risco que corria o grande senhor de terras. A perda de uma colheita podia acarretar a miséria para o colono, dada a sua precária situação financeira.” FURTADO, Celso. Op. cit, 2007. Página 185-186.

Em razão disso, dois dias depois da fundação de Blumenau, temos o segundo marco de setembro de 1850: se aprova a Lei Eusébio de Queirós, Lei n. 581, de 4 de setembro de 1850, que, enfim, proíbe o tráfico negreiro no Brasil. Era o resultado de um consenso em torno do projeto de 8 anos antes, nos informa que os principais fundamentos econômicos pós-escravistas no Brasil já estavam alicerçados para garantir, em algum momento, sua eficácia definitiva.

E, ato contínuo, temos o último e mais relevante marco, no dia 18 de setembro de 1850, o Império do Brasil passa a ter uma regulamentação única, geral e própria para a propriedade agrária, na Lei Imperial 601. Tal norma, em apenas 23 artigos, acaba com o “regime de posses” ao revalidar as sesmarias (artigo 4º), inicia o conceito de terras devolutas como terras incultas (artigo 3º) e, especialmente, obstrui a posse como meio de atingir a propriedade, abrindo um caminho único da compra e venda para manter com seu monopólio a mesma oligarquia de até então (artigo 1º). Estava tendo início a “antirreforma agrária de 1850”<sup>333</sup>, em vigor até os dias atuais<sup>334</sup>.

A partir desse dia, a terra no Brasil passa a ser plenamente, então, uma mercadoria, tratada de forma abstrata e a ganhar valor de mercado. Aos poucos, sua vigência faria, então, a transição do cativo do homem para o cativo da terra.

Mas a ampla faixa de terrenos devolutos no país, sujeitos a uma prática de prévia e simples ocupação para posterior regularização, por parte dos interessados, poderia constituir um grande entrave não só a libertação dos escravos como à entrada de trabalhadores livres de origem estrangeira. (...) A impossibilidade de ocupação legítima, sem pagamento, das terras devolutas, recriava as condições de sujeição do trabalho que desapareceriam com o fim do cativo.<sup>335</sup>

---

<sup>333</sup> Expressão do economista Guilherme Delgado, especialmente por entender que a Lei de Terras “*trabalha na contramão da concessão de direitos legais às inúmeras situações de posse precária dos quilombos, aldeamentos indígenas, posses isoladas e mesmo pequenas propriedades não registradas formalmente nos registros paroquiais ou cartoriais do interior. Tudo isso é ignorado, e o único direito reconhecido é aquele originado da compra e venda em dinheiro, das heranças e evidentemente do acervo da sesmarias, devidamente registrada em cartórios ou paróquias*”. DELGADO, op. cit. 2018. Página 265-266.

<sup>334</sup> A Lei 601/1850 permanece em vigor no ordenamento jurídico brasileiro vigente, mesmo que só de forma lateral – em definições de terras devolutas, por exemplo –, todavia, no momento em que esta tese está sendo escrita está em trâmite o Projeto de Lei n. 5.063/2020, de proposição do Poder Executivo Federal que, em seu artigo 1º sugerido revoga a Lei Imperial de Terras formalmente, mas que ainda está em trâmite na Câmara dos Deputados.

<sup>335</sup> MARTINS, op. cit., 2002. Páginas 44-45.

Consolidadas, portanto, as bases para o novo regime econômico-social, a abolição da escravidão era questão de tempo, mesmo com seus adiamentos e regulações liberatórias progressivas em 1871 (Lei do Ventre Livre) e em 1885 (Lei dos Sexagenários) e, ainda, com o debate final que cobrava uma indenização financeiramente impossível aos escravocratas “expropriados”. Com esse período superado, enfim, é publicada a Lei Áurea, Lei Imperial n. 3.353, de 13 de maio de 1888. O seu artigo 1º declara “extinta desde a data desta lei a escravidão no Brasil” quando a migração europeia já estava em montantes extraordinários e o projeto do “colonato” e de sua servidão temporária já permeando os cafezais pelo sudeste brasileiro.

Novamente, cumpre sempre lembrar, na antessala da abolição de 1888, mais um lampejo relevante ocorreu e voltou-se a pensar em uma reestruturação fundiária no Brasil, especialmente vocalizada pelos abolicionistas Joaquim Nabuco e André Rebouças<sup>336</sup>, mas que, com a Proclamação da República – ambos eram monarquistas convictos – em 1889, foi também esquecida.

Esquecida, na verdade, pelas elites, porque, no cotidiano da maior parte da população, há de se ressaltar que, mesmo com a hegemonia do escravismo colonial na formação brasileira, o campo também produzia – mesmo que em escala insuficiente – alimentos e utensílios básicos para a vida na colônia (e no império, posteriormente). E essa produção era, em sua maioria, de pequenos agricultores que nunca deixaram de existir na história brasileira e que, após o advento da República, começaram a expressar seu descontentamento com a permanência de estruturas fundiárias arcaicas que o desprivilegiavam cada vez mais em grandes revoltas camponesas, algumas das quais ficaram marcadas na história republicana inicial, como a Guerra de Canudos (1896-97, com cerca de 25 mil mortos) e a Guerra do Contestado (1916, com cerca de 9 mil mortos).

---

<sup>336</sup> “Para Rebouças, o monopólio fundiário era elemento obstrutor da prosperidade e do progresso nacional, na medida em que engendrava uma forma de dominação sobre a população (especialmente no interior do país que a excluía de quaisquer possibilidades de acesso a cidadania e independência efetivas. Em seu projeto de reforma, o engenheiro antevia um corpo social fundado sobre princípios de ordenação diversos daqueles vigentes sob a direção de uma elite monopolizadora da terra e escravocrata, de maneira que esses novos elementos seriam capazes de transformar as próprias formas de relação dos sujeitos entre si. Essa nova forma de organização teria como fundamento essencial um modo alternativo de distribuição da posse da terra em que esta era concebida como essência mesma da cidadania, ao atuar como base material para a liberdade dos homens. A ‘Democracia Rural’ nome forjado pelo engenheiro para nomear essa ‘outra’ forma de sociedade - se constituía, portanto, em base de construção de sua própria ideia de Nação.” MENEZES, Martha Santos. A utopia agrária e democrática de André Rebouças. In: Revista Três Pontos, Edição 5.2. Belo Horizonte, UFMG, 2008. Páginas 132-133.

E assim, novamente provando a citação anterior de Celso Furtado, o Brasil entra no século XX com uma República em muito semelhante ao Império: em uma ponta formada por fazendeiros (especialmente cafeicultores) que estavam enriquecendo e produzindo mais ainda com o fim do regime escravocrata e, na outra ponta, com uma pobreza rural que, se já era endêmica, vinha se agravando a passos largos.

### **3.2. A República do Café**

O nosso alvorecer republicano, portanto, tratou com absoluto terror e punição todas as revoltas camponesas que emergiam. Dessa vez, a metrópole não mais existia e o projeto nacional das elites tinha a clareza da necessidade de se impor ativamente, sem ao menos uma família imperial para se legitimar automaticamente perante o povo.

No caso do açúcar, a elite nacional se prestava a um papel de mera coadjuvante de um entreposto metropolitano português que já se colocava, ao seu turno, também submisso aos ditames comerciais holandeses e, depois, ainda mais profundamente, aos ditames ingleses. Já no ciclo do café, se tem uma organização econômica propriamente nacional, engendrada, como vimos há quase um século e, por isso, a repressão a pequena agricultura não hegemônica era pressuposto de todo um planejamento aprendido.

Na época da formação da classe dirigente açucareira, as atividades comerciais eram monopólios de grupos situados em Portugal e na Holanda. As fases produtiva e comercial estavam rigorosamente isoladas, carecendo os homens que dirigiam a produção de qualquer perspectiva de conjunto da economia açucareira. (...) A economia cafeeira formou-se em condições distintas. Desde o começo, sua vanguarda esteve formada por homens com experiência comercial. Em toda a etapa de gestação os interesses da produção e do comércio estiveram entrelaçados. A nova classe dirigente formou-se numa luta que se estende em uma frente ampla: aquisição de terras, recrutamento de mão-de-obra, organização e direção da produção, transporte interno, comercialização nos portos, interferência na política financeira e econômica. A proximidade da capital do país constituía evidentemente, uma grande vantagem para os dirigentes da economia cafeeira. Desde cedo eles compreenderam a enorme importância que podia ter o governo como instrumento da ação econômica.<sup>337</sup>

---

<sup>337</sup> FURTADO, Celso. Op. cit, 2006. Páginas 171-172.

De alguma forma, o período compreendido entre 1889-1930, não começa na “Política dos Governadores” do Presidente Campos Salles, mas sim, muito antes, na formação da economia cafeeira em 1850 narrada no tópico anterior.

Assim, o que acontece no período da República Velha, de intensificação da repressão social e, especialmente, de mobilização das finanças estatais para se anular eventuais insucessos de determinado setor econômico estratégico – que terá seu auge com o Convênio de Taubaté, entre São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, de 1906 – foi somente a consolidação máxima de um projeto muito anterior, que incluía sim a atividade estatal fomentadora – e securitária - como eixo indispensável do ciclo econômico.

O Convênio de Taubaté já é uma tentativa de se enfrentar a superprodução cafeeira que ocorre desde o fim do século XIX, com uma estratégia global de diminuição artificial da oferta em “defesa do café”<sup>338</sup> que, mesmo tendo em seus princípios uma tentativa de desencorajar a expansão dos cafezais<sup>339</sup>, acabou se reduzindo a uma mera socialização dos prejuízos, seja pela encampação das supersafras como dívidas públicas (especialmente após a crise de 1929), seja pela depreciação da moeda brasileira e uma repercussão global dos prejuízos dos cafeicultores sobre toda a sociedade.

Enfim, desde a formação da pré-história do Direito Agrário, na Lei de Terras de 1850 que pretende dar um valor de mercado aos imóveis rurais, passando pelo Convênio de Taubaté e terminando na solução dada às repercussões nacionais da Crise de 1929, a socialização dos prejuízos da agricultura nacional mais relevante economicamente, a formação da política econômica brasileira e do direito agrário tem caminhado conjuntamente.

---

<sup>338</sup> “O mecanismo de valorização consistia em retirar do mercado mediante compra, certa quantidade de café reputada suficiente para manter um preço adequado pela consequente normalização da oferta e da procura. As parcelas do produto assim retiradas seriam, posteriormente, vendidas na medida em que se sucedessem safras menos volumosas, com o objetivo de manter o equilíbrio entre oferta e procura. Com esse mecanismo da primeira valorização, decorrente do Convênio de Taubaté, foi necessário levantar empréstimos externos no valor de quinze milhões de libras, garantidas por uma sobretaxa de 2 e posteriormente de 5 francos por saca de café exportado”. VENANCIO FILHO, Alberto. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: O Direito Público Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. Página 93.

<sup>339</sup> Tal desencorajamento nunca existiu, e com a garantia formal de compra dos estoques sobranes pelo governo federal “os produtores haviam continuado a expandir as plantações (...) a produção máxima seria alcançada em 1933, ou seja, no ponto mais baixo da depressão, como reflexo das grandes plantações de 1927-28.”. FURTADO, 2007, op. cit. Página 263.

No Brasil, por longos anos, o direito agrário sempre foi tratado como questão de Estado, como interesse relevante da nação, como direito público. Celso Furtado chega a nos falar de um quase keynesianismo anacrônico e inconsciente<sup>340</sup>.

E, mesmo entendendo tal expressão como uma ironia furtadiana, na medida em que as novas categorias jurídicas do século XX, que narramos no primeiro capítulo, chegam no Brasil, sua compreensão já estava traduzida em políticas estatais de proteção agrícola, como seria uma formação também de um direito econômico, inicialmente agrário.

O que, todavia, essa defesa pública de agriculturas específicas não conseguia identificar é que essa socialização dos prejuízos pelo alto e a diminuição artificial de oferta acarretavam, na verdade, um desequilíbrio estrutural entre oferta e procura que não se solucionaria com a mera manutenção de produtos econômicos tipicamente coloniais, para utilizar novamente os termos de Celso Furtado. Tais produtos se inseriam globalmente em uma lógica de tendência a baixa de preços com a saturação do mercado da oferta, por um lado, e a amplitude de fatores de produção, por outro.

A partir da perspectiva mais ampla de que hoje dispomos para observar esse processo histórico, podemos perguntar onde estava o erro básico de toda essa política, seguida inegavelmente com excepcional audácia. O erro, se assim o podemos qualificar, estava em não se terem em conta as características próprias de uma atividade econômica de natureza tipicamente colonial, como era a produção de café no Brasil. O equilíbrio entre oferta e procura dos produtos coloniais obtinha-se, do lado desta última, quando se atingia a saturação do mercado e, do lado da oferta quando se ocupavam todos os fatores de produção – mão-de-obra e terras – disponíveis para produzir o artigo em questão. Em tais condições era inevitável que os produtos coloniais apresentassem uma tendência, a longo prazo, à baixa de seus preços.<sup>341</sup>

Em resumo, a saída seria o abandono, a longo prazo, das culturas coloniais como setor dinâmico do país, e o seu “desencorajamento” nunca plenamente realizado deveria estar colocado conjuntamente a uma alternativa viável de investimento para os produtores no qual se pudesse realizar a saída final do país da economia colonial.

---

<sup>340</sup> “O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruía era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes.” FURTADO, 2007. Op. cit. Página 270.

<sup>341</sup> FURTADO, 2007. Op. cit. Página 258.

É nesse contexto que se pensam novos projetos para o século XX, seja nas tentativas assíduas de industrialização (começando pela agroindústria e chegando na chamada “substituição de importações”), seja numa transformação da “função econômica” do agrário, de agente exportador para fomentador dos fatores de produção nacional, especialmente em referência ao abastecimento regular necessário para fornecer insumos à indústria nacional, garantir mão-de-obra minimamente saudável e, ainda, fazer nascer um mercado consumidor interno pujante.

São nesses termos, e nessas novas tentativas, que será construída a política agrícola brasileira do século XX em novos projetos nacionais a serem implementados e, com eles, será consolidado o direito agrário moderno brasileiro. Com planejamento, organização da economia e a busca de regulação democrática, a agricultura passará a cumprir – pelo menos no campo das propostas – um papel central no objetivo nacional de tornar endógenos os seus mecanismos de desenvolvimento.

### **3.3. Os diversos projetos agrários brasileiros do século XX**

A busca por esse reposicionamento guiará o país, portanto, em termos de política econômica, após a decadência cafeeira final, nos anos 1930.

A perspectiva de lançar a economia em um patamar pós-colonial, industrial e, ao mesmo tempo, transformar a função da agricultura nas possibilidades de projeto nacional, faz com que o País retome, em uma ligeira síntese, pelo menos três grandes projetos de política econômica dos anos 30 aos anos 70 do século XX – bastante diversos entre si – e com repercussões importantes e estratégicas na visão que acabaram projetando sobre o direito agrário.

Primeiramente, Getúlio Vargas e o Estado Novo tinham como foco a industrialização nacional e a formação de uma classe trabalhadora minimamente estruturada, mas essencialmente urbana, o que explica, por exemplo, a exclusão, em princípio, dos trabalhadores rurais – que representavam ampla maioria da classe, naquele tempo – de algumas garantias juslaborais da Consolidação das Leis do Trabalho, de

1943<sup>342</sup>. Entretanto, mesmo com essa exclusão formal<sup>343</sup>, os trabalhadores formais se beneficiaram de certos avanços, como a obrigatoriedade da carteira de trabalho (art. 13) e, alguns outros direitos que seriam estendidos anos depois, como a possibilidade de sindicalização pelo Decreto-Lei 7.038, de 10 de novembro de 1944.

Mesmo considerando o latifúndio como um problema a ser superado, este era visto como um problema secundário em termos de prioridade, na medida em que o avanço urbano seria a questão estratégica e, somente a longo prazo, a oligarquia rural nacional seria modernizada. Até aquele momento, a oligarquia seria, ao contrário, parceira, em parte, já que se sentiria excluída da economia nacional quando se situava longe do eixo do sudeste cafeeiro do País.

A inspiração dessa plataforma de etapas estaria nas obras do pensador e jurista Alberto Torres<sup>344</sup>, falecido em 1917, em que identificava o latifúndio brasileiro como um problema sem solução a curto prazo. Um mal, com certeza, mas um mal a ser extirpado paulatinamente:

A grande propriedade é um mal que não pode ser extinto no Brasil, mas deve ir sendo progressivamente limitado, e energicamente combatidos os abusos e vícios que acarreta. Oprimindo as populações, com a dificuldade oposta à formação da pequena

---

<sup>342</sup> O Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de Maio de 1943 (CLT), vigente até o presente momento, traz tal exclusão em seu artigo 7º, “b”: Art. 7º Os preceitos constantes da presente Consolidação salvo quando fôr em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam: (...) b) aos trabalhadores rurais, assim considerados aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais.

<sup>343</sup> Essa exclusão formal, para sermos mais exatos, não é originária da CLT, mas sim da própria Constituição de 1934, conforme leciona Cristiano Paixão: “*O caso paradigmático é o dos trabalhadores rurais. Na Constituição de 1934, havia um dispositivo que marcou, de forma indelével, o processo de formalização e inclusão dos trabalhadores no universo jurídico. O art. 121 daquela Constituição estabelecia direitos aos trabalhadores, visando à ‘proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País’.* Porém, o §4º possuía uma cláusula de exclusão, como é possível observar pela redação do texto: ‘*O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo*’. (...) A ‘regulamentação especial’ requerida pela Constituição de 1934 não surgiu de imediato. Na verdade, apenas 29 anos após a promulgação daquela Constituição que já havia sido sucedida por duas outras Cartas (1937 e 1946), é que foi promulgado o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n. 4.212/63, posteriormente revogada pela Lei n. 5.889/73)”. PAIXÃO, Cristiano. *A Reforma da Exclusão dos Trabalhadores Rurais e a PEC n. 287*. In: GIORGI, Fernanda et alli. (org.). *O golpe de 2016 e a reforma da previdência: narrativas de resistência*. Bauru/SP: Canal 6 Editora, 2017. Página 63.

<sup>344</sup> “*No programa (do Clube 3 de Outubro, base tenentista da Revolução de 30), a questão agrária é analisada com especial destaque, sob a inspiração provável de Alberto Torres, que, décadas antes, vira, na monocultura exportadora e no baixo aproveitamento da terra, a origem de nossos males e, uma distribuição mais equilibrada entre população e território, o fundamento da organização nacional.*”. GOMES, Ângela Maria de Castro et al. *O Brasil Republicano, volume 10: sociedade e política (1930-1964)* – Introdução Geral de Sérgio Buarque de Holanda. 9ª. Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. Página 161.



propriedade e a precária posição a que submete o trabalhador, é uma verdadeira diátese econômica. É mister sanar-lhe este efeito, desastroso para toda a economia do país.<sup>345</sup>

Por isso, o que aconteceu no período Vargas é chamado pelo jusagrarismo de “Direito Agrário Setorial”<sup>346</sup>, ou seja, com a prioridade estratégica no cenário urbano, o meio rural era regulamentado por setores, progressivamente, cadeia produtiva por cadeia produtiva.

Mesmo entendendo-o, tal qual dito anteriormente na citação de Alberto Torres, como um mal a estrutura agrária a ser combatido progressivamente, ao fim e ao cabo, o Governo Vargas acaba por efetivamente regular, de alguma forma, as mais relevantes cadeias produtivas da época (café, açúcar, mate, cacau, borracha, trigo, pinho etc.).

Alguns exemplos dessa setorização regulatória podem ser vistos na proteção específica para bens gerais relevantes, como o Código de Águas (Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934) e o primeiro Código Florestal da história nacional (Decreto 23.793 de 23 de janeiro de 1934).

Mas, de todas as cadeias agrárias, a principal regulação agrária varguista foi, sem sombra de dúvida, do setor sucroalcooleiro nacional, com o surgimento do Instituto do Açúcar e do Alcool (Decreto 22.789, de 1933, com regulamento aprovado pelo Decreto 22.981, do mesmo ano), o Estatuto da Lavoura Canavieira (Decreto-Lei 3.855, de 1941)<sup>347</sup>.

Essas legislações sucroalcooleiras eram, por um lado, protetivas aos lavradores hipossuficientes, tendo inclusive a instituição de um sistema de composição de litígios em duas instâncias administrativas (“os órgãos de julgamento” do Instituto do Açúcar e

---

<sup>345</sup> TORRES, Alberto. *A Organização Nacional*. 3ª. Edição. São Paulo: Editora Nacional, 1978.

<sup>346</sup> “*desencadeou-se um processo de formação de um direito agrário que diríamos sectorial*”. SODERO, Fernando Pereira. *Direito Agrário e Reforma Agrária*. 2ª. Edição revisada e atualizada. Florianópolis: OAB/SC, 2006. Página 27.

<sup>347</sup> Além dessas normas mais relevantes, cumpre lembrar outras no setor do açúcar ao tempo varguista, como o Decreto 20.401, de 1931 que obrigava produtores a armazenar 10% do açúcar nas sedes, como reserva de regulação de preços, ou mesmo o Decreto 20.761, também de 1931, que tenta assegurar preço justo, com a criação da Comissão de Defesa da Produção do Açúcar. Por fim, há ainda a Lei 178, de 1936, com a qual “*tenta-se obrigar os produtores ou possuidores de usinas, ou destilarias, a receber de seus lavradores, ou fornecedores, cana em quantidade correspondente à média dos fornecimentos verificados no quinquênio antecedente*.”. VENANCIO FILHO, op. cit., 1989. Página 109.

do Álcool<sup>348</sup>): as Comissões de Conciliação e as turmas de julgamento da Comissão Executiva.

Mas, além das inovações laborais, essa regulação também tinha concepções claras de direito público, orientadas a resolver desigualdades regionais – uma das bandeiras centrais da Revolução de 30 – entre os engenhos históricos do Nordeste e as usinas nascentes na região Centro-Sul.

No que se refere à orientação política, foi-se acentuando, no curso de sua aplicação, a necessidade de defender a tradicional produção açucareira do Nordeste em relação aos novos produtores do Centro-Sul, situados sobretudo em São Paulo, que dotados de condições e instalações mais modernas e situados em locais mais próximos aos mercados consumidores, paulatinamente adquiriram condições de competição muito mais favoráveis nos mercados consumidores dos grandes centros urbanos<sup>349</sup>.

O sistema varguista de defesa da produção do açúcar chegava inclusive a normatizar intervenções econômicas como quotas limitativas específicas, quantidades fixadas e organização de preços diretamente por autarquia federal, no caso, o Instituto do Açúcar e do Álcool, para se organizar a “conversão dos excedentes para a produção do álcool e para a exportação”<sup>350</sup>. Por essa razão chegou a ser chamada por alguns jusagraristas de uma espécie de “reforma agrária setorial”:

*(...) o Estatuto da Lavoura Canavieira representa uma reforma agrária, ainda que de âmbito e aplicação a um setor de nossa economia. Uma reforma agrária setorial, regulando as condições da produção de cana e da fabricação de açúcar. Chegou a alcançar em diversos de seus preceitos, a estrutura da propriedade, transferindo para o Instituto de Açúcar e Álcool poderes e prerrogativas, que antes ficavam com os proprietários de terras e os donos das grandes usinas de matéria-prima”.*<sup>351</sup>

---

<sup>348</sup> Após a Constituição de 1946, diversas críticas eram feitas a essas instâncias de julgamento no âmbito do Poder Executivo Federal que, foram, aos poucos, perdendo atribuições. É exemplo dessa crítica a ponderação do futuro ministro do Supremo, Hahnemann Guimarães: “Os denominados ‘órgãos de julgamento’ do Instituto do Açúcar e do Alcool não foram investidos de jurisdição, mas como órgãos administrativos, exercem mera função administrativa, subordinada à jurisdição, à função própria do Poder Judiciário (...) A decisão do órgão administrativo não é coisa julgada, não vincula a autoridade judiciária, é apenas requisito essencial da jurisdição, da função judiciária.” GUIMARÃES, Hahnemann Apud VENANCIO FILHO, op. cit., 1989. Página 112.

<sup>349</sup> VENANCIO FILHO, op. cit., 1998. Página 106-107.

<sup>350</sup> VENANCIO FILHO, op. cit., 1998. Página 107

<sup>351</sup> BRAGA, op. cit., 1991. Página 59.

Contudo, como um tema candente em toda a sociedade civil brasileira, a pauta da “Reforma Agrária” no Brasil passará a um outro patamar após o período varguista, sendo levantada por movimentos camponeses que, pela primeira vez, ganham expressão nacional, a partir do Nordeste, sob o título de “Ligas Camponesas” que, surgindo ao final dos anos 1950, se consolidam no início dos anos 1960, sob a bandeira, que outrora era o pensamento de Alberto Torres<sup>352</sup>, de extinção do latifúndio e mudança do arranjo territorial rural como um todo.

Do movimento social, aos poucos, tais bandeiras assumem, então, a forma de projetos de políticas públicas, especialmente após o I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, em Belo Horizonte, em novembro de 1961, que contou com a participação massiva de, basicamente, todos os grupos de trabalhadores rurais organizados no país. Estavam presentes as Ligas Camponesas, a ULTAB (União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, ligada ao PCB) e o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER), organização de pequenos agricultores gaúchos muito ligados ao governador de então, Leonel Brizola<sup>353</sup>. Entre outros participantes ilustres desse congresso de unificação camponesa estavam os recém-empossados presidente da República João Goulart e seu primeiro-ministro, o mineiro Tancredo Neves.

Após o encontro em Belo Horizonte, é o próprio governo federal que dará uma resposta a estas lutas no bojo do planejamento das Reformas de Base de João Goulart, cuja Reforma Agrária passa a ser a mais estratégica delas e vai tentar incorporar algumas das principais conclusões daquele encontro: a necessidade de que as indenizações para a reforma agrária fossem em títulos da dívida pública, como uma sanção, e não mais em dinheiro, como mera inversão financeira.

---

<sup>352</sup> Mesmo falando sobre a forma paulatina de superar o grande latifúndio, segue Alberto Torres sendo extremamente claro na forma de se entender a economia nacional e a necessidade de reordenamento agrário do país. *“A grande produção é, aliás, a única de que os poderes públicos têm cuidado, porque interessa ao fisco e porque é ainda a maior riqueza do país, explorando-a uma das nossas classes mais influentes. Quanto à pequena lavoura, e à que não produz, direta ou totalmente, gêneros de exportação, a não ser com o protecionismo, recurso a ser usado com muita discreção, poucos cuidados lhes são dedicados. Mantendo esse interesse, e procurando desenvolver as nossas produções de exportação, cumpre-nos firmar, contudo, que o problema vital do nosso país está no progresso das culturas de consumo: é o problema da vida e da circulação interna, e não da riqueza comercial: justamente o problema de que até hoje não se cogitou seriamente. Um país pode viver e prosperar, sem exportações; não tem vida regular e sólida, máxime quando vasto, e por tal forma isolado de outros países produtores, que a importação de gêneros de primeira necessidade só se explica por nímia fraqueza econômica — se não produz o necessário para alimentar, e alimentar bem, sua população, dar-lhe bem-estar e suprir-lhe meios de trabalho.”* TORRES, Alberto, op. cit., 1978.

<sup>353</sup> NATIVIDADE, Melissa de Miranda. *A questão agrária no Brasil (1961-1964): uma arena de luta de classe e interclasse*. Niterói: UFF, 2013. página 37.

Essa passa a ser o ponto nevrálgico de todo o debate. A Constituição de 1946 afirmava expressamente a função social da propriedade, mas, como uma reação conservadora<sup>354</sup>, se colocou no texto do artigo sobre direitos e garantias individuais (artigo 141) a necessidade de toda desapropriação, independentemente da motivação, ser necessariamente prévia e em dinheiro<sup>355</sup>. Dessa forma, orçamentariamente, jamais se concretizaria a reforma agrária no Brasil. E só uma emenda constitucional poderia mudar isso. Para alguns mais apegados ao conservadorismo, como Francisco Campos, nem mesmo uma emenda, que se converteria em uma verdadeira traição ao espírito constitucional:

O que é certo, porém, aprovada qualquer emenda dos tipos das conhecidas, é que se terá aberto na Constituição a fenda pela qual se escoará a nossa economia, e pela qual há, necessariamente, de infiltrar-se o totalitarismo político, o partido único, mas sem direito a qualquer opção, a ditadura das vanguardas radicais, não seguramente das que hoje se aparentam futuros donatários do poder, mas outras, as endurecidas no ofício da penosa luta pelo poder, sem qualquer reserva ou escrúpulo quanto aos meios, capazes, sofridas e dispostas a todos os riscos<sup>356</sup>.

Ao longo de seu mandato, o Governo João Goulart não realizou a necessária mudança constitucional, mas conseguiu levar a cabo importantes mudanças legislativas, tais como a Lei Delegada n. 11, de 11 de outubro de 1962, que criou a Supra (Superintendência de Política Agrária) que, entre outras atribuições, dava apoio a sindicalização rural ou a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, a Lei 4.214 de 2 de março de 1963, a primeira lei geral<sup>357</sup> de proteção do trabalhador do campo, até então

---

<sup>354</sup> “Como saldo antipopulista, além do Governo Dutra, tivemos a própria Constituição de 1946, temerosa do intervencionismo estatista (herança do Estado Novo) e das desapropriações por decreto como as da Avenida Presidente Vargas, pagas em apólices. Para sustar estes males, por iniciativa de Monsenhor Arruda Câmara e de Aliomar Baleeiro introduz-se, no art. 141, o parágrafo 16, severa inovação que determina para o imóvel desapropriado a prévia e justa indenização em dinheiro.” GOMES, Ângela Maria de Castro et al. *O Brasil Republicano, volume 10: sociedade e política (1930-1964)* – Introdução Geral de Sérgio Buarque de Holanda. 9ª. Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. Página 173.

<sup>355</sup> § 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

<sup>356</sup> CAMPOS, Francisco. *Poder de Emenda: Reforma Agrária*. In: Bahia Forense, volume 6, n. 5, junho/dezembro de 1967. Páginas 33-34.

<sup>357</sup> Lei geral de proteção, porque setorialmente o Estatuto da Lavoura Canavieira do Governo Vargas, já citado anteriormente, garantia direitos para trabalhadores desse setor.

legado a um desamparo que, há mais de uma década, já era questionado e, nos anos 1960 passa a ser visto como insuportável civilizatoriamente<sup>358</sup>.

Mas, o projeto de reforma agrária do governo estava só no seu início e a reforma constitucional jamais saiu completamente do horizonte do governo da época. De certa forma, como que encerrando no auge um ciclo que teria começado após a Revolução de 30, o governo Jango foi um ponto fora da curva, na convicção de que a reforma agrária tinha uma urgência inafastável, tal qual manifestada pela sociedade civil:

O Estado ou, mais explicitamente, o Poder Executivo não permanece indiferente às alterações ocorridas, e tomará partido, ao final do ciclo populista, nos confrontos que se desenvolvem entre camponeses e proprietários em todo o país. Não temos dúvidas de tal engajamento, singular na História brasileira – porque descola, pela primeira vez e drasticamente, as elites agrárias dos centros de poder e da máquina do Estado –, será um dos principais responsáveis pelo aguçamento das contradições sociais que, juntamente com a crise militar e com a pressão externa, culminam com a intervenção de 1964.<sup>359</sup>

A compreensão corrente na intelectualidade brasileira já estava muito além de garantia de direitos para trabalhadores rurais. Existia a clareza de que o desenvolvimento capitalista não surtiria efeitos sem uma reforma estrutural no campo, e o fato da produção agrícola ter crescido somente 2% ao passo que a população crescia 3,5% ao ano no final dos anos 1950 e início dos anos 1960 era mais uma comprovação disso.

Os problemas de abastecimento dos centros urbanos (escassez crônica de gêneros alimentícios) decorriam da estrutura fundiária (latifúndio versus minifúndio), que explicaria o atraso das forças produtivas e a sua incapacidade de produzir alimentos a baixo custo para suprir o mercado interno. Dessa forma, o desenvolvimento urbano, encarado nos moldes históricos do desenvolvimento capitalista clássico, era obstaculizado pelo atraso da agricultura (...) a transformação do campo era vista como condição *sine qua non* do desenvolvimento capitalista, na perspectiva dos ideólogos do

---

<sup>358</sup> “O Estatuto penara longos anos no Congresso, onde começou a ser discutido ainda em meados da década de 1950, em função da resistência de setores identificados com os grandes proprietários fundiários. Sua aprovação só se deu em uma nova conjuntura política, marcada pelo fim do parlamentarismo e por um processo crescente de pressões sobre o Congresso em prol da realização de uma reforma agrária. Tratava-se então, de um Congresso cuja composição havia sofrido alterações importantes por força das eleições de 1962, destacando-se o aumento do número de cadeiras do PTB, que praticamente dobrou, passando de 66 para 116 e tornando-se a segunda maior bancada, ultrapassando a UDN”. (NATIVIDADE, op. cit, 2006. Página 45).

<sup>359</sup> GOMES, Ângela Maria de Castro et al. *O Brasil Republicano, volume 10: sociedade e política (1930-1964)* – Introdução Geral de Sérgio Buarque de Holanda. 9ª. Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. Página 155.

desenvolvimento industrial no modelo clássico (o subdesenvolvimento como processo), e cujos “entraves” estariam localizados no setor de circulação, ou seja, na pequenez do mercado interno. Portanto, a abertura desse mercado teria como ponto de partida a transformação da agricultura (modernização das forças produtivas e das relações de produção) e seria o “abre-te sésamo” da expansão plena do capitalismo no Brasil. O instrumento capaz de romper o “impasse” seria a reforma agrária.<sup>360</sup>

Esse pensamento, portanto, reverberava quase que integralmente no governo federal. Como reforma de base, a reestruturação fundiária era pensada de um ponto de vista de transformação econômica global e quando defendida pelo próprio presidente, era definida como um “passaporte” para a passagem do Brasil para o grupo de países desenvolvidos, que estavam também realizando a mesma reestruturação naqueles anos, na construção de um mercado interno pujante:

Graças à colaboração patriótica e técnica das nossas gloriosas Forças Armadas, em convênios realizados com a Supra, graças a essa colaboração, meus patrícios, espero que dentro de menos de 60 dias já comecem a ser divididos os latifúndios das beiras das estradas, os latifúndios ao lado das ferrovias e dos açudes construídos com o dinheiro do povo, ao lado das obras de saneamento realizadas com o sacrifício da nação. E, feito isso, os trabalhadores do campo já poderão, então, ver concretizada, embora em parte, a sua mais sentida e justa reivindicação, aquela que lhes dará um pedaço de terra para cultivar. Aí, então, o trabalhador e sua família irão trabalhar para si próprios, porque até aqui eles trabalharam para o dono da terra, a quem entregam, como aluguel, metade de sua produção. E não se diga, trabalhadores, que há meio de se fazer a reforma sem mexer a fundo na Constituição. Em todos os países do mundo civilizado já foi suprimido do texto constitucional aquela parte que abriga a desapropriação, por interesse social, a pagamento prévio, a pagamento em dinheiro.

No Japão de pós-guerra, há quase 20 anos, ainda ocupado pelas forças aliadas vitoriosas, sob o patrocínio do comando vencedor, foram distribuídos 2,5 milhões de hectares das melhores terras do país, com indenizações pagas em bônus com 24 anos de prazo, juros de 3,65% ao ano. E quem é que se lembrou de chamar o Gen. MacArthur de subversivo ou extremista?

Na Itália, ocidental e democrática, foram distribuídos um milhão de hectares, em números redondos, na primeira fase de uma reforma agrária cristã e pacífica iniciada há 15 anos. Foram beneficiadas 150 mil famílias. (...)

---

<sup>360</sup> LINHARES, Maria Yedda Leite. *História política do abastecimento: 1918-1974*. Brasília: Binagri Edições, 1979. Páginas 157-158

A reforma agrária não é capricho de um Governo ou programa de um partido. É produto da inadiável necessidade de todos os povos do mundo. Aqui, no Brasil, constitui a legenda mais viva da esperança do nosso povo, sobretudo daqueles que labutam no campo.

A reforma agrária é também uma imposição progressista do mercado interno, que necessita aumentar a sua produção para sobreviver. Os tecidos e os sapatos sobram nas prateleiras das lojas, e as nossas fábricas estão produzindo muito abaixo de sua capacidade. Ao mesmo tempo em que isso acontece, as nossas populações mais pobres vestem farrapos e andam descalças, porque não têm dinheiro para comprar.

Assim, a reforma agrária é indispensável, não só para aumentar o nível de vida do homem do campo, mas também para dar mais trabalho às indústrias e melhor remuneração ao trabalhador urbano.<sup>361</sup>

A lógica janguista autodeclarada seria, portanto, de que a superação da pauta exportadora colonial brasileira se daria na construção de uma substituição de importações e uma valorização do mercado interno, com seu crescimento sustentado. Mas a reforma agrária do governo João Goulart não partiria do zero, teria importantíssimos precedentes que formariam tal pensamento estruturado e planejado, exposto no discurso acima citado.

Um modelo extremamente importante foi a experiência do economista Celso Furtado na construção da Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste). Tanto pela busca de um planejamento regional do uso da terra – na interdição da possibilidade de um planejamento nacional – quanto pela certeza de que a industrialização do Nordeste dependeria do rompimento de “formas arcaicas” agrárias e da produção local sustentada de alimentos, a substituir, pelo menos em parte, a monocultura, gerando a urbanização imprescindível.

Ora, a industrialização vem sempre acompanhada de rápida urbanização, que só pode se efetivar se o setor agrícola responde com uma oferta adequada de alimentos. Se a totalidade das boas terras agrícolas está concentrada em um sistema anciloso de monocultura, a maior procura de alimentos terá de ser com importações. No caso do Nordeste, a maior procura urbana tende a ser satisfeita com alimentos importados da região sul (...) Por maior que seja a vantagem relativa da produção do açúcar no Nordeste,

---

<sup>361</sup> GOULART, João. *Discurso do presidente no comício do dia 13 de março na Central do Brasil – 1964*. In: STÉDILE, João Pedro. *A questão agrária no Brasil: Programas de Reforma Agrária 1946-2003*. 2ª. Edição. São Paulo: Expressão Popular, 2012., Página 104-105.

é necessário ter em conta que a mesma ocupa uma pequena parte da população e que a industrialização será impraticável se as populações urbanas dependerem, para alimentar-se, de gêneros parcialmente provenientes do sul do País. (...) O processo de integração econômica dos próximos decênios, se por um lado exigirá a ruptura de formas arcaicas de aproveitamento de recursos em certas regiões, por outro requererá uma visão de conjunto do aproveitamento de recursos e fatores do país.<sup>362</sup>

Mas, para além dessa experiência, o país estava, há décadas, debatendo possibilidades e projetos, nos quais, o direito agrário teria um papel essencial, na maioria.

### **3.4. Os inúmeros projetos de lei e a estruturação do Direito Agrário nos anos 1960**

A construção político-administrativa do que seria o protagonismo da reforma agrária nas Reformas de Base de João Goulart tiveram, portanto, diversos prolegômenos, desde os anos 1940 e propostas institucionalizadas, que poderiam ser contabilizadas como “projetos pilotos” que formataram uma diversidade de conceitos de reestruturação agrária que, daqui por diante, teriam em um novo direito agrário, sua institucionalização.

Em termos de iniciativas jurídicas mais concretas, temos diversos projetos de lei, desde a proposição de Nestor Duarte, ainda em 1947, ao Congresso Nacional que, mesmo conservadora, já “recomendava a desapropriação de terras improdutivas e produtivas para diminuir a incidência da grande propriedade monocultora nas áreas socialmente ocupadas e, portanto, as únicas utilizáveis e valorizadas em qualquer nação”<sup>363</sup>. A própria Igreja Católica se tornaria um ator significativo na tentativa de um programa mínimo que pudesse se “antecipar à Revolução”, desde os anos 1950<sup>364</sup>.

À esquerda, talvez o mais impactante tenha sido o projeto de Coutinho Cavalcanti, apresentado em 1954 e identificado com o PTB, que trará a previsão de desapropriação de áreas não utilizadas nos 5 anos anteriores, além de terras devolutas, organizadas para

---

<sup>362</sup> FURTADO, Celso. Op. cit. 2007. Página 333-334.

<sup>363</sup> GOMES, Ângela Maria de Castro et al. *O Brasil Republicano, volume 10: sociedade e política (1930-1964)* – Introdução Geral de Sérgio Buarque de Holanda. 9ª. Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. Página 174.

<sup>364</sup> GOMES, op. cit. 2007. Página 174.



uma reforma agrária a ser coordenada por comissões municipais, mas sob a orientação de um plano nacional geral<sup>365</sup>.

Eram inúmeras iniciativas legislativas de reforma agrária ou similares, em todos os níveis federativos, na verdade. Segundo Josué de Castro, em entrevista datada ainda de 1959, “existem 188 projetos de lei visando ao aperfeiçoamento da produção agrícola no Brasil”<sup>366</sup>.

Entre tantos, um dos que mais chamam a atenção, seria o da equipe formada pelo Governo Carvalho Pinto, no Estado de São Paulo, entre os anos 1959 e 1963, que irá ser conhecida posteriormente, na sua transposição parcial para a estrutura da ditadura militar, como o “Grupo de Campinas”<sup>367</sup>. Caio Prado Júnior nos coloca bem que, se até o governo conservador paulistas estava pensando em reforma agrária, era que o tema tinha tomado conta de tudo e de todos no cenário brasileiro:

Evidencia a importância, inclusive política, e interesse geral que já em 1960 alcançou a questão agrária, e que se revela flagrantemente, entre outros, no fato de o governo de São Paulo (Carvalho Pinto), nitidamente conservador no que pode haver de conservador – e talvez por isso mesmo, e impressionado pela natureza e premência do assunto, procurando contorná-lo de alguma forma – fixar a reforma da estrutura agrária do Estado como um dos principais objetivos no setor da agricultura.<sup>368</sup>

O projeto foi oficialmente chamado de “Revisão Agrária do Estado de São Paulo”, um eufemismo para tentar se desvincular dos embates ideológicos da reforma agrária que tomavam conta, nacionalmente, do cenário político.

Mesmo sem muita aplicação prática, essa proposta paulista acabou servindo de subsídio para os anteprojetos que seriam construídos na esfera federal, desde o governo Jânio Quadros até o Estatuto da Terra da Ditadura Militar<sup>369</sup>. E, ainda, acabou formando quadros que nas próximas décadas discutirão reforma agrária e direito agrário, entre eles Plínio de Arruda Sampaio (1930-2014), o deputado relator do projeto de reforma agrária

---

<sup>365</sup> GOMES, op. cit. 2007. Página 182.

<sup>366</sup> GOMES, op. cit. 2007. Página 199.

<sup>367</sup> NATIVIDADE, Melissa de Miranda. *A questão agrária no Brasil (1961-1964): uma arena de luta de classe e interclasse*. Niterói: UFF, 2013. página 141.

<sup>368</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. *A Questão Agrária no Brasil*. 2ª. Edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979. Página 10.

<sup>369</sup> GOMES, op. cit. 2007, página 206.

de Jango<sup>370</sup>, José Gomes da Silva (1924-96), engenheiro agrônomo que contribuiria na redação final do Estatuto da Terra e Fernando Pereira Sodero (1917-84), advogado que viria a ser o professor que a primeiro lecionar direito agrário da Universidade de São Paulo e considerado o pai do direito agrário brasileiro.

No Governo Jango, especialmente cumprirá um papel de destaque Plínio de Arruda Sampaio, ao assumir a redação e o papel de destaque como relator congressista dos projetos de reforma agrária, que tinham sido inicialmente elaborados ainda no governo Jânio Quadros, sob a presidência do Senador Milton Campos e com o aporte de uma série de intelectuais, entre eles o economista Ignácio Rangel<sup>371</sup>. Após o fim do parlamentarismo, em janeiro de 1963, com o presidente com suas competências legais restituídas, as reformas de base, e a reforma agrária, começariam então a sua realização mais profunda.

A primeira medida concreta de reforma agrária a ser implementada foi o Decreto 53.700, de 23 de março de 1964. Era o primeiro passo que Jango está a falar no discurso citado acima e que teria o condão de tornar disponível para a reforma agrária áreas em conjunto, e não imóveis específicos, a fim de produzir um rearranjo global no campo brasileiro. O seu principal artigo, que deixava claro esse objetivo, era o primeiro:

Art. 1º Ficam declaradas de interesse social, para efeito de desapropriação, nos termos e para os fins previstos no art. 147, da Constituição Federal, e na Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, as áreas rurais compreendidas em um raio de 10 (dez) quilômetros dos eixos das rodovias e ferrovias federais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União, em obras de irrigação, drenagem e açudagem.

A lógica seria que às margens de rodovias e ferrovias federais (raio de dez quilômetros)<sup>372</sup> seriam espaços com escoamento produtivo melhor e destinado a formação de pequenos agricultores que, aos poucos, se tornariam os consumidores que

---

<sup>370</sup> Como também do Decreto da Supra, já citado. STÉDILE, João Pedro (org.). *A Questão Agrária no Brasil*, volume 3. São Paulo: Expressão Popular, 2000. Página 111.

<sup>371</sup> NATIVIDADE, op. cit. 2006. Página 93.

<sup>372</sup> Art. 1º Ficam declaradas de interesse social par efeito de desapropriação, nos termos e para os fins previstos no art. 147 da Constituição Federal e na Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, as áreas rurais compreendidas em um raio de 10 (dez) quilômetros dos eixos das rodovias e ferrovias federais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem.

impulsionariam a indústria nacional. E a agricultura de maior vulto e maiores condições de conseguir financiamento, inclusive internacional, se voltaria às terras um pouco mais longínquas, muitas a serem desbravadas (necessitando, portanto, de capital inicial maior).

Essa afetação inicial de terras em todo país seria só o primeiro passo, para planos nacionais de periodicidade anual, nos quais, por decreto único do Presidente, se definiria uma estratégia de reforma agrária com a mobilização orçamentária necessária, o que tornaria a reforma agrária um projeto global e contínuo, capaz de se tornar uma mobilização macroeconômica real:

O projeto de Goulart previa que o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) seria elaborado anualmente, pelo órgão executor da reforma agrária e aprovado por decreto do Presidente da República, definindo os objetivos da ação, os critérios de prioridade para execução dos projetos de colonização e povoamento e indicaria os recursos e meios que seriam mobilizados.<sup>373</sup>

Esse projeto, bem formulado e exposto publicamente pelo próprio Presidente, não teve, todavia, nem tempo de entrar em vigor. O Decreto publicado previa que, uma vez desapropriadas, as áreas teriam acesso a um fundamental crédito facilitado para cooperativas de agricultores, a ser editado conforme normativo no prazo de sessenta dias. Não existiu tempo hábil nem mesmo para o decurso do prazo *in albis*. Menos de um mês após o Decreto da Supra (como era chamado, tendo em vista que as competências seriam daquela Superintendência, recém-criada pela Lei Delegada 11/62), uma articulação civil-militar impõe um golpe de Estado no país, declara vaga a presidência e se tem início uma ditadura que durará pelos próximos 21 anos. E, a questão agrária será “resolvida” de forma absolutamente diversa, mesmo que com a presença de alguns dos membros da antiga equipe do Governo Carvalho Pinto.

### **3.5. Ditadura militar e a modernização autoritária no campo.**

A lógica estruturada pelos paulistas do Governo Carvalho Pinto foi, de alguma forma, transcendente ao fim do regime democrático e parcialmente implementada

---

<sup>373</sup> NATIVIDADE, op. cit., 2006. Página 95.

legislativamente em 1964, logo no início dos governos militares. Dois são os marcos (ainda hoje relevantes) de que, definitivamente, o direito agrário tinha ganho autonomia – pelo menos legislativa - no Brasil: a Emenda Constitucional 10 e a publicação do Estatuto da Terra, ambas do ano inicial do governo militar.

Primeiro, a Emenda Constitucional 10, de 9 de novembro de 1964, incluía o inciso XV ao artigo 5º da Constituição de 1946, que enumerava as competências legislativas da União, expressamente a competência de legislar sobre “direito agrário”. Ou seja, dali para frente, seria inevitável o mínimo de expertise federal para garantir aplicabilidade às legislações agrárias e, também, um objeto de estudo coerente que pudesse tornar viável a identificação da competência federal expressa, inclusive para fins de pacificação jurisprudencial. Nas palavras do jusagrarista espanhol Ballarín Marcial, em todo o mundo, nunca a autonomia do direito agrário teria atingido esse ponto: “se ha llegado hasta el extremo de sancionar su autonomia por un precepto constitucional”<sup>374</sup>.

E, além disso, essa mesma Emenda Constitucional alterava os artigos 141, §16 e 147 e solucionava a questão mais avassaladora dos turbulentos anos anteriores, abria a possibilidade inédita de “desapropriação sancionatória”, ou seja, de impor uma sanção a terras mal exploradas, indenizando os seus proprietários não mais em dinheiro, mas em títulos da dívida pública, resgatáveis em até vinte anos<sup>375</sup>. Essa alteração, já reivindicada há quase duas décadas – inclusive, como vimos, nas próprias conclusões do Congresso de Lavradores de Belo Horizonte de 1961 – e prevista pelos paulistas da “Revisão Agrária”, era considerada condição essencial para o início de qualquer reestruturação fundiária no país.

De fato, nem no Brasil, nem tampouco em qualquer lugar do mundo, tem sido possível fazer mudanças na estrutura agrária com impedimentos como aqueles que estavam inscritos naquela Carta. A obrigatoriedade que então se exigia de pagar as ditas indenizações de forma “prévia”, “justa” e “em dinheiro” tornava inoperável qualquer

---

<sup>374</sup> MARCIAL, op. cit., 1978. Página 373.

<sup>375</sup> Era, na verdade, tese geral de que a reforma agrária brasileira tinha um obstáculo insuperável no pagamento de indenização em dinheiro, proclamada por vezes como as de Hermes Lima, Seabra Fagundes, Carlos Medeiros Silva, entre outros. Por todos, citamos José Gomes da Silva: “*Um outro fato importante, refere-se às três palavras, inscritas na Constituição de 1946, que obstaculizavam a realização da Reforma Agrária no Brasil e que centraram todas as discussões sobre o assunto: dinheiro, indenização prévia e justa. A obrigatoriedade do pagamento em dinheiro das indenizações das terras desapropriadas para fins de Reforma Agrária, tornava inviável qualquer modificação significativa da estrutura agrária.*”. SILVA, José Gomes da. *A Reforma Agrária no Brasil – Frustração Camponesa ou Instrumento de Desenvolvimento*. Rio: Zahar, 1971.

projeto que pretendesse atender aos requisitos de massividade, rapidez, amplitude e drasticidade, indispensável a sua caracterização como reforma.<sup>376</sup>

Superado esse debate com a possibilidade, agora devidamente expressa na Constituição, de desapropriação agrária com pagamento em títulos públicos, ainda outros ineditismos relevantes estariam dispostos então, no Estatuto da Terra, Lei 4.504, publicada em 30 de novembro de 1964, menos de um mês após a mudança constitucional, portanto.

O Estatuto da Terra é o grande marco da política agrária e do direito agrário nacional até hoje, de certa forma (ele segue vigente, em sua maior parte), e se pauta não só por implementar mudanças reais nas relações civis no campo – especialmente por regular, pela primeira vez de forma genérica, os contratos agrários mais relevantes como a parceria e o arrendamento rural em seus artigos 92 a 96 – como também por inserir uma concepção de direito econômico ao nosso direito agrário, que passa a ser centralizado na função social da terra e na concepção geral de possibilidade de intervenção estatal em toda a estrutura fundiária nacional.

Cumprido destacar que o Estatuto da Terra engloba, no mesmo diploma legal, providências de vários tipos e em alguns casos somente modificando os princípios do Direito Civil relativo às relações jurídicas no campo, mas em muitos outros, criando esquemas de intervenção do Estado, a fim de conduzir a modificação das formas de exploração agrícola.<sup>377</sup>

São vários os fatores, de todas as ordens, que se somaram na historiografia brasileira para explicar essa mudança repentina no conservadorismo nacional. Entre eles, temos fatores inclusive formais-legislativos básicos da nova ordem autoritária, como a necessidade de apreciação em trinta dias pelo Congresso de projetos de lei do executivo por força do AI-1 (Ato Institucional n. 1, de 9 de abril de 1964)<sup>378</sup>, que abriu uma janela de celeridade para inovações legislativas.

---

<sup>376</sup> SILVA, José Gomes da. *O Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. Página 13.

<sup>377</sup> VENANCIO FILHO, op. cit. 1989. Página 140.

<sup>378</sup> “O aumento dos poderes do Executivo estabelecido pelo AI 1 era justificado em função da necessidade de reestruturação do país, e também pode ser interpretado como uma forma de restringir o raio de ação do Legislativo. O Presidente da República, segundo o documento, era autorizado a enviar projetos de lei

Todavia, iremos nos ater principalmente a dois fatores para tentar explicar mais decididamente as razões de um governo militar que derrubou um presidente por tentar fazer a reforma agrária e acaba por realizar, no mesmo ano do golpe dado, as mudanças legislativas mais relevantes no direito agrário brasileiro que inicia pela primeira definição expressa de reforma agrária da história jurídica do país<sup>379</sup>.

Primeiramente, motivou a pressão internacional sobre os militares brasileiros, que era enorme, especialmente do principal parceiro do novo governo, os Estados Unidos.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, no mundo todo, os EUA tinham entendido a lógica de que uma desestrutura completa na questão agrária levaria, eventualmente, a saídas “radicais” de ruptura institucional, que poderiam iniciar, inclusive, as temidas “revoluções comunistas financiadas por Moscou”. Seja na Itália, em 1950, seja em praticamente todo o Leste Asiático ao longo dos anos 1940 e 1950, reformas agrárias profundas foram financiadas e colocadas em prática pelos Estados Unidos em países que estavam, temporariamente, por eles ocupados militarmente.

Já nos anos 1960, especialmente após a consolidação da Revolução Cubana e sua nacionalização de empresas agrárias estadunidenses, era a vez de uma intervenção ainda maior dos Estados Unidos na formação social e econômica da América Latina, com a finalidade de evitar novos levantes e, conseqüentemente, novas perdas econômicas. Dentro do pacote intervencionista (inicialmente publicitado como “Aliança para o Progresso”), se incluiria, eventualmente, conforme renunciado na Conferência de Punta del Leste de 1963<sup>380</sup>, uma “reforma agrária integral” que diminuísse a tensão no campo e a força de movimentos camponeses.

Essa visão dos Estados Unidos acabou repercutindo de forma decisiva no pensamento do novo presidente, Marechal Castelo Branco – e até mesmo no seu ministro

---

*ao Congresso e esse teria no máximo trinta dias para apreciá-los, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado, caso contrário, os projetos seriam automaticamente aprovados por ‘decorso de prazo’. Projetos polêmicos, como o da reforma agrária, ironicamente foram beneficiados por esse recurso. Isso porque, em função do escasso tempo para as discussões e sugestões de emendas, o projeto foi aprovado dentro do prazo estipulado.” NATIVIDADE, op. cit., 2006. Página 136.*

<sup>379</sup> Art.1º, §1º. Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

<sup>380</sup> Os compromissos assumidos pelo Brasil nessa Conferência são considerados como relevantes fontes materiais do direito agrário nacional. Ver mais em SODERO, op. cit., 2006. Página 129.

ultraliberal Roberto Campos<sup>381</sup> –, em um momento em que 72% dos brasileiros achavam necessária uma reforma agrária<sup>382</sup>, e para isso o governo irá se valer do que já tinha sido produzido anteriormente especialmente no grupo técnico do governo Jânio Quadros ainda, como vimos anteriormente, que terá suas principais conclusões incorporadas no Grupo de Trabalho para Regulamentação do Estatuto da Terra (GRET), instituição criada pelos militares sob a supervisão conjunta dos Ministérios do Planejamento e da Agricultura para “estudar e apresentar ao presidente da República os fundamentos e princípios gerais de uma primeira versão sistematizada da lei de reforma agrária do governo revolucionário”<sup>383</sup>.

Entretanto, trata-se de uma formulação sempre sopesada, mediada, contida, supostamente “desprovida de motivações ideológicas”<sup>384</sup>. Assim como outros países de influência estadunidense, o Brasil precisaria, portanto, de uma reforma agrária que pacificasse o campo, mas que não mudasse muito as estruturas econômicas:

A outra vertente tem origem nas ideias defendidas pelos estadunidenses, na reunião de Punta del Este, em 1961, quando o presidente John Kennedy, dos Estados Unidos, propôs a criação da Aliança para o Progresso do continente americano. Para isso, defendia a necessidade de reestruturação da propriedade da terra como forma de consolidar a via capitalista, assustado que estava com as consequências e possível influência da recente Revolução Cubana, que teve forte base social entre os camponeses sem terra e que, como uma das primeiras medidas, decretou a expropriação de grandes extensões de terra de empresas estadunidenses.

A consequência imediata daquela reunião foi a aprovação pela Organização dos Estados Americanos (OEA) da criação de um instituto destinado a pesquisar e preparar técnicos de todos os países-membros com o objetivo de criar as condições técnicas e jurídicas para uma reforma agrária clássica que possibilitasse o desenvolvimento do capitalismo. Assim, nasceu o Instituto de Investigações e Ciências Agrárias (IICA), com

---

<sup>381</sup> “Nós também vivíamos um momento histórico porque havia o modismo da Aliança para o Progresso, aliás esta é a minha única explicação para o interesse do Roberto Campos pela reforma agrária. Ele era embaixador de Washington e deveria se sentir meio mal, pois na Colômbia se falava em reforma agrária; no Equador havia reforma agrária. Ele fazia uma análise sobre a importância do setor agrícola, ele valorizava muito a agricultura e tinha uma postura muito mais favorável do que se encontra nos atuais economistas da Oposição” BRUNO, Regina e CARVALHO, Abdias Vilar de. *Entrevistam José Gomes da Silva*. In: Estudos Sociedade Agricultura, 6 de julho de 1996. Páginas 36-48 (Nota Histórica: a entrevista foi concedida em setembro de 1994, ou seja, ao falar de economistas de oposição, José Gomes da Silva se refere a oposição ao governo Fernando Henrique Cardoso).

<sup>382</sup> GASPARI, Elio. *As ilusões armadas: Volume 1 – A ditadura envergonhada*. Rio de Janeiro, Intrínseca: 2014. Página 488.

<sup>383</sup> NATIVIDADE, op. cit. 2006. Página 141

<sup>384</sup> NATIVIDADE, op. cit. 2006. Página 139.

sede na Costa Rica, para onde, a partir de 1962, todos os governos passaram a enviar seus técnicos para estudarem e se prepararem para a reforma agrária.

Aqui no Brasil, embora o governo Goulart teoricamente estivesse distanciado dos Estados Unidos, mesmo assim, como parte dos acordos internacionais, também mandou uma missão de técnicos e, entre eles, José Gomes da Silva.

No período decorrido entre a preparação e o retorno da equipe de técnicos, acontece o golpe militar que, entre outras coisas, visava combater a reforma agrária radical propugnada pelas Ligas Camponesas e pelos comunistas. Contudo, o marechal Castelo Branco, que havia sido formado ideologicamente nos Estados Unidos e, portanto, influenciado pelas ideias de Kennedy, considerava necessário realizar algum tipo de reforma agrária para minimizar o problema da pobreza, particularmente no Nordeste, que ele, por ser cearense, conhecia bem.

Com esse propósito, no mês de outubro de 1964, comentou com o seu ministro do Planejamento, Roberto Campos, sua intenção de constituir um grupo de trabalho para preparar um programa de reforma agrária. Foi informado, então, sobre o grupo que havia ido à Costa Rica, como também sobre os estudos que já existiam no próprio Ministério. Castelo Branco encarregou o seu ministro de articular o grupo para elaborar uma proposta de reforma agrária.<sup>385</sup>

Assim, além dessa pressão internacional, convergia também na cúpula do governo uma segunda causa para os avanços agrários: a possibilidade de demonstrar proatividade em distensionar o campo brasileiro sem, necessariamente, tornar essa lei efetiva<sup>386</sup>. Aliás, essa sim, será uma estratégia endógena e coerente no tempo da ditadura: redirecionar o fervor por reforma agrária para uma colonização de terras devolutas na fronteira agrícola ao Norte do país e, ainda, perseguir e exterminar os debates e os diversos grupos de

---

<sup>385</sup> STEDILE, João Pedro. *Notas sobre os 40 anos do Estatuto da Terra*. In: STÉDILE, João Pedro. Op. cit. Página 150-151.

<sup>386</sup> “*Em verdade a política agrária do novo regime foi tímida e compassada, sendo aplicada de forma quase que homeopática. Nos anos subsequentes, a legislação que deu origem ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA – e ao Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA – não foi aplicada senão em casos isolados, e de escassa repercussão econômica, política e social.*” LINHARES, op. cit. 1979. Página 167.



pressão agrários<sup>387</sup> que poderiam, em algum momento, exigir que o Estatuto da Terra fosse cumprido<sup>388</sup>.

Os primeiros “dissidentes” a serem perseguidos serão os membros da Ligas Camponesas e o seu líder maior, Francisco Julião, imediatamente cassado, preso e exilado<sup>389</sup>.

Além da edição do Estatuto da Terra, o projeto da ditadura no campo se formulou também como uma preferência, por meio da organização do Sistema Nacional de Crédito Rural, pelas grandes propriedades rurais e por uma mecanização incentivada ao máximo, que estudaremos mais a fundo em item posterior. Ou seja, a partir desse momento, o foco da política agrária – ou da reforma agrária – se transformaria em um foco praticamente exclusivo na política agrícola, com todo o fomento creditício planejado pelo governo central, e com a questão fundiária – acesso à terra – relegada a uma questão que somente interessaria ao mercado privado.

Por óbvio, a massa de trabalhadores rurais em condições famélicas e sem nenhuma possibilidade de aquisição proprietária não só não diminuirá, como se alargaria ainda mais em todo o período.

A solução dessa questão agrária “social” para a ditadura militar passou, portanto, longe de qualquer plano substantivo de reforma agrária, que ficaria então um tema reduzido a legislação de 1964 e a debates acadêmicos formadores do direito agrário contemporâneo. É marco dessa mudança de projeto a própria criação da autarquia Incra, como um Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, no Decreto-Lei n. 1.110, de 9 de julho de 1970 e a extinção real dos antigos institutos, especialmente do Ibra,

---

<sup>387</sup> “Sobre o governo militar é necessário lembrar que houve uma repressão expressiva aos sindicatos rurais e uma promessa de garantir direitos trabalhistas. O tema da reforma agrária não podia ser pautado pela sociedade civil, muito menos ser tratado em academias, qualquer menção era considerada subversão e daí as consequências da repressão, com prisões arbitrárias, perseguições e até mortes. Assim pereceram sindicalistas e trabalhadores rurais.” MANIGLIA, Elisabete e HAJEL FILHO, Ricardo. *Meio Século de Estatuto da Terra: da proposta a efetividade*. In: MANIGLIA, Elisabete. 50 Anos do Estatuto da Terra: 25 anos de Direito Agrário na Unesp. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2014. Página 39.

<sup>388</sup> “Nos primeiros 15 anos de vigência do Estatuto da Terra, foram beneficiadas apenas 9.327 famílias em projetos de Reforma Agrária e 39.948 em projetos de colonização.” CARVALHO FILHO, José Juliano. *A Nova Reforma Agrária*. Boletim FIPE, São Paulo, v. 288. Página 19-25. Página 10.

<sup>389</sup> “Em 7 de abril, o senador Aarão Steinbruck, informado de que, naquela tarde, Julião seria preso, imediatamente o procurou para comunicar tal fato e acrescentou: - Olha, Julião, você será preso aqui na Câmara. Há ordens para os militares ou os agentes ingressarem na Câmara para prendê-lo; de maneira que você procure uma forma de deixar a Câmara ainda hoje. (...) Naquele momento, Julião decidiu abandonar Brasília o mais rapidamente possível e então, começou a arquitetar o plano de fuga, ou melhor, de resistência, como dizia para si mesmo.” AGUIAR, Cláudio. *Francisco Julião: uma biografia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

específico para a reforma agrária, transformando a colonização de novas áreas da fronteira agrícola em regra e a reordenação fundiária da malha territorial em uma exceção cada vez mais próxima da inexistência:

A extinção de ambos os organismos em 1972 e sua substituição pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) veio significar um novo sentido a ser dado à reforma agrária no contexto de “modernização” da agricultura: no lugar da crítica à estrutura fundiária, colocava-se uma nova alternativa por intermédio da ocupação de terras públicas em fronteiras, o que tornava a reforma agrária um equivalente de “colonização”.<sup>390</sup>

A massa de trabalhadores sem-terra seria, portanto, ao longo de décadas, proativamente redirecionada pelo governo, seja com a migração em massa para as novas megalópoles urbanas, seja com a colonização da fronteira agrícola, especialmente amazônica. Colonização essa, como forma “indireta” de reforma, diga-se, foi fadada ao fracasso absoluto – nos diversos países da América Latina que a implementaram, inclusive<sup>391</sup> –, especialmente por não contar com nenhuma condição de progresso real ou de política creditícia específica, como inclusive foi oficialmente reconhecido pelo próprio Incra, anos depois<sup>392</sup>.

---

<sup>390</sup> MENDONÇA, Sonia Regina de. *A questão agrária no Brasil. A classe dominante agrária – natureza e comportamento (1964-1990)*, 2ª edição, São Paulo: Editora Expressão Popular, 2010. Página 72.

<sup>391</sup> “Vale citar algumas reformas indiretas, cujo impacto menor permitiu certas alterações no agro e, com isso, a incorporação de camponeses – ainda que poucos – ao modelo latino da “modernização conservadora”. (...) A primeira e mais utilizada por inúmeros governos foi a colonização, que definitivamente não é instrumento para modificar a estrutura tradicional de posse da terra. Embora com um discurso que prometia a melhoria das condições de vida do camponês, as práticas usadas pelas agências de colonização e desenvolvimento agrícola não eram adequadas a este fim. No Chile, por exemplo, essas agências formaram deliberadamente pequenas unidades subfamiliares, cujos produtores se viam pressionados a buscar emprego parcial em explorações maiores, ou a dispor de lotes em unidades tão grandes, que acabavam facilitando o retorno ao sistema de posse tradicional, tal como ocorreu com alguns projetos de melhoramentos agrícolas.” RIBEIRO, Ana Maria Motta. *O Terror e o Tigre: Peru, Chile e as Reformas Agrárias na América Latina*. Rio de Janeiro: FASE. Programa de Investigação e Comunicação, 1994. Página 204-205.

<sup>392</sup> “Em princípio, em visita ao Nordeste o General Médici prometeu uma Reforma de verdade, contudo, em seguida transformou o IBRA em INCRA, acrescentando o C do instituto de Colonização e iniciando o procedimento, firmado no slogan ‘homens sem terra para terras sem homens’. O procedimento foi o desastroso projeto de colonização da Transamazônica, que consumiu milhões, frustrou o sertanejo e destruiu riquezas ambientais. Restou de herança dívidas, uma estrada mal acabada, cidades fantasmas, miseráveis e a entrada de fazendeiros clandestinos que usando da possibilidade de destruir a natureza passaram a arrancar a madeira e grilar terras aumentando os conflitos. Até o próprio Incra reconheceu publicamente a inoperância do projeto.” MANIGLIA, Elisabete e HAJEL FILHO, Ricardo. Op. Cit., 2014. Página 39.

### 3.6. A política agrícola: o Sistema Nacional de Crédito Rural e a herança da concentração.

Após o advento da ditadura militar, a política agrária e a reforma agrária foram relegadas, como vimos, ao mero plano legislativo e doutrinário jurídico, tendo como únicos frutos o Estatuto da Terra de 1964 e os debates jusagraristas que foram fomentados, especialmente pelo Professor Fernando Pereira Sodero, na Universidade de São Paulo.

O professor Fernando Sodero, com base no Estatuto da Terra, em cuja redação tinha auxiliado, desenvolveu uma teoria voltada para a ideia da função social como eixo do direito agrário para além dos debates em torno da questão dos princípios e institutos específicos, chegando, inclusive, a ser citado por expoentes internacionais do jusagrarismo<sup>393</sup>, a publicar na própria *Rivista de Diritto Agrario* italiana, em 1979<sup>394</sup> e a ter uma resenha de seu mais relevante livro também publicada, pelo próprio Antonio Carrozza<sup>395</sup>.

Com um conceito de direito agrário que fazia questão de ressaltar a natureza também de direito público da disciplina<sup>396</sup>, o professor Sodero sempre fazia acompanhar ao conceito de direito agrário o conceito de reforma agrária, sendo o primeiro um desenvolvimento de estudos oriundos dos vários projetos de reforma agrária existentes<sup>397</sup>. Adotava a doutrina espanhola – mas indicava sua consolidação em toda a América Latina<sup>398</sup> – que “ao definir-se o direito agrário, dizia que era o conjunto de normas mediante as quais se opera a reforma agrária”<sup>399</sup>.

---

<sup>393</sup> MARCIAL, op. cit. 1978. Página 372-373.

<sup>394</sup> SODERO, Fernando Pereira. *Agrariedade, Agrarismo, etc.* In: *Rivista di Diritto Agrario*. Anno LVIII. Milão: Casa Editrice Dott. A. Giuffrè, 1979. Páginas 128-130.

<sup>395</sup> CARROZZA, Antonio. *Recensione a Fernando Pereira Sodero, Direito Agrário e reforma agrária.* In: *Rivista di Diritto Agrario*. Ano XLIX. Milão: Casa Editrice Dott. A. Giuffrè, 1970. Páginas 549-551.

<sup>396</sup> Seu conceito clássico de direito agrário era de “conjunto de princípios e de normas, de direito público e de direito privado, que visa a disciplinar as relações emergentes da atividade rural, com base na função social da terra.”. SODERO, Fernando Pereira. *Direito Agrário e Reforma Agrária*. 2ª. Edição revisada e atualizada. Florianópolis: OAB/SC, 2006. Página 48.

<sup>397</sup> “O direito agrário estabelece uma sistemática para a institucionalização da reforma agrária no Brasil”. SODERO, op. cit. 2006. Página 130.

<sup>398</sup> “Já notamos que na Europa cuida-se mais da teoria do direito agrário em si, de sua doutrina básica, dos seus fundamentos. Na América, por sua vez, especialmente na Venezuela, México e Argentina, atenta-se mais para o lado prático da reforma agrária”. SODERO, op. cit., 2006, Página 115.

<sup>399</sup> SODERO, op. cit. 2006. Página 110.

Todavia, a eficácia prática do Estatuto da Terra, naqueles anos de ditadura, foi reduzida ao mínimo, sem praticamente nenhuma aplicação da nova desapropriação-sanção<sup>400</sup> e com todo o foco na colonização da fronteira agrícola, como já analisamos, e na substituição do eixo estratégico federal para o campo para uma exclusividade na política agrícola (fomento).

E essa política agrícola, de fomento à agricultura existente para aumento da produtividade e inserção massiva dos insumos da chamada “revolução verde”, perpassava essencialmente uma pujante política de crédito rural como eixo estruturante. Política essa que já era existente desde a Convênio de Taubaté, como vimos no início desse capítulo, em 1906.

Entretanto, a ditadura militar passou a organizar nacionalmente o crédito agrário no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), por meio da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, no bojo da proposta de reforma do sistema financeiro nacional que estava em curso.

Mesmo com diversas mudanças e complementações ao sistema feitos por outras normas, decretos, resoluções e circulares de órgãos colegiados ao longo das últimas cinco décadas, o sistema de crédito rural continua até hoje, como afirmamos acima, semelhante a essa formatação original de 1964.

A história de um país agroexportador como temos analisado até agora, se confunde, por óbvio, com a história do crédito rural. Ou seja, podemos encontrar essa temática em boa parte dos debates políticos de nossa história, muito antes dessa organização do SNCR pela ditadura militar. Ilustremos tal contexto com um trecho do discurso de posse do Presidente Affonso Pena, ainda em 1906:

O problema do crédito agrícola desde longos anos preocupa a atenção dos estadistas brasileiros, sem que tenha ainda logrado solução satisfatória. À proporção que o regime da propriedade se transforma lentamente entre nós, evoluindo de acordo com as exigências da sociedade, é natural que os aparelhos de crédito obedeçam a esta nova situação. A exemplo do que se vê praticando em outros países, devemos prestar apurada

---

<sup>400</sup> Uma das pouquíssimas desapropriações em títulos se deu na Zona Canavieira de Pernambuco, pelo Decreto 55.761, tendo por objeto a Usina Caxangá, após isso, o próprio autor comenta a inércia total do governo federal: “Depois das hesitações iniciais que se seguiram à desapropriação da Usina Caxangá, começou a ficar perfeitamente claro que o IBRA não estava disposto a aplicar este título do Estatuto da Terra. (...) Colocando aqui toda a ênfase e dotações, a Reforma Agrária acabou sendo arquivada” (GOMES DA SILVA, op. cit. página 53).

atenção aos sindicatos, cooperativas e outras associações agrícolas e industriais, prestantes intermediárias para distribuição do créditos nas regiões afastadas dos grandes centros, e cuja fundação vai fazer entrar em cena no Brasil forças novas, capazes de estimularem energicamente o nosso poder produtivo.<sup>401</sup>

Seja esse discurso de Affonso Pena reverberado no mesmo ano no já analisado Convênio de Taubaté, seja na solução da Crise do Café após a queda da bolsa de 1929, o crédito rural era tema sempre presente em nossa história político-econômica de toda a nossa República.

O Governo Vargas foi pioneiro ao legislar, mesmo de forma não sistematizada, sobre crédito rural. A ideia de Vargas de proteção ao agricultor já estava presente em sua “Lei da Usura”, Decreto n. 22.626, de 7 de Abril de 1933, que limitava a taxa de juros em financiamentos de natureza agrícola a 6% ao ano (mais baixa, portanto, que os demais empréstimos comerciais)<sup>402</sup>. Mas a concessão de créditos institucionais começou com algum volume com o artigo 2º da Lei 454, de 9 de julho de 1937, que autorizava o Banco do Brasil a prestar “assistência financeira à agricultura”, o que acabou gerando as primeiras operações de “crédito de exercício” e “crédito de melhoria das condições de rendimento da exploração agrícola e pastoril” por meio da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI)<sup>403</sup>. Além disso, a segurança jurídico-processual também avança com a regulamentação do penhor rural como garantia específica para o meio agropecuário, na Lei 492, de 30 de agosto de 1937 ou com o penhor de produtos agrícolas na Lei 2.666, de 6 de dezembro de 1955.

Ainda a Constituição de 1946 explicita a necessidade de especialização bancária para o crédito rural, por força de seu art. 150, em que indica que “a lei criará estabelecimentos de crédito especializado de amparo à lavoura e à pecuária”. Tal amparo, todavia, seguiu, na maior parte das vezes, como simples empréstimos a grandes

---

<sup>401</sup> PENNA, Affonso. Discurso à Nação. In: BONFIM, João Bosco Bezerra. *Palavra de Presidente: Discursos de Posse de Deodoro a Lula*. São Paulo: LGE, 2008. Página 92.

<sup>402</sup> A capitalização de juros da Lei de Usura hoje já não mais existe, em relação a contratos particulares de crédito, segundo a maior parte da doutrina, tendo em vista o advento da Súmula 93 do STJ: “A legislação sobre cédulas de crédito rural, comercial e industrial admite o pacto de capitalização de juros”.

<sup>403</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 8ª. Edição. São Paulo: Atlas, 2009. Página 153.

proprietários privilegiados, o que era conhecido, desde o Império como a “salvação da lavoura”.

A primeira grande organização jurídica do tema como sistema de crédito agrícola, em uma política econômica nacionalmente centralizada e que se desejaria perene, ocorre mesmo nos anos 1960<sup>404</sup>, época em que o Decreto 50.637, de 1961, cria o Grupo Executivo de Coordenação do Crédito Rural, vinculado diretamente à Presidência da República, que teria a tarefa de formular uma política geral centralizada de crédito rural.

Mesmo com alguns resultados céleres desta tarefa hercúlea<sup>405</sup>, o Grupo do Crédito Rural – como era conhecido – sofreu reviravoltas institucionais que o impediram de concluir seus trabalhos. Entretanto, o grupo acabou gerando farto material<sup>406</sup> para o advento da primeira norma específica sobre crédito rural, já no curso da ditadura militar, a Lei n. 4.829, de 05 de novembro de 1965 e seu regulamento no Decreto 58.380, de 10 de maio de 1966, e ainda, sua vinculação na normatividade geral do sistema financeiro Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, conforme já narramos.

A estrutura econômica à época era diagnosticada, desde os estudos do Grupo do Crédito Rural, com uma escassez de crédito direcionado para o setor agropecuário nacional e, para basear um fornecimento público mais consistente, tenta-se formatar – com a criação do “Manual do Crédito Rural”, ainda em plena vigência hoje, com suas inúmeras atualizações, sempre anuais<sup>407</sup> – um fomento específico de recursos para a

---

<sup>404</sup> Além do Grupo do Crédito Rural, Jânio Quadros também criou uma iniciativa de financiamento rural tão famosa quanto polêmica, a MOVEC – Unidade de Crédito Móvel: “*Também não se pode olvidar o papel conscientizador desempenhado pela MOVEC (Unidade de Crédito Móvel), concebida pelo governo Jânio Quadros. Sabe-se que esse audacioso programa, que atingiu as camadas mais longínquas do país, causou grandes prejuízos ao Banco do Brasil, porque os empréstimos eram feitos sem burocracia e levados os recursos, na roça, ao pequeno produtor, que apenas exibia as mãos calejadas para ter direito ao crédito. Nada obstante, serviu para criar um nível de consciência que ainda hoje perdura, a despeito das distorções que se criticam, em função dos elevados encargos financeiros*”. MARQUES, op. cit. 2009. Página 154.

<sup>405</sup> Constavam entre as tarefas do Grupo do Crédito Rural: 1) Formular a política de crédito rural, estabelecendo prioridades, linhas de crédito e zoneamento; 2) Entrosar o crédito rural com os serviços de assistência econômica e técnica ao produtor rural; 3) Promover a articulação do crédito rural com outros programas específicos, executados por entidades estaduais ou municipais; 4) Estudar conveniências de localização de casas bancárias, ampliando a rede distribuidora da linha de crédito rural; 5) Traçar normas tendentes à melhor organização e métodos na distribuição do crédito rural pelas entidades financeiras, em consonância com a política preconizada pelo Poder Central; 6) Incentivar o treinamento de pessoal para o melhor desenvolvimento do sistema; 7) Estudar toda a legislação pertinente ao crédito rural, sugerindo as modificações cabíveis e necessárias; e 8) Administrar o Fundo de Crédito Rural, que logo seria criado, disciplinando sua distribuição e controle.

<sup>406</sup> MARQUES, op. cit. 2009, Página 154.

<sup>407</sup> RIZZARDO, Arnaldo. *Curso de Direito Agrário*. 2ª. Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. Página 505.

intermediação bancária, ao mesmo tempo em que se reorganizava também o sistema financeiro nacional.

A Lei 4.829, em 5 de novembro de 1965, institucionaliza o crédito rural e estabelece, em seu artigo 4º, a competência do Conselho Monetário Nacional para estabelecer suas condições<sup>408</sup>. Daí que o “Manual do Crédito Rural”, citado acima, é simplesmente uma consolidação das principais resoluções do CMN – e do Banco Central – no âmbito do crédito rural.

Aqui cabe uma explicação fundamental sobre a natureza jurídica desse Manual do Crédito Rural, uma consolidação ampla que, na vida prática dos operadores do crédito, é a fundamental regra para quase todas as dúvidas. E, destaque-se que essa imensa consolidação é somente um compilado bem organizado de decisões de colegiados totalmente burocráticos, ou seja, sem participação social alguma e nem mesmo participação de representantes eleitos do Congresso Nacional, idêntica a sua formatação inicial na ditadura militar.

Acompanhando o avanço legislativo, organiza-se em 1965 o Sistema Nacional de Crédito Rural, em torno de integrantes financeiros básicos como o Banco Central do Brasil, o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste (além do Banco Nacional de Crédito Cooperativo, extinto em 1990 no Plano Collor). Também participavam como financiadoras outras instituições vinculadas (BNDES, bancos privados, estaduais, Caixa Econômica, Sociedades de Crédito e Cooperativas de Crédito Rural)<sup>409</sup>.

Tais integrantes financeiros básicos e vinculados teriam função institucional de suprir recursos a produtores para aplicação exclusiva em atividades rurais de custeio, investimento ou comercialização. Recursos que se dividiriam em duas modalidades: a) não controlados, cujos juros seriam pactuados livremente, com recursos livres, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e, hoje também, captados no exterior (Resolução BACEN 3.844/2010) e b) controlados, ou seja, com juros pré-determinados (hoje em média 8,5%

---

<sup>408</sup> Há, na verdade, uma especificação de competência face a institucionalização de um novo crédito, o crédito rural. Já que o CMN teria, desde sua criação na Lei 4.595/64 competências disciplinares do crédito em todas as suas modalidades, inclusive limitando taxa de juros.

<sup>409</sup> Há, ainda, a previsão de órgãos articulados (órgãos regionais de desenvolvimento e entidades de assistência técnica rural) que, por convênio, podem participar com serviços específicos relacionados ao crédito rural.

ao ano), oriundos da exigibilidade bancária dos depósitos à vista (compulsório), do tesouro nacional e da caderneta de poupança (em média 32%)<sup>410</sup>.

Além de produtores, cooperativas também estariam habilitadas a tomar crédito rural, mas os sindicatos não.<sup>411</sup> Ressalte-se que tal proibição difere não só do que proclamava décadas antes Affonso Pena, em seu discurso citado, mas também de nossa própria história legislativa, que permitia, no início do século XX, por força da Lei 829, de 6 de novembro de 1903, a possibilidade de organização pelos Sindicatos Rurais de “Caixas de Crédito Agrícola”.

Por fim, reforçando a segurança jurídica do sistema nascedouro, surgem novos títulos de crédito específicos para o meio rural, com cláusulas para valores determináveis (cédulas rurais) que, inclusive, por força do Decreto-Lei 167/1967, poderiam contar com garantias reais e pessoais.

As primeiras modificações conceituais mais significativas no SNCR surgiram a partir de 1972 e, especialmente em 1977, com a crise do petróleo. Diante do novo cenário internacional, o que significava simplesmente uma taxa de juros módica, passa a ser um subsídio altíssimo, na medida em que as taxas anuais de cerca de 15% de juros em muito eram inferiores a uma inflação nacional que galopava a 50% ao ano<sup>412</sup>. Um grande processo de reforma orçamentária, mas não necessariamente jurídica, surge na perspectiva de um esvaziamento do orçamento que estava a subsidiar tanto o setor agrícola por tanto tempo.

Os fundamentos dessa reforma estavam no debate, bem estabelecido no meio econômico, de que um crédito rural com taxas de juros altamente subsidiadas, inclusive abaixo da inflação, como ocorreu por décadas no Brasil<sup>413</sup>, acabava gerando um processo antieconômico de substituição de crédito agrícola por não-agrícola e, ainda, um processo de concentração de renda no meio rural, tendo em vista a predileção de bancos e instituições financeiras intermediadoras por tomadores com maiores garantias reais, liquidez e histórico de pagamentos positivos. Na prática significaria concentrar ainda mais o crédito em grandes proprietários e em espaços geográficos já privilegiados desde

---

<sup>410</sup> BURANELLO, Renato. *Manual do Direito do Agronegócio*. 2ª. Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Página 188.

<sup>411</sup> CASTRO, José Kleber Leite. *Legislação de Crédito Rural*. São Paulo: Estec Ltda., 1973. Página 8.

<sup>412</sup> SAYAD, João. *Crédito Rural no Brasil: Avaliação das Críticas e das Propostas de Reforma*. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1984.

<sup>413</sup> SAYAD, João. Op. cit., 1984.



sempre (durante os anos 1970, as regiões Sul e Sudeste concentraram juntas 70% do total do crédito rural disponível<sup>414</sup>).

Dessa forma, além de se indicar uma mudança necessária de se conceder linhas específicas de crédito rural para pequenos proprietários<sup>415</sup>, era urgente, para superar esse gargalo, estabelecer formas de evitar a fungibilidade imanente ao crédito com juros subsidiados. Uma das apostas foi intensificar outra política agrícola, a PGPM (Política de Garantia de Preços Mínimos), que já estava regulamentada praticamente em toda a República, desde o Decreto-Lei n. 7.774, de 1945, passando pela Lei 1.506, de 1951, sua reforma via Lei Delegada 02, de 1962 e, ainda, pelo Decreto-Lei n. 79/1966. A política de preços mínimos foi, então, reforçada em uma tentativa de substituição parcial, direto na produção, de garantia pública de preços.

A fórmula regular de preços mínimos, todavia, não substitui o crédito rural, pelo contrário, o complementa e é a ele conexo<sup>416</sup>, já que a fixação de preços se dá em conjunto com o financiamento de comercialização<sup>417</sup> com base nesses mesmos preços e, somente de forma contingencial, há formação de estoques pelo governo, quando os preços de mercado caem abaixo do nível estabelecido. Mas sua instituição e reforço são basilares em qualquer conjunto de políticas agrícolas que precisa se preocupar com a sazonalidade específica do campo, sendo a política de preços mínimos “um dos pontos nevrálgicos do sucesso de qualquer política de amparo à agricultura”<sup>418</sup> em uma sociedade industrializada:

As condições de industrialização do País levam a um aumento da população urbana, conduzindo a uma pressão maior sobre a produção agrícola para o fornecimento de alimentos aos grandes aglomerados humanos. Ao mesmo tempo essa política de industrialização, com o aumento dos produtos industriais fabricados no País, em regra por preços superiores ao de sua aquisição no estrangeiro, acarreta também um desequilíbrio no setor agrícola em face da maior parcela de recursos que terá de despender para

---

<sup>414</sup> MARTINELLI JÚNIOR, Orlando. *Considerações sobre a formação do complexo agroindustrial no Brasil*. In: Cadernos da FFC. Marília UNESP v. 01. N. 01. 1992. Página 01-24.

<sup>415</sup> O que somente será implementado muito depois, em 1991, e, ainda assim parcialmente pelo Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar).

<sup>416</sup> DELGADO, Guilherme Costa. *Capital Financeiro e Agricultura no Desenvolvimento Recente da Economia Brasileira*. Campinas: Unicamp, 1984. Página 72.

<sup>417</sup> A Lei 8.171/91 em seu §2º do art. 33 traz essa fórmula de conexão entre preço e crédito de forma clara: “A garantia de preços mínimos far-se-á através de financiamento da comercialização e da aquisição dos produtos agrícolas amparados”.

<sup>418</sup> VENANCIO FILHO, op. cit. 1989. Página 130.

aquisição dos elementos indispensáveis ao seu trabalho, como as máquinas agrícolas, as sementes, os fertilizantes, os inseticidas, etc.

Assim, um dos elementos indispensáveis à recuperação do equilíbrio entre o setor agrícola e industrial, sobretudo nos períodos de industrialização intensa, é a fixação de uma política de preços mínimos que assegure aos produtores agrícolas uma remuneração adequada e lhes forneça as condições de segurança para o aumento e expansão de suas colheitas.<sup>419</sup>

Ou seja, tanto a garantia de preços mínimos quanto o crédito rural em si, mesmo com o debate da quantia excessiva de subsídios permanecendo incólume, são sempre inevitáveis pela especificidade econômica da economia rural. Todo crédito busca a antecipação de renda em direção do funcionamento da ordem social, mas, no caso do meio rural, há um processo diferido no tempo da produção que se diferencia do consumo, sempre de necessidade imediata, como explica Guilherme Delgado:

A especificidade do período de produção agrícola caracteriza-se por dois tipos de descontinuidade que trazem consequências à rotação mais lenta dos capitais empregados na agricultura, relativamente aos capitais aplicados em processos de produção contínuos. A primeira descontinuidade está referida pelo já apontado problema da interrupção do processo de trabalho, dentro do período de produção. Isso implica em rotação mais lenta do capital que, vista de outro ângulo, significa maior necessidade de imobilização do tempo do capital de giro que financia as operações produtivas, desde o preparo inicial do solo até o final da colheita e venda de produção. Mas há ainda uma segunda descontinuidade, que se verifica entre períodos de produção de um produto qualquer, em geral não há renovação imediata do processo, mas tão somente em datas anuais pré-estabelecidas no calendário agrícola, variáveis por produto e latitude geográfica.

Essa característica de produção, a intervalos discretos, frente ao caráter contínuo do consumo de produtos agrícolas, integra condições especiais para a circulação mercantil desses produtos, sobressaindo em especial o papel das Bolsas de Mercadorias e do comércio a termo de commodities ou, ainda, de tornar continuamente reversíveis as decisões dos agentes econômicos envolvidos na especulação mercantil<sup>420</sup>

---

<sup>419</sup> VENANCIO FILHO, op. Cit. 1989. Página 131.

<sup>420</sup> DELGADO, op. cit., 1984. Página 120.

Dessa forma, o desenvolvimento do crédito rural permanece, mesmo com um debate em torno de seus subsídios e eixos próprios, com aumentos significativos de montante, mesmo depois do fim da ditadura militar e, de alguma forma, termina por se consolidar até mesmo no texto constitucional da ordem econômica de 1988, como veremos. E, essencialmente, se consolida o padrão de financiamento, com “predominância de bancos estatais, taxas de juros altamente favorecidas e todo um conjunto de parâmetros de política financeira”<sup>421</sup> e preferência pelos grandes proprietários “bons pagadores”, até hoje inalterado no seu maior montante.

A Constituição de 1988, em sua ordem econômica, dedicou um artigo para a política agrícola (art. 187), no qual salienta oito aspectos desta política, entre eles o crédito rural (I), a garantia de preços (II) que – já explicamos – se coloca como complementar ao crédito, e ainda, insere a assistência técnica (III) e o seguro agrícola (IV) que, geralmente, acompanham de forma conexa os contratos de crédito rural. O mesmo artigo 187 ainda insere a habitação rural (VIII), que também acompanha alguns créditos agrícolas iniciais<sup>422</sup>. Ou seja, ao fim e ao cabo, mais da metade dos aspectos essenciais da política agrícola constitucional se relacionam ao crédito rural. Por isso a essencialidade de sua análise jurídica para se entender a política agrícola. E, ainda, a permissão para afirmar que sua constitucionalização, em 1988, deveria levá-lo a, mais atenciosamente, cumprir os ditames, objetivos e finalidades da ordem econômica constitucional nascente.

É claro que, de certa forma, já há uma funcionalização do crédito – no sentido que posteriormente seria constitucional – contida no vetusto artigo 1º da Lei 4.829, de 1965, ao enunciar que “o crédito rural, sistematizado nos termos desta Lei, será distribuído e aplicado de acordo com a política de desenvolvimento da produção rural do País e tendo em vista o bem-estar do povo”. Todavia, há uma densidade normativa muito maior do que “política de desenvolvimento” e “bem-estar do povo”, no advento, em 1988, dos novos princípios constitucionais de “soberania nacional” (art. 170, I), “participação

---

<sup>421</sup> DELGADO, op. Cit. 1984. Página 128.

<sup>422</sup> Existe, todavia, um debate sobre a pertinência de se unificar a habitação rural com o crédito agrícola, especialmente depois da motivação do veto ao inciso IV do art. 48 da Lei 8.171/91 que impediu que figurasse como objetivo do crédito rural a construção e recuperação de moradias rurais, sob as seguintes razões de veto: “*Ao instituir espaço de aplicação de recursos pertencentes ao crédito rural em outras atividades que não o plantio e ocupação correlatas, o inciso prejudica a classe produtora e desatende o interesse público*”. Ao final, porém, a destinação do crédito rural para habitação foi permitida no caso de agricultores familiares (§2º do art. 48 da Lei 8.171/91, modificada pela Lei 11.718/2008).

efetiva de produtores e trabalhadores no planejamento e execução da política agrícola” (art.187) ou mesmo na “redução das desigualdades sociais e regionais” (art. 170, VII).

A própria Constituição enunciava, em seu Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (art. 50), a necessidade de promulgação, em um ano, de lei sobre instrumentos de política agrícola, já antevendo a imprescindibilidade de uma mudança no direito agrário, diante do novo quadro constitucional. Tal feito, com claros indicativos de um bloco de constitucionalidade para a realização da ordem econômica, foi efetivado na Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991, como veremos mais a frente.

Após a Lei 8.171, de 1991, ainda algumas modificações normativas ocorreram em torno do Sistema Nacional de Crédito Rural. A mais relevante delas o Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996 (hoje revogado e substituído pelo Decreto n. 9186/2017, mas ainda cumprindo o mesmo papel), que cria o Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), primeiro programa de crédito específico para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. Lembremos ainda que, posteriormente, o próprio conceito de agricultura familiar foi, de forma inédita, inscrito legalmente, com a vigência da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, tendo por base a própria experiência pioneira do Pronaf.

Importante lembrar, reflexivamente, que a Constituição Federal, além de inserir a soberania nacional como fundamento da República (art. 1º. I) e depois como princípio de independência nacional nas relações internacionais (art. 4º, I), a insere nominalmente também como princípio inafastável da ordem econômica, no inciso I do seu artigo 170. Tal busca, como bem define Eros Grau<sup>423</sup>, deseja definir programas de políticas públicas voltadas para viabilizar a participação brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional.

Ou seja, abrir um crédito institucionalizado, com recursos separados e controlados, para tomadores estrangeiros faria o exato oposto de viabilizar a participação brasileira no mercado internacional. Justamente por isso, a previsão da impossibilidade de concessão de créditos rurais para estrangeiros prevista no Manual do Crédito Rural<sup>424</sup>, salvo se captados no exterior após a vigência da Resolução BACEN 3.844/2010.

---

<sup>423</sup> GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 18ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>424</sup> “Se o crédito foi distribuído por bancos oficiais e para investimento fixo, não pode ser beneficiária a filial de empresa sediada no exterior ou a empresa cuja maioria do capital com direito a voto pertença a

À impossibilidade de tomar crédito – parcialmente mitigada após 2010 – foi somada à condição da pessoa física ou jurídica estrangeira a proibição de adquirir ou arrendar imóveis rurais em território nacional, por força da Lei 5.709. de 7 de outubro de 1971.

Todavia, mesmo diante desses princípios constitucionais, uma série de exceções a essa regra foram sendo abertas, especialmente no tocante ao crédito, desde a possibilidade já vista de disponibilizar recursos não controlados ou mesmo a tentativa de se flexibilizar o conceito de pessoa jurídica estrangeira que teve seu auge na revogação, pela Emenda Constitucional n. 06 de 1995, do artigo 171 da Constituição Federal, buscando o fim da equiparação da pessoa jurídica brasileira controlada por estrangeiro à pessoa jurídica estrangeira.

Entretanto, por força do Parecer AGU LA n. 01/2010 – aprovado pelo Presidente da República, vinculando, portanto, toda a Administração Federal nos termos do art. 40, §1º da Lei Complementar 73/93 – o texto do artigo 1º, §1º da Lei 5709/71, que equipara a estrangeiras as pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiros, manteve plena vigência, mesmo com a supressão do texto constitucional.

Assim, hoje, temos uma proibição que se encontra efetiva por força de um parecer que interpreta diretamente a Constituição a partir de lei pré-constitucional, considerando-a recepcionada. Dessa forma, não há como negar certa fragilidade de permanência de uma proibição tão relevante à ordem econômica constitucional. Sua vigência seria seriamente posta em dúvida por uma mudança legislativa para que empresa estrangeira, quando acionista e controladora de empresa agrícola brasileira, seja equiparada a empresa brasileira e, assim, possa concentrar ainda mais o volume de capital do crédito fundiário nacional. Iniciativas deste tipo, aliás, não faltam em nossos dias no Congresso Nacional, como é exemplo o Projeto de Lei 4.059/2012, apensado ao Projeto de Lei 2.289/2007, em trâmite na Câmara dos Deputados, com prioridade deferida para pronta apreciação no plenário daquela casa legislativa.

Ainda no tema da concentração do crédito rural brasileiro, fundamental destacar que na ideia de se modificar as relações agrárias e garantir a superação da pobreza no campo brasileiro já estava presente, de forma mitigada, no nascimento do Sistema

---

*peçoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior” BURANELLO, op. cit., 2018. Página 189.*

Nacional de Crédito Rural. A própria lei 4.829, de 1965, em seu artigo 3º indicava, como um dos objetivos do financiamento rural, promover o fortalecimento econômico do produtor rural, “notadamente pequenos e médios”.

A expressão “notadamente” revelava uma preferência não cogente e, ainda, uma preferência não somente pelos pequenos, mas igualmente pelos médios produtores. Na realidade, conforme já analisamos, a concentração fundiária e de renda no campo acabou se agravando ao longo dos anos 1970 e 1980<sup>425</sup>. Somente a partir do advento do Pronaf, em 1991, a realidade começa a se modificar e, mesmo assim, muito vagarosamente.

Todavia, há uma virada fundamental a ser destacada, não só com o advento do Pronaf enquanto linha de crédito específica, mas também pelo reconhecimento da categoria jurídica agricultor familiar, definida legalmente a partir do artigo 3º da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006. Anteriormente, existia uma invisibilidade política e jurídica desses agricultores, estigmatizados como agricultores de subsistência ou de baixa renda<sup>426</sup>, o que tornava até mesmo o debate da desigualdade concreta difícil de se colocar, inclusive no censo agropecuário.

Não há como negar os números auspiciosos: em 2,6 milhões de unidades de produção atendidas, o Pronaf financiou crédito crescentemente, partindo de um volume de R\$ 650 milhões em 1996, para R\$ 6,6 bilhões na safra de 1999/2000 e chegando já a R\$ 28,9 bilhões em 2015/2016<sup>427</sup>. Todavia, a estimativa é de que somente 40% dos agricultores familiares brasileiros estejam acessando o Pronaf e, ainda, a disponibilização de crédito segue se concentrando – como aconteceu desde o início do SNCR, nos anos 1960 – dessa vez em agricultores familiares mais capitalizados e produtores de commodities da região Sul, Sudeste e Centro-Oeste<sup>428</sup>.

E, ainda, mesmo que esse aumento exponencial para quase R\$ 30 bilhões deva ser celebrado, é bom sempre lembrar que, no mesmo ano, o financiamento “tradicional” concedido a chamada “grande agricultura” contava com uma cifra superior a R\$ 200

---

<sup>425</sup> SAYAD, op. cit. Página 06.

<sup>426</sup> GRISA, Catia, WESZ JR., Valdemar João e BUCHWEITZ, Vitor Duarte. *Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações*. In: RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, n. 02, p. 323-346. Abr./Jun., 2014.

<sup>427</sup> Dados da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, podendo ser encontrados em <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/pronaf-20-anos-de-apoio-aos-agricultores-familiares>

<sup>428</sup> GRISA et alli., op. cit., 2014.

bilhões<sup>429</sup>, também subsidiados, ainda que direcionados para estratos já bem estabelecidos economicamente.

Mesmo sem conclusões peremptórias, essa tendência à concentração produtiva, regional e de renda permanece mesmo em uma linha de financiamento específica para agricultores familiares, voltada a aumento de renda e diminuição de desigualdades. Portanto, podemos pensar que, na prática, a participação dos tomadores de crédito, ou dos potenciais tomadores, da agricultura familiar ainda é quase nula nos regramentos efetivos do SNCR, sem mudanças reais mais significativas desde sua instituição nos anos 1960.

Como já salientamos, a “regra que vale”, o “jus honorarium”<sup>430</sup> do direito creditício rural é o Manual do Crédito Rural, sem participação democrática alguma. Ao cotejar tal situação, por mais técnica que possua em sua aplicabilidade, com o artigo 187 da Constituição Federal, que exige a “participação efetiva” de produtores e trabalhadores no planejamento e execução da política agrícola, que é centralizada no crédito, percebemos que, neste aspecto há uma flagrante inconstitucionalidade desse procedimento tecnocrático e que, talvez, possa dar algumas pistas dos motivos de, mesmo hoje em dia, permanecermos sem alterar, significativamente, a direção social do montante do crédito rural para os produtores mais necessitados. A importância desse artigo como um mecanismo de democracia direta e participativa essencial já foi inclusive ressaltado pelo próprio STF em 2002<sup>431</sup>, sem, entretanto, até o presente momento, muita repercussão prática.

Ao se ver em retrospectiva a política agrícola desde o início do SNCR, há avanços ainda tímidos nesses aspectos centrais de nossa Constituição Econômica que deveriam ser eixos principiológicos do Sistema Nacional de Crédito Fundiário, como a redução das desigualdades e a soberania nacional. Mesmo com uma melhora no sistema, falta uma “entrada triunfante” do Crédito Rural em sua função constitucional de salvaguarda do mercado interno, do abastecimento alimentar e, especialmente, de alavancagem da renda e da qualidade de vida de agricultores familiares, especialmente os mais empobrecidos.

---

<sup>429</sup> Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2018/09/salvacao-da-lavoura.shtml>

<sup>430</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *O Indispensável Direito Econômico*. In Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial, Rio de Janeiro, Forense, 1978, pp. 453-472. Página 454.

<sup>431</sup> “Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) –, a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública (v.g., art. 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, § 3º; art. 74, § 2º; art. 187; art. 194, parágrafo único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224)”. (ADI 244, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 11-9-2002, P, DJ de 31-10-2002.)

É urgente modificar a base tecnocrática construída pelo governo militar ainda nos anos 1960, com o Manual do Crédito Rural centralizando toda a decisão sobre os meandros do crédito rural. Uma adequada inserção democrática nesse poderoso instrumento normativo – seja pela participação da sociedade civil organizada dos produtores e trabalhadores rurais nos colegiados normativos, seja pelo debate em termos legislativos no Congresso Nacional de representantes eleitos – poderia viabilizar a constitucionalidade efetiva do SNCR e, assim, sua maior eficácia no cumprimento dos objetivos constitucionais da República de construção de uma sociedade justa, livre e solidária (art. 3º. I).

Todavia, é importante, a partir de agora, entender que, com o fim da ditadura militar, a Assembleia Constituinte, por um lado, foi tópica e não alterou de forma determinante a política agrícola e creditícia nacional (“terra de ninguém”, nas palavras de José Gomes da Silva<sup>432</sup>), se resumindo a necessidade de participação social do artigo 187 – ainda não implementada e que tanto nos apegamos nesse tópico para propor uma mudança no sistema creditício da ditadura militar.

Contudo, se olharmos o fim da ditadura e o processo constituinte não pela ótica da política agrícola e sim da política agrária e da reforma agrária, a discussão da assembleia constituinte foi altamente inflamada, com todo o debate pré-1964 reacendido e, diante do fortalecimento científico e didático do direito agrário que descrevemos no início desse tópico, mudanças significativas irão ocorrer, com um processo que será permeado por emendas populares e por formações de grupos à direita e à esquerda que disputarão, palmo a palmo, cada vírgula que será gravada no texto de 1988 sobre o assunto.

### **3.7. O Direito Agrário no Processo Constituinte**

A Assembleia Constituinte de 1987-88 teve um texto, no cômputo geral, progressista, especialmente em razão do processo de participação social na sua elaboração, inédito na vida social brasileira. E a Reforma Agrária voltou, no bojo desse

---

<sup>432</sup> “Se é bem verdade que a Reforma Agrária seria a futura bandeira de luta e a política agrícola aparecia como a terra de ninguém”. SILVA, José Gomes da. *Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte de 1987/88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. Página 45.



processo, a ordem do dia, como “mais esta luta pela modificação do regime de posse e uso da terra agrícola no Brasil”<sup>433</sup>.

Na contribuição ao texto via emendas populares, o texto sobre reforma agrária teve mais de um milhão e duzentas mil assinaturas (1.201.400 assinaturas, exatamente)<sup>434</sup>, sendo considerado o terceiro tema de maior importância em pesquisa à época, atrás somente do ensino gratuito e da distribuição de renda.<sup>435</sup>

Mesmo com diversos retrocessos na pauta da política agrária – e o pequeno avanço da participação social na política agrícola do já citado artigo 187 – todo o processo constituinte deixou claro que a questão agrária, e a reforma agrária, é assunto constitucional de mais alto nível, sendo necessária sua disposição expressa para que seu processo seja estabelecido na vida real. Nas palavras de José Gomes da Silva, presidente do Incra ao tempo da Constituinte:

A Reforma Agrária, pelas modificações que determina na estrutura da sociedade, exige respaldo legal no mais alto nível de ordenação jurídica do país onde é realizada. Essa a razão pela qual as constituições precisam ser devidamente adaptadas como um primeiro passo ao desencadeamento do processo. Abrem, assim, o caminho para que leis complementares e ordinárias, decretos, portarias, instruções e toda a sequência de dispositivos reguladores disponham sobre os detalhes que o processo agro-reformista deve obedecer. O caso brasileiro não fugiu a essa regra.<sup>436</sup>

Um dos dispositivos expressos mais significativos – e por vezes pouco comentado – é a inserção da função social da propriedade como cláusula pétrea, dentro do artigo 5º, como direito e garantia fundamental, modificando inclusive a própria noção jurídica de garantismo, de um viés individual para um viés coletivo.

É significativa, pois, a topografia constitucional e, inclusive e principalmente, porque ao garantismo individual anterior, contrapôs-se o garantismo coletivo. De conseguinte, aparece a declaração de direitos coletivos. O direito de propriedade, por

---

<sup>433</sup> SILVA, José Gomes da. *Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte de 1987/88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. Página 14.

<sup>434</sup> A Emenda Popular da Reforma Agrária foi subscrita por 17 entidades, cujas principais seriam: ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária), CUT (Central Única dos Trabalhadores), CPT (Comissão Pastoral da Terra), CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), CIMI (Conselho Indigenista Missionário), DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra) e MNDDH (Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos).

<sup>435</sup> SILVA, José Gomes da. *Op. cit.* 1989. Página 14.

<sup>436</sup> SILVA, José Gomes da. *Op. cit.*, 1989. Página 13.

exemplo, continua assegurado. Entretanto, também o está, o direito coletivo e/ou difuso, que é atendido pela função social da propriedade (art. 5º, XXII e XXIII). Não contém mais, a democrática Constituição de 1988, breve referência à função social como se fora um “cala-boca” às tensões político-sociais. Há de se concluir, a lume dos novéis dispositivos, que o ordenamento básico brasileiro acolhe a propriedade privada, porém a que não entre em rota de colidência com o direito coletivo.<sup>437</sup>

O significado relevante dessa topografia é o reconhecimento ao artigo 5º como um todo, por força do art. 60, §4º, IV, da condição de cláusula pétrea. Ou seja, passa a função social da propriedade a fazer parte do próprio espírito fundamental inalterável do texto. Não existira, portanto, nenhum outro patamar mais elevado para sua inserção. Ao inserir no rol de direitos fundamentais que “a propriedade atenderá a sua função social” (art. 5º, XXIII, sendo o mesmo texto da Constituição Italiana – art. 42, 2 – e da Espanhola – art. 33, 2) e não mais simplesmente como preceito da ordem econômica (como era nas constituições anteriores e foi repetido em 1988 a partir do artigo 170), o texto constitucional trouxe a noção de “acesso” a bens (e à terra) como questão fundante, como direito dos indivíduos não-proprietários. Isso leva, inclusive, alguns autores, a entender que essa topografia constitucional permitiria, inclusive, considerar a própria reforma agrária como direito humano fundamental<sup>438</sup>.

Por um lado, observando com a ótica do direito agrário, esse dispositivo salientando o acesso à terra abriria espaço para novas formas de aquisição de imóveis, como a própria usucapião constitucional rural (artigo 191 da Constituição de 1988) ou mesmo a consolidação de planos periódicos de reforma agrária para assentamentos de trabalhadores sem-terra. E, ainda, indicaria um direito inclusive de não-proprietários rurais em relação a direitos coletivos e difusos que necessitariam da materialização

---

<sup>437</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Temas de Direito Urbanístico*. 2ª. Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. Página 19.

<sup>438</sup> “Neste contexto a Reforma Agrária pode ser encaixada enquanto um direito fundamental. Sendo a reforma agrária, conceitualmente, o instituto jurídico destinado à propulsão da justa distribuição de terras e da produtividade (Lei 4.054/64, art. 1, §1º), pode-se afirmar que esta distribuição equitativa está intimamente correlacionada com a dignidade da pessoa humana, uma vez que os indivíduos só adquirem uma condição digna de vida ao possuírem uma situação de sobrevivência. Em estando a reforma agrária vinculada com a dignidade da pessoa humana, isto é, a reforma agrária possibilita a propulsão da dignidade da pessoa humana, este instituto jurídico pode ser considerado um direito fundamental do homem, uma vez que é capaz de materializar e efetivar os direitos subjetivos inerentes à condição humana. Não bastasse essa análise conceitual, a própria Constituição Federal de 1988 traz em seu texto dispositivos previstos no rol do artigo 5º, que conferem expressamente características de direitos humanos fundamentais à reforma agrária” LIBERATO, Ana Paula Gularte. *Reforma Agrária: Direito Humano Fundamental*. Curitiba: Juruá, 2004. Páginas 83-84.

fundiária para sua eficácia, como seriam o direito ao trabalho rural digno ou mesmo a um meio-ambiente sustentável.

Enfim, o reconhecimento de um direito fundamental relacionado a função social gera, necessariamente, o reconhecimento de um dever fundamental do proprietário, de garantir pretensões constitucionalmente relevantes de não-proprietários. Nas palavras de Fábio Konder Comparato:

Importa não esquecer que todo direito subjetivo se insere numa relação entre sujeito ativo e sujeito passivo. Quem fala, pois, em direitos fundamentais está, implicitamente, reconhecendo a existência correspectiva de deveres fundamentais. Portanto, se a aplicação das normas constitucionais sobre direitos humanos independe da mediação do legislador, o mesmo se deve dizer em relação aos deveres fundamentais. (...) Com relação aos demais sujeitos privados, o descumprimento do dever social de proprietário significa uma lesão ao direito fundamental de acesso à propriedade, reconhecido doravante pelo sistema constitucional.<sup>439</sup>

Para além dessa relevante alteração no rol de direitos fundamentais, o debate da reforma agrária e da política agrária se circunscreveu, mais intensamente, no capítulo da ordem econômica e, nesse capítulo, na tentativa de constitucionalizar os avanços do Estatuto da Terra de 1964, o que viria a ser a consolidação definitiva do direito agrário brasileiro, pelo menos em termos normativos. Já o avanço em relação a autonomia jurisdicional foi possível por um bom tempo nos debates constituintes, com a instituição da justiça agrária como tema, mas desaparece nos debates da Comissão de Sistematização, se reduzindo somente a competência da justiça federal sobre o direito agrário<sup>440</sup>.

No próprio compromisso de 7 de agosto de 1984, entre os maiores partidos à época (PMDB e PFL) que garantiu a eleição de Tancredo Neves, o compromisso constituinte em relação a questão agrária era de realizar “reforma agrária mediante o cumprimento do Estatuto da Terra e melhoria de vida do homem do campo”<sup>441</sup>

---

<sup>439</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Direito e Deveres Fundamentais em Matéria de Propriedade*. In: STROZAKE, Juvelino (org.). *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: RT, 2000. Páginas 141-142

<sup>440</sup> Após a Constituição, o debate da justiça agrária jamais voltou, sua ampliação máxima foi a possibilidade de instituição pelo Judiciário de varas agrárias (artigo 126, CF), tornado norma pela Emenda Constitucional 45, de 2004. Entretanto, nem mesmo essas varas agrárias foram completamente implementadas até hoje.

<sup>441</sup> SILVA, op. cit. 1989. Página 28.

Realmente, o texto do artigo 186 da nossa vigente Constituição<sup>442</sup> tem uma semelhança quase absoluta com o parágrafo 1º do artigo 2º do Estatuto da Terra de 1964<sup>443</sup>.

Diversos movimentos sociais e sindicais insistiram em avanços em relação ao modelo jurídico vigente da ditadura militar, já que, como afirmava José Gomes da Silva, um dos redatores do Estatuto da Terra: “É preciso convir que é muito pouco manter um texto com 23 anos de velhice para uma CF que se propõe a orientar a vida jurídica da nação por mais meio século à frente”<sup>444</sup>.

Entre as principais propostas de avanço da sociedade civil, revisadas pelo professor de direito econômico da USP, Eros Roberto Grau<sup>445</sup>, estavam a perda sumária de terras em determinados casos, a instituição do módulo rural máximo gerando o fim do latifúndio por extensão<sup>446</sup>, a indenização oferecida no montante da conduta antissocial do latifundiário e a criação de um fundo nacional específico para a reforma agrária<sup>447</sup>. Em todas essas propostas, pode-se perceber uma base comum de que seria imprescindível a concepção de direito agrário como direito econômico para que este tivesse uma

---

<sup>442</sup> 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.

<sup>443</sup> Art. 2º. § 1º 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 cultivem.

<sup>444</sup> SILVA, op. cit, 1989. Página 147

<sup>445</sup> SILVA, op. cit. 1989. Página 57.

<sup>446</sup> Na Assembleia Constituinte, a proposta dos movimentos sociais foi feita em nome da CNRA – Campanha Nacional pela Reforma Agrária – da qual faziam parte, especialmente, a ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária), a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura) e a CPT (Comissão Pastoral da Terra). A apresentação, feita pelo, à época, ex-procurador geral do Incra, Luiz Edson Fachin, se deu nos seguintes termos: “*A estrutura da proposta da CNRA, na explicação que a seguir deu Luiz Edson Fachin foi baseada em cinco pontos de sustentação. O primeiro deles está na tendência contemporânea da legislação de conceder supremacia dos direitos sociais e coletivos sobre os interesses privados; logo em seguida vem a disciplina específica a nível do Direito Constitucional Comparado, como é o caso da ‘propriedade obriga’ da CF alemã; a coerência constitucional brasileira que sempre tem mostrado avanços no tratamento da questão agrária – diminuindo os privilégios e aumentando as limitações – autoriza também a inclusão de alguns dispositivos que muitos consideram avançados; um quarto indicativo da sustentação jurídica da proposta, para Fachin, é da incorporação e aprimoramento de conceitos já parcialmente adotados pela legislação ordinária, notadamente a definição constitucional do direito de propriedade que ele localiza, hoje, no artigo 160 da CF conjugado com o §2º do Estatuto da Terra, que desde 1964 imprime à propriedade da terra uma função social. (...) Ainda em termos de avanço, a CNRA sugere a limitação da área, já existente através da restrição contida no artigo 171 da CF para alienação de terras públicos e no instituto do latifúndio por dimensão (art. 46, §1º, b do ET).*” SILVA, op. cit. 1989. Página 58-59.

<sup>447</sup> SILVA, op. cit. 1989. Página 32.

efetividade real e, portanto, era relevante o entendimento da terra como bem de produção e a interdição urgente de sua monopolização, para a construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento que envolvesse o campo.

Com clareza ainda maior, podemos ver alguns dos principais eixos dessa concepção econômica da pauta agrária no anteprojeto constitucional do professor Fábio Konder Comparato, que entendia a questão agrária, inevitavelmente, como uma questão de política econômica e de direito antitruste, com a seguinte sugestão de redação:

“Art. 120. A terra é capital produtivo, de interesse nacional. §4º. Para reprimir a concentração abusiva da propriedade de terras incultas, a lei federal regulará, em processo contraditório, a expropriação sem indenização”<sup>448</sup>

Tratar a regulação da terra como um bem de produção suscetível de uma odiosa monopolização e sua consequência inevitável de torná-la objeto de institutos de antitruste, visando combater o poder econômico era de um tema relevante para os juristas de direito econômico de então. A busca seria por impossibilitar o domínio de áreas excessiva, assim como o domínio estrangeiro ilimitado:

As regras do Direito Econômico estariam confinadas apenas aos bens móveis?  
(...) A acumulação particular de terras agricultáveis para fins de especulação, ou a retenção de terras públicas do mesmo tipo sem utilização compatível com os interesses da coletividade representam manifesto abuso de propriedade. O mesmo se diga do entesouramento de metais preciosos. (...) O abuso da não-utilização de bens produtivos, ou de sua má utilização, deveria ser sancionado mais adequadamente.<sup>449</sup>

Todavia, em sua parte essencial, nenhuma dessas propostas, seja da sociedade civil seja a do professor Comparato – que declinou o convite para a Comissão de Notáveis de José Sarney –, foi incorporada ao texto, entretanto. O que não impediu inúmeros debates após a promulgação constitucional, mas, no debate da Assembleia, o jogo político foi diferente.

---

<sup>448</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil – Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

<sup>449</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Função Social da Propriedade dos Bens de Produção*. In: *Revista de Direito Mercantil*, vol. 63, junho/setembro de 1986. Páginas 71-79.

Por mais que, no bojo da sociedade, tais movimentos tivessem mais capilaridade e aceitação, inclusive com o apoio veemente da Igreja Católica da época, dentro do conjunto da Assembleia Constituinte, eram as entidades patronais agrárias, especialmente a CNA (Confederação Nacional da Agricultura) e a UDR (União Democrática Ruralista), que tinham maior articulação na sua defesa de uma autodenominada “livre iniciativa” no meio rural<sup>450</sup> e, acabaram conseguindo uma articulação impressionante: “quando estão em disputa questões como a do direito de propriedade, acontece uma união entre Centro e Direita”<sup>451</sup>. Surgia um dos protagonistas da constituinte (e depois de toda a política da Nova República), com um bloco político conservador conhecido como “Centrão”, cujo contraponto era feito por poucos constituintes identificados historicamente com os movimentos camponeses, entre eles, inclusive, novamente, o incansável Plínio de Arruda Sampaio.

Então, novamente, a polarização estava feita, e a reforma agrária seria a mais prejudicada por ela, como tinha sido na derrocada do governo Jango, em 1964:

A agricultura iria fatalmente acirrar conflitos ideológicos, seja pelas paixões que a questão agrária ainda desperta, sobretudo com o crescimento da UDR e a escalada de violência no campo (...) Com o decorrer do processo constituinte e a polarização das posições, esses (...) passaram a identificar-se simplesmente com as duas entidades mais atuantes que sobreviveram: a CONTAG, apoiada em algumas ocasiões pelo MST, e a UDR, ativa e violenta, promovendo um vale-tudo custeado pelos seus bois e pela audácia de Ronaldo Caiado de Castro, um médico-terratentente, membro de poderosa família goiana, que se atirou à frente da curiosa entidade, aproveitando a experiência de uma militância política na direita de Paris.<sup>452</sup>

O resultado foi uma alegada antinomia estabelecida entre o inciso II do artigo 185 e todo o teor do artigo 186 do texto constitucional que, para alguns mais conservadores, tornaria ineficaz este último. Esse debate se deu em uma Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária que se instalou no bojo da Comissão da Ordem Econômica, presidida pelo senador conservador Edson Lobão (PFL) mas que tinha seu contraponto no relator da Comissão, o deputado Oswaldo Lima Filho (PMDB),

---

<sup>450</sup> SILVA, op. cit. 1989. Página 35.

<sup>451</sup> SILVA, op. cit. 1989. Página 41.

<sup>452</sup> SILVA, op. cit. 1989. Página 44.

ex-ministro da Agricultura<sup>453</sup> do governo deposto de João Goulart e um dos grandes apoiadores do governador Miguel Arraes no Estado de Pernambuco. Oswaldo Lima Filho, em seu relatório final, chegou inclusive a adotar o instituto da área máxima em 100 módulos rurais, mas que foi derrubado por um substituto dos constituintes conservadores, com o auxílio de ameaças de morte e tentativas de suborno e até o “desaparecimento” de um deputado<sup>454</sup>, devidamente registrado nos anais da Constituinte<sup>455</sup>.

Todavia, mesmo com a derrubada do relatório, foi mantida, por votação, no artigo 186, a expressão “simultaneamente” para “amarrar os quatro parâmetros que compunham a função social”<sup>456</sup>. Essa comemorada vitória, na verdade, só reproduzia constitucionalmente, como vimos, os termos do Estatuto da Terra dos militares, mas foi suficiente para levantar o Centrão em uma cruzada para tornar ineficaz tal expressão, adotando a estratégia da UDR de proteção total a “propriedade produtiva”. A tese da UDR acabou consignada, após debates com manobras regimentais que, seguidamente, beiravam às vias de fato, no artigo 185, II, que supostamente impediria tal imóvel de desapropriação sancionatória, única sanção real imposta pelo artigo 184 à propriedade rural que não cumprisse sua função social.

Entretanto, a questão da propriedade produtiva só veio a ser apresentada pela UDR no mês de maio, como um contragolpe, tão próximo, ao final dos trabalhos. Houve seis votações para aprovação do Texto Agrário, somente no último momento que o projeto foi aprovado vencendo a teoria da propriedade produtiva, que não poderia ser desapropriada. O resultado final era sim ao projeto da UDR, 267 votos, não 253 votos, abstenções 11 votos. Total 531 votos. Era a vitória da UDR e o sepultamento da reforma agrária constitucional.<sup>457</sup>

Mesmo que o vaticínio de José Gomes da Silva na citação acima tenha sido um pouco excessivo, até hoje reverbera no debate jurídico esse imbróglio, que já tinha sido questionado na própria constituinte pelo, à época, líder do PMDB, Fernando Henrique

---

<sup>453</sup> “Como ministro da Agricultura do Governo João Goulart, Oswaldinho apoiou a Reforma Agrária, sendo este um dos poucos casos em que o conservador Ministério da Agricultura apoiou a distribuição massiva e imediata de terras agrícolas”. SILVA, op. cit. 1989. Página 50.

<sup>454</sup> Além de tudo isso, durante uma das votações, o advogado Paulo Fonteles, que era deputado federal suplente e defensor de causas agrárias no Pará, foi brutalmente assassinado. SILVA, op. cit., 1989. Página 103.

<sup>455</sup> SILVA, op. cit. 1989. Página 79-80.

<sup>456</sup> SILVA, op. cit. 1989. Página 83.

<sup>457</sup> MANIGLIA, Elisabete e HAJEL FILHO, Ricardo. Op. cit. 2014. Página 42.

Cardoso: “pode a propriedade, por mais produtiva que possa ser, se colocar acima da lei?”<sup>458</sup>. Sem solução jurisprudencial pacífica, a inclinação da doutrina<sup>459</sup> tem sido resolver tal questão com base em uma interpretação sistemática – e histórica em relação a interpretações de Constituições anteriores – que garanta a maior eficácia constitucional e entende o gravado no artigo 185, II como propriedade socialmente produtiva, ou seja, aquela que cumpre os quatro parâmetros do artigo 186.

O próprio conceito de “propriedade produtiva” da Constituição de 1988 não é puramente econômico. A produtividade protegida pelo texto constitucional não é apenas a produtividade econômica, mas está no que significa de socialmente útil, no que contribui para a coletividade, em suma, no que efetivamente cumpre de sua função social.

Analisando o texto constitucional anterior, Celso Antônio Bandeira de Mello já destacava que a função social da propriedade não comporta apenas conteúdo econômico, associado exclusivamente à produtividade, mas tem seu conteúdo vinculado a objetivos de justiça social, buscando uma maior igualdade material e a ampliação das oportunidades para todos. Se a Carta de 1969 tinha esta interpretação, com muito mais razão deve-se entender o aproveitamento racional e adequado, previsto no artigo 186, I da Constituição de 1988, como produtividade e utilidade social.<sup>460</sup>

Mas o texto constitucional em si segue inalterado, immortalizando uma constituinte em que a participação popular indicava, como nunca, a necessidade de avançar na questão agrária, acabou terminando com um texto mais retrógrado do que o publicado pelo Marechal Castelo Branco, duas décadas antes.

Nesse particular, a nova CF não diminuiu o terrível fosso que separa o sem-terra acampado debaixo de uma lona do seu alçóz da UDR. Pelo contrário, a Carta de 1988 aprofundou o buraco da desigualdade, impedindo, definitivamente, que a questão agrária brasileira pudesse ser resolvida por via pacífica. Ao manter no segundo turno praticamente tudo o que foi aprovado na primeira rodada de votações, inclusive o malfadado inciso que isenta de desapropriação a chamada “propriedade produtiva”, a Assembleia Nacional Constituinte retrocedeu aos idos de 1946, renunciou às conquistas do Estatuto da Terra e desdourou-se quando comparada à Carta outorgada pelos três ministros militares em 17 de outubro de 1969. (...) de nada valerão os direitos individuais

---

<sup>458</sup> SILVA, op. cit. 1989. Página 187.

<sup>459</sup> Salvo pouquíssimas exceções, como SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2005. Página 747.

<sup>460</sup> BERCOVICI, Gilberto. Função Social da Propriedade Agrária – Possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária de propriedade rural que não cumpre todos os requisitos do art. 186 da Constituição de 1988. In: RTDC. Volume 31. Julho/Setembro 2007. Página 262



e sociais dos trabalhadores inscritos no capítulo referente à Ordem Social se, no capítulo da Ordem Econômica, nos são tirados os meios materiais para exercê-los<sup>461</sup>

Essas conclusões de José Gomes da Silva, que foi um dos peritos que mais de perto acompanhou a política agrária no âmbito da Assembleia Constituinte, serão ainda mais proféticas quando, na primeira eleição da Nova República, o governo federal será tomado por uma onda neoliberal, que questionaria até os poucos avanços que conseguiram permanecer inscritos na ordem econômica constitucional.

### **3.8. A Nova República e a política agrária “de emergência”**

No imediato período pós-constituinte, a reforma agrária foi praticamente esquecida pelo Governo Federal. Nunca priorizada pelo primeiro governo eleito de Fernando Collor (1990-1992), estava longe de se transformar, palpavelmente, em um projeto nacional de desenvolvimento, em uma política econômica de longo prazo, conforme tinha sido o sentimento exposto pelo constituinte Plínio de Arruda Sampaio ao convocar uma sessão extraordinária exclusiva para se debater a Reforma Agrária em 1987:

Plínio deixou claro que o objetivo de uma Reforma Agrária nos dias de hoje não é lograr o aumento da produção ou da produtividade agrícolas, pois isso a simples modernização conservadora tem alcançado, mesmo à custa da deterioração da natureza, da invasão de áreas indígenas e dos genocídios que hoje ensanguentam o campo. A Reforma Agrária, para Plínio, destina-se a assegurar a democracia, eliminar em prazo razoável a pobreza, permitir um crescimento equilibrado que não agrida a natureza, que não agrida o índio, que não espolie o trabalhador rural.<sup>462</sup>

Esse sumiço das políticas públicas persistiu por um bom tempo na Nova República, e era proposital, na medida, inclusive, do que ficou disposto no artigo 50 do

---

<sup>461</sup> SILVA, op. cit. 1989. Página 199-200.

<sup>462</sup> SILVA, op. cit. 1989. Página 109.

Ato de Disposições Constitucionais Transitórias<sup>463</sup> que inseria um prazo emergencial de um ano para a promulgação da lei agrícola, prazo que não foi consignado em relação a necessária lei agrária. Com menos de um ano de mandato do primeiro governo eleito, estava publicada a Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991, o que, no fundo, significava uma tentativa de colocar em prática “uma velha reivindicação latifundiária: substituir a reforma agrária por uma simples política de crédito fundiário”<sup>464</sup>.

Maior evidência ainda de que a modernização conservadora da ditadura militar seguiria muito bem lembrada e aprofundada, com seu privilégio para grandes propriedades e para o setor patronal, foi a promulgação da Lei 8.315, de 23 de dezembro de 1991. Esta lei reformula a estratégia de assistência técnica e educação rural com a criação do Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), uma entidade paraestatal com contribuição mensal compulsória, tributação própria e carimbada, mas, por força do artigo 2º, com organização e administração privada, a cargo da CNA (Confederação Nacional da Agricultura), a maior representante dos grandes agricultores nacionais, basicamente voltados a agroexportação.

Essa foi a toada das políticas estratégicas conseguintes, com a exceção dos esforços do governo Itamar Franco (1992-94) para enfim regulamentar a legislação infraconstitucional de referência sobre política agrária (que tinha ficado sem prazo no texto constitucional), o que conseguiu, especialmente com a Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e a Lei Complementar 76, de 6 de julho de 1993, que dispunha sobre o complemento processual necessário para a desapropriação sancionatória agrária<sup>465</sup>.

Esse esquecimento só não ocorreu na realidade da sociedade brasileira, já que os movimentos rurais (com a consolidação nacional do MST, inexpressivo antes da Constituição Federal) e os conflitos no campo escalavam de maneira inédita.

No lugar de uma proposição estratégica, entretanto, que seria parte do conceito de reestruturação que compõe a definição de reforma agrária, o que ocorreu foi a

---

<sup>463</sup> Art. 50. Lei agrícola a ser promulgada no prazo de um ano disporá, nos termos da Constituição, sobre os objetivos e instrumentos de política agrícola, prioridades, planejamento de safras, comercialização, abastecimento interno, mercado externo e instituição de crédito fundiário.

<sup>464</sup> SILVA, op. cit., 1989. Página 193.

<sup>465</sup> Essas legislações publicadas, assim como a postura geral do Governo Itamar Franco, foram relevantes também para arrefecer um processo de criminalização da questão agrária, à época, tentando compor tais conflitos na esfera política e jurídica: “*Para desagrado de muitos, a promulgação da Lei Agrária retirou a questão fundiária do âmbito de competência da política, para remetê-la ao campo da política agrária. Nesta, os atores sociais não podem jogar o jogo da violência, nem a dos opressores nem tampouco a dos oprimidos*”. DELGADO, op. cit. 2018 Página 265.

transformação do governo federal em uma instância meramente reativa a grandes conflitos que ocorriam e ganhavam repercussões internacionais (quando não buscava simplesmente a criminalização desses atores, como na Medida Provisória 21.83-56, de 2001, conhecida como “MP Anti-MST”<sup>466</sup>, que gerou um longo debate no Supremo Tribunal sobre sua constitucionalidade duvidosa<sup>467</sup>).

A mais simbólica dessas “reações emergenciais” e especialmente expressiva desses arranjos institucionais de ocasião, foi a criação do Ministério “Extraordinário” de Política Fundiária, pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) em 29 de abril de 1996, resposta ao conhecido massacre de sem terras no município de Eldorado dos Carajás, no Pará, dias antes<sup>468</sup>. Nada havia mudado no real arranjo de forças do governo

---

<sup>466</sup> A Medida Provisória simplesmente retira imóveis ocupados por movimentos sociais para reivindicar a reforma agrária de qualquer possibilidade de inserção em programas de reforma agrária, inserindo o §6º no artigo 2º da Lei 8.629/1993, nos seguintes termos: “§ 6º. *O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.*”. Foi uma reação do Governo Fernando Henrique a decisões do judiciário (especialmente do STJ, como a realizada nos Habeas Corpus 4399/SP, de 1996 e 5.574/SP, de 1997) que descaracterizavam tais manifestações sociais como crimes de esbulho possessório. Até hoje, o STF ainda tenta flexibilizar e interpretar restritivamente esse vigente dispositivo da MP (hoje com permanência de lei), para tentar acomodá-lo em parâmetros constitucionais, como são exemplos os Mandados de Segurança 24.136, 24.484 e 23.857.

<sup>467</sup> O questionamento da constitucionalidade da medida foi imediato, sendo ajuizada a ADI 2.213/DF, julgada cautelarmente já em 2002 (e até hoje com o mérito pendente). Posteriormente, o assunto foi retomado em processo semelhante no AgR-MS 32.752/DF, já em 2015. Na ementa, o relator Celso de Mello realiza um cotejo com a questão fundiária, eixos do direito agrário e chegar a citar a necessidade de “*instrumentos a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social*”. Ou seja, há aqui uma concepção de direito econômico na medida em que se insere a necessidade de mudança da realidade para a resolução de uma política agrária efetiva. Entretanto, mesmo salientando a relevância do debate, ele não é inserido pelo ministro relator como argumento decisório para o acórdão, que acaba concluindo pela constitucionalidade cautelar da Medida Provisória. Interessante observar considerações do voto vencido do Ministro Sepúlveda Pertence que argumenta em termos de um direito objetivo que deseja cumprir ditames do direito agrário e da ordem econômica constitucional, independentemente dos conceitos clássicos do direito civil e de interesses meramente privados. E é nesse ponto que a análise do Ministro Pertence é de que a Medida Provisória institui, inconstitucionalmente, uma sanção administrativa confundida com sanção penal individualizada: “*Trata-se, a meu ver, essa imunidade temporária, dobrada em caso de reincidência do esbulho possessório ou invasão decorrente de conflitos agrários, segundo o §6º, de uma estranha sanção: é uma sanção difusa, uma sanção por classe social. Não se sancionam os partícipes da invasão. Sancionam-se todos os excluídos da propriedade rural, que reivindicam o acesso à terra, mediante um prêmio ao proprietário, por menos que a sua propriedade seja produtiva, por mais distante esteja essa propriedade do cumprimento de sua função social, condição constitucional de sua proteção. Premia-se o proprietário com a imunidade e se pune difusamente a quem quer que possa ter a expectativa de expropriação desta propriedade morta, socialmente morta, para fins de reforma agrária*”

<sup>468</sup> Importante ressaltar que estamos tratando da criação de um ministério “extraordinário” para a reforma agrária, ou seja, emergencial, tendente a extinção com atuação tópica. O Ministério da Reforma Agrária em si já tinha sido criado como MIRAD (Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário), pelo Decreto 91.214, de 30 de abril de 1985, mas com a perspectiva de coordenar um plano perene de reforma agrária,

federal, o Ministério da Agricultura e Pecuária seguia com todas as atribuições agrárias, praticamente, seguia conservador e contra a reforma agrária. Mas estava dada a forma como a Nova República iria lidar com a questão agrária dali por diante, não como uma política planejada, de longo prazo e de repercussão econômica estratégica, mas sim como uma forma de se acalmar ou dar alguma resposta emergencial (ou extraordinária) a conflitos tópicos, em áreas em que os trabalhadores sem-terra já não aguentavam a postergação eterna das promessas constitucionais.

Essa forma emergencial e tópica de se “entender” reforma agrária continuou, inclusive, nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), o que pode ser comprovado por dois fatores, um pela ausência e outro pela quase absoluta recorrência.

Primeiramente, analisemos a ausência. Como vimos desde o início, a lógica da política agrária seriamente implementada por um governo federal estava na reorganização fundiária do campo para um redirecionamento da política econômica como um todo. Como temos defendido desde o início, o direito agrário somente faz sentido como parte do direito econômico. O texto constitucional consagra esse entendimento (que teria sido quase implementado pelo governo João Goulart) de um Plano Nacional de Reforma Agrária, completo, planejado e com etapas (periódico), na linha de um planejamento econômico estatal.

Expressamente, é o artigo 188 da Constituição Federal vigente<sup>469</sup> que impõe tal necessidade planejadora da reforma agrária, a ser compatibilizada com a afetação de terras públicas e devolutas, no aparato institucional de um programa nacional permanente de reforma agrária, a cargo da autarquia Incra.

Antes da promulgação da Constituição de 1988, era o próprio Estatuto da Terra de 1964 que, em seus artigos 33 a 35 legislava sobre Planos de Reforma Agrária periódicos, com projetos específicos, na esfera nacional e nas esferas regionais, que versariam sobre áreas prioritárias, dotações orçamentárias suficientes e prioridade absoluta do governo federal, uma vez aprovados normativamente<sup>470</sup>.

---

como política pública permanente. Todavia, o MIRAD foi extinto na reforma ministerial da Medida Provisória 29, de 15 de janeiro de 1989, ao final do Governo Sarney.

<sup>469</sup> Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

<sup>470</sup> Art. 33. A Reforma Agrária será realizada por meio de planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos e objetivos determinados, de acordo com projetos específicos.

Entretanto, durante a ditadura militar, jamais esse plano nacional (nem mesmo os regionais, diga-se) se estabeleceu no eixo normativo que narramos no nosso primeiro capítulo, ou seja, como um documento formal, como uma norma jurídica. Ou seja, mesmo com o Estatuto da Terra preconizando essa necessidade, ele jamais foi cumprido pelo Executivo Federal, nas palavras do professor Fernando Sodero:

          Todavia, não elabora o Governo os citados planos periódicos, nacional e regionais. Não há processo de Reforma Agrária, com a constituição de propriedades familiares – sua base física – em massa, como é de sua essência. Tapam-se buracos, aqui e ali, apesar da existência de mais de duas dúzias de áreas prioritárias decretadas pelo Poder Executivo, desde 1965. (...) Por que não há Reforma Agrária no Brasil? A resposta é simples: não interessa aos donos do poder. (...) E quais foram e são os meios empregados para impedir a aplicação de uma lei com profundo caráter social e econômico – pois visa a elevação do nível de vida do rurícola e o conseqüente aumento de produtividade decorrente de sua atividade profissional em bases empresariais em nosso País? Simplesmente este: a não aplicação do Estatuto da Terra.<sup>471</sup>

A primeira vez que esse nível organizacional efetivou-se em norma jurídica foi pelo Decreto 91.766, de 10 de outubro de 1985, ainda no Governo Sarney, inaugurando o 1º PNRA, Plano Nacional de Reforma Agrária (com a redação de José Gomes da Silva, presidente do Incra, à época), que prometia beneficiar 1,4 milhão de famílias, mas que também não teve aplicabilidade – não alcançando portando a fase de implementação, cumprindo menos de 1% do número proposto<sup>472</sup> –, tendo seu fôlego extraído para os debates constituintes do ano seguinte e suas principais propostas diminuídas

---

Art. 34. O Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e aprovado pelo Presidente da República, consignará necessariamente: I - a delimitação de áreas regionais prioritárias; II - a especificação dos órgãos regionais, zonas e locais, que vierem a ser criados para a execução e a administração da Reforma Agrária; III - a determinação dos objetivos que deverão condicionar a elaboração dos Planos Regionais; IV - a hierarquização das medidas a serem programadas pelos órgãos públicos, nas áreas prioritárias, nos setores de obras de saneamento, educação e assistência técnica; V - a fixação dos limites das dotações destinadas à execução do Plano Nacional e de cada um dos planos regionais. § 1º Uma vez aprovados, os Planos terão prioridade absoluta para atuação dos órgãos e serviços federais já existentes nas áreas escolhidas. § 2º As entidades públicas e privadas que firmarem acordos, convênios ou tratados com o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, nos termos desta Lei, assumirão, igualmente compromisso expresse, quanto à prioridade aludida no parágrafo anterior, relativamente aos assuntos e serviços de sua alçada nas respectivas áreas.

<sup>471</sup> SODERO, op. cit., 2006. Página 319.

<sup>472</sup> SCOLESE, Eduardo. *A Reforma Agrária*. São Paulo: Publifolha, 2005.

substancialmente para atender as demandas de setores dos grandes proprietários, especialmente a Confederação Nacional da Agricultura (CNA)<sup>473</sup>.

Após a promulgação da Constituição em 1988, também não foi mais publicado nenhum decreto anunciando formalmente um Plano Nacional de Reforma Agrária.

O mais próximo que se chegou foi a elaboração, no âmbito do Partido dos Trabalhadores, de um projeto (chamado “Vida Digna no Campo”<sup>474</sup>), coordenado pelo já idoso Plínio de Arruda Sampaio<sup>475</sup>, que foi apresentado em 2003 pelo governo federal recém-eleito, em uma conferência nacional com entidades camponesas, como um 2º. Plano Nacional de Reforma Agrária. Mesmo com algumas reduções significativas em relação ao projeto inicial dos movimentos sociais, especialmente na meta de famílias assentadas (menos da metade do que tinha sido proposto no 1º PNRA<sup>476</sup>), a apresentação oficial do governo mantinha uma estratégia real de reforma agrária, que pudesse se sustentar como um eixo estratégico, a movimentar a ação coordenada – e planejada, portanto, – de diversas instituições federais:

Recuperar essa capacidade de ação governamental planejada, combinada com a prática democrática do diálogo social, representa um passo importante – e não menos inovador – para reforçar o caráter dinâmico da Reforma Agrária e acelerar seu papel na constituição de um novo tecido social em âmbito regional e nacional<sup>477</sup>.

Entretanto, não foi somente a normatização como decreto que nunca se efetivou no âmbito do 2º. PNRA do Governo Federal. Também muitas de suas principais propostas

---

<sup>473</sup> MANIGLIA, Elisabete e HAJEL FILHO, Ricardo. Op. cit., 2014. Página 41.

<sup>474</sup> O programa “Vida Digna no Campo” era, todavia, muito mais abrangente que um Plano Nacional de Reforma Agrária, abrangendo também aspectos de política agrícola e de segurança alimentar como um todo.

<sup>475</sup> Na verdade, Plínio foi o coordenador de um grupo de especialistas formado, na mesma estratégia que foi feita nos anos 1960. Dessa vez faziam parte o economista Guilherme Delgado, a socióloga Leonilde Medeiros, os geógrafos Ariovaldo Umbelino de Oliveira e Bernardo Mançano Fernandes, entre outros.

<sup>476</sup> A meta inicial proposta por Plínio de Arruda Sampaio, de 1 milhão de famílias assentadas, foi reduzida pelo governo para 400 mil. “O II PNRA expressa seu compromisso com uma Reforma Agrária massiva ao estabelecer como meta assentar 400.000 novas famílias no período 2003-2006. A força deste número fica evidente quando comparamos com o que foi feito em anos anteriores: de 1995 a 1998 foram assentadas 238.010 famílias; de 1999 a 2002 foram 286.370 famílias. O crescimento progressivo do número de famílias assentadas decorrerá de um grande aumento nos recursos destinados para obtenção de terras. Para 2004, prevê-se um gasto com obtenção quase 4 vezes maior do que foi aplicado anualmente no período de 2000 a 2003.” MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural*. Brasília: NEAD/Governo Federal, 2003. Página 20.

<sup>477</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural*. Brasília: NEAD/Governo Federal, 2003. Página 16.

não foram igualmente implementadas, inclusive a proposta para se rever os marcos jurídicos que impossibilitavam um fluxo desapropriatório coerente com uma reordenação fundiária que se queria verdadeira: a revisão dos índices de produtividade (definidos no artigo 6º. da Lei 8.629, de 1993).

Tais índices ainda datavam de uma parametrização da Instrução Normativa INCRA n. 19, de 1980, baseada em Censo Agropecuário de 1975, ou seja, antes mesmo da consolidação mais relevante da modernização conservadora, fazendo com que seus valores fossem, em sua maioria, módicos<sup>478</sup>. Mesmo com outros dois Censos Agropecuários posteriores efetivados pelo IBGE (2006 e 2017), até o presente momento, nenhuma atualização desses índices foi levada a cabo.

Uma última tentativa de efetivar um Plano Nacional de Reforma Agrária (o terceiro, ou segundo, caso pensemos no aspecto normativo jamais implementado do anterior) foi anunciada em 2016, já no segundo governo Dilma, a cargo do Ministro do Desenvolvimento Agrário de então, Patrus Ananias, mas, novamente, como em 1964, não existiu tempo hábil para sua conclusão, com a saída do governo federal devido ao impedimento presidencial e, logo em seguida, a extinção do próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Aliado a essa ausência de planejamento estratégico, o segundo fator que vislumbramos informar que, na Nova República, a reforma agrária seria somente tópica e a ser realizada em áreas isoladas de conflitos – dispersas geograficamente, portanto – é de um dos mais citados e utilizados instrumentos normativos de política agrária nas últimas décadas: o Decreto 2.250, de 11 de junho de 1997. Publicado ainda do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, esse instrumento normativo foi realmente utilizado à exaustão no período do governo Lula e Dilma (2003-2016). Nesses anos, praticamente todas as desapropriações agrárias levadas a efeito pelo governo federal tiveram por impulso inicial a ato administrativo formal que o artigo 1º do Decreto instituiu:

Art. 1º As entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais e agricultores poderão indicar ao órgão fundiário federal ou ao órgão colegiado de que trata o art. 2º, § 1º, da Medida Provisória nº 1.577, de 11 de junho de 1997, áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária.

---

<sup>478</sup> “Atualização dos índices de definição de improdutividade de terras passíveis de desapropriação para fim de Reforma Agrária a ser analisada pelo Conselho de Política Agrícola.” MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, op. cit. 2003. Página 37.

Ou seja, a máquina pública federal, com competência constitucional dada pelo artigo 184 de verificar o descumprimento da função social dos imóveis rurais no país para sancionar e melhor executar um plano nacional de reforma agrária, somente se movimentava quando provocada, insistentemente, por organizações de trabalhadores rurais que, geralmente, estavam acampados, à beira das estradas desses latifúndios, e conseguiam que, enfim, uma vistoria técnica do Incra fosse realizada nos locais.

Essa movimentação emergencial era feita não somente pelo Incra, mas também – na maioria das vezes – pela Ouvidoria Agrária Nacional, órgão dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que se tornaria a única porta de entrada para as reivindicações de trabalhadores sem-terra no governo federal. Com essa concepção emergencial e reativa, a política agrária não conseguia produzir mais resultados econômicos reais, entrando no século XXI como uma mera política de redução de danos. Desde 1964, teríamos instrumentos para realizar uma reforma agrária que fosse digna do nome, mas o que tínhamos era a conjuntura real de que “já fazia praticamente meio século que operam no governo federal programas de distribuição de terras, sem que se possa convicentemente identificar uma política de reforma agrária”<sup>479</sup>. Por mais que existam números a serem apresentados, não há uma estratégia, um projeto de desenvolvimento alternativo, que necessitaria muito mais do que obtenção de terras geograficamente dispersas.

Como concessão, anuiu em realizar um aparentemente amplo programa de distribuição de terras. Deste, resultou na atualidade um estoque de terras de cerca de 47 milhões de hectares, dos quais pelo menos 33 milhões foram desapropriados, arrecadados ou comprados nos últimos 15 anos (...) Esta “solução” agrária, independentemente do argumento quantitativo (tamanho da distribuição x tamanho do problema), está notoriamente contaminada, assim como a Lei Áurea, no século XIX, pela ausência de um Projeto de Desenvolvimento dos Assentamentos.<sup>480</sup>

Do outro lado, da política agrícola voltada para grandes propriedades alicerçada na modernização conservadora persistente, permaneceria o conservador e vetusto Ministério da Agricultura que, ignorando por completo a Política Agrária (que agora, nem

---

<sup>479</sup> DELGADO, op. cit. 2018. Página 269-270.

<sup>480</sup> DELGADO, op. cit. 2018. Página 270.



mesmo sua atribuição legal era mais), seguia com a mesma estratégia de quarenta anos antes, fomentando as grandes propriedades, ligadas em cadeias de agroexportação cada vez maiores e com financiamentos públicos ainda mais vultosos.

Se por um lado a política agrária era somente tópica, a política agrícola cada vez mais internacionalizada e ligada a grandes oligopólios mundiais de insumos, se expandia em terras, financiamento e prestígio orçamentário no país todo.

### **3.9. O chamado “Direito do Agronegócio” e seu significado ideológico.**

Após a Constituição de 1988, o Direito Agrário entra, por um lado, em uma fase constitucional, ao ter, como vimos, os seus principais parâmetros gravados nos artigos constitucionais 184 e seguintes e, por outro, esse campo jurídico vai também se adaptando à lógica emergencial das desapropriações-sanções e passa a buscar solucionar problemas jurídicos tópicos. Podemos perceber isso, por exemplo, analisando uma série de publicações relevantes que eram, na verdade, uma coletânea de pareceres<sup>481</sup> que gravitavam em torno de diversas áreas jurídicas, até mesmo pelo direito penal, direito processual penal ou direito previdenciário<sup>482</sup>, por exemplo. Os grandes manuais de direito agrário – como, por exemplo, as obras dos professores Fernando Pereira Sodero, Paulo Torminn Borges, Oswaldo Optiz, Pinto Ferreira, Raymundo Laranjeira ou Octávio Mello Alvarenga – datam todos de antes da Constituição de 1988, mesmo com algumas atualizações tópicas posteriores.

Após isso, salvo raras exceções<sup>483</sup>, em quaisquer das esferas de autonomia, seja científica, seja legislativa ou jurisdicional, “constata-se que substantivamente não houve

---

<sup>481</sup> Alguns exemplos mais paradigmáticos são as coletâneas de STROZAKE, Juvelino (org.). *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: RT, 2000 ou de DRESCH DA SILVEIRA, Domingos Sávio e XAVIER, Flávio Sant’Anna (org.). *O Direito Agrário em Debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. Ainda, no mesmo sentido, as Revistas de Direito Agrário, publicadas pelo Incra (1994, 2006 e 2007).

<sup>482</sup> O aprofundamento no direito previdenciário neste período tem relação direta com a consolidação da Previdência Social Rural, criada ainda na ditadura militar mas amadurecida especialmente após a Constituição de 1988 que equipara, para todos os fins os trabalhadores rurais e urbanos (artigo 6º) e a estruturação da categoria previdenciária do segurado especial, que abrangia (e abrange) produtores em geral, parceiros, meeiros, arrendatários rurais e pescadores artesanais, no bojo da Lei 8.212, de 1991.

<sup>483</sup> Das quais destacamos o manual do professor Benedito Ferreira Marques (MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 12ª. Edição. São Paulo: Atlas, 2016, sendo que a primeira edição é de 1996) e a obra conjunta dos professores Ibraim Rocha, Girolamo Treccani, José Benatti, Lilian Mendes Haber e Rogério Arthur Friza Chaves (ROCHA, Ibraim et ali. *Manual de Direito Agrário Constitucional: Lições de Direito Agroambiental*. 3ª. Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2019).

mudança no direito agrário”<sup>484</sup>. Especialmente na autonomia didática e na sua inserção como disciplina obrigatória na grade dos cursos jurídicos, o avanço foi nulo. As próprias resoluções do Conselho Nacional de Educação jamais incluíram o Direito Agrário em seu eixo de formação fundamental, o que também dificultou, enormemente, a produção sistemática de literatura jusagrarista.

Evidente, portanto, ausência legislativa quanto à imposição e à necessidade de Direito Agrário como parte da formação profissional. Poucas são as faculdades de direito no Brasil que procuram incorporar em seus eixos de formação o estudo do Direito Agrário. O baixo incentivo das faculdades ao ensino da referida disciplina tem como consequência o pouco conhecimento gerado e pulverizado no país, seja por meio jurisprudencial ou doutrinário.<sup>485</sup>

Somando a todo esse descaso de sistematização, tivemos, portanto, como resultado, o espelho jurídico teórico que tentava resolver questões de uma política agrária que já não era mais considerada – efetivamente – parte da agenda de desenvolvimento econômico do país e sim uma mera política social compensatória sem nenhuma vontade política relevante de alterar o uso e a posse da área rural em um dos países mais concentrados territorialmente do planeta.

Todavia, na outra ponta do direito agrário, a política agrícola, não somente a agenda estratégica econômica permanecia a mesma da ditadura militar, como crescia em muitos aspectos. Uma coerência e uma consistência estratégica eram óbvias, inclusive na assunção dos governos Lula e Dilma, que estariam, supostamente, mais no aspecto de centro-esquerda e, talvez, ligados a pautas de reforma agrária mais históricas. Entretanto, ao contrário do esperado, se inaugurava uma nova era econômica, que seria conhecida posteriormente como o “boom das commodities”, uma exportação a qualquer custo, para angariar divisas escassas em nossa balança de pagamentos, de soja, milho, carnes e outras culturas primárias sem, necessariamente, agregar valor agroindustrial.

Um novo ciclo de economia política, claramente configurado nos anos 2000, mediante reestruturação de uma economia política do agronegócio, com expressa

---

<sup>484</sup> DELGADO, op. cit. 2018. Página 273.

<sup>485</sup> BARBOSA, Caroline Vargas e TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. *Escolas Metodológicas de Ensino e o Ensino do Direito Agrário no Brasil: a Aplicação do Método Popper ao Observatório da Justiça Agrária Brasileira*. In: Revista Prima Facie. volume 12, número 23. João Pessoa, PPGCJ, v. 12, n. 23, 2013. Página 11.

estratégia de captura da renda e da riqueza fundiária, segundo critérios da completa “mercadorização” dos espaços territoriais.<sup>486</sup>

Tal consistência no modelo agroexportador, que supostamente teria cumprido seu objetivo de suprir divisas para a balança de pagamento nacional (pelo menos no período 2003 a 2007<sup>487</sup>), acabou produzindo, uma mudança significativa muito mais ampla no que seria hegemônico no campo brasileiro, inclusive nas prioridades e nas temáticas conduzidas, desde então, pelo direito agrário:

Esse divórcio da política agrária relativamente aos fundamentos do direito agrário não é efeito sem causa. Reflete uma estratégia privada dos grandes proprietários fundiários, associados aos grandes capitais e ao Estado, produzindo e reproduzindo no Brasil a chamada “modernização conservadora” da agricultura, no âmbito da qual se nega peremptoriamente a existência de uma questão agrária nacional. O fato, empiricamente indiscutível, de prevalecer uma estrutura agrária altamente concentrada, calcada em direitos de propriedade que se arrogam absolutos, têm consequências sociais, ambientais e políticas perversas para a maioria da população rural e para o País como um todo.<sup>488</sup>

Portanto, no campo jurídico, ao longo dos últimos quinze anos<sup>489</sup>, passam a aparecer uma série de publicações que não mais se reivindicavam dentro do campo do direito agrário e sim, sendo parte de um novo “direito do agronegócio”.

O nome era emprestado na noção de que a agricultura se resumiria a grandes complexos agroindustrial e que teria como ponto de chegada os grandes conglomerados multinacionais de fibras e alimentação processada. Utilizado no Brasil a partir dos anos 1990<sup>490</sup>, o termo “agronegócio” teria tido sua origem (“agribusiness”) em um famoso artigo da Universidade de Harvard, de 1957<sup>491</sup>. Interessante que o termo começa a ser tornar hegemônico no Brasil após um processo de desnacionalização da própria

---

<sup>486</sup> DELGADO, op. cit. 2018. Página 263-264.

<sup>487</sup> DELGADO, op. Cit. 2018. Página 274.

<sup>488</sup> DELGADO, op. cit. 2018. Página 273-274.

<sup>489</sup> Adotamos como paradigmático a publicação de QUEIROZ, João Eduardo Lopes e SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos Santos (coord.). *Direito do Agronegócio*. São Paulo: Fórum, 2005.

<sup>490</sup> “No último governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, começou-se a esculpir uma entidade que pouco a pouco foi ganhando ares de ídolo para as elites rurais, agroindústrias, acadêmicas e burocráticas: o chamado agronegócio.” DELGADO, op. cit. 2018. Página 268.

<sup>491</sup> DAVIS, Jonh e GOLDBERG, Ray. *A Concept of Agribusiness*. Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration, 1957

agricultura, adquirida por setores financeiros e de produção agroindustrial internacional, que já tinham cunhado os termos nos Estados Unidos dos anos 1960 para tentar conquistar uma hegemonia perante a agricultura familiar/pequena agricultura, lá com influência política significativa desde o “Homestead Act” do século XIX<sup>492</sup>. Tanto lá como aqui, a expressão tinha o intuito de desconsiderar a produção agrária real (chamada de atividades “dentro da porteira”) como algo principal, a indicando como somente um estágio, permeado, antes e depois, por cadeias industriais de insumos e processamento dominados por multinacionais. Como é exemplo essa definição, mais de sessenta anos depois do artigo fundador do termo, mas com os mesmos conceitos fundamentais, com somente alguns acréscimos de cadeias produtivas que foram estabelecidas mais recentemente, como da bioenergia:

Hoje, o conceito de agronegócio é representado pelas atividades econômicas antes da porteira, dentro da porteira e após a porteira, que visam a dar amplitude ao termo “agricultura” para antes da porteira até o após a porteira em todas suas relações e desdobramentos de mesmo sentido econômico. Assim, podemos definir o agronegócio como conjunto de atividades econômicas compreendidas entre o fornecimento de insumos, da formação e produção nas unidades agropecuárias, até o processamento, acondicionamento, armazenamento, distribuição e consumo de alimentos, fibras e bioenergia.<sup>493</sup>

Tal perspectiva de desnacionalização da agricultura, nos anos 1980-90 não é, inclusive, um fenômeno restrito ao Brasil, atingindo, pelo menos, a América Latina inteira:

No âmbito das relações entre agricultores e grandes empresas ligadas ao setor (produtores de agroquímicos e de sementes, de agroindústrias alimentares ou de cadeia de supermercados), também se observa no período que se seguiu às reformas e no contexto da globalização, um aumento do poder de pressão dessas empresas – a maioria multinacionais – sobre os produtores agrícolas. Por trás dessa pressão crescente observa-se um processo intenso de fusões e aquisições entre os grandes grupos transnacionais (produtores de sementes, agroquímicos e alimentos, empresas biotecnológicas, grandes cadeias internacionais de supermercados etc.). Tais processos estão proporcionando uma modificação na estrutura do mercado dessas indústrias, com

---

<sup>492</sup> BENETTI, Maria Domingues. *Globalização e desnacionalização do agronegócio brasileiro no pós 1990*. Porto Alegre: FEE, 2004. Página 07.

<sup>493</sup> PARRA, Rafaela Aiex (org.). *Direito aplicado ao agronegócio: uma abordagem multidisciplinar*. Londrina: Thoth, 2018. Página 16.

uma forte tendência para a concentração e a internacionalização da produção, inclusive das decisões produtivas concernentes à agricultura dos países latino-americanos. Tudo isso ligado ao enfraquecimento do papel dos estados nacionais na formulação e aplicação das políticas setoriais para a agricultura, é o que está conduzindo ao desaparecimento da soberania alimentar dos diversos países, junto com uma intensificação das diferenças entre as regiões mais desenvolvidas e as mais pobres.<sup>494</sup>

Na prática, se trata de uma hegemonia de uma forma agroindustrial específica e uma tentativa de encaixe da pequena agricultura como um apoio desse complexo dominado nas duas pontas (insumos e industrialização/beneficiamento) por grandes conglomerados internacionais. Isso levaria a uma perda do controle da forma de produção pelo pequeno agricultor e a impossibilidade de formas desviantes, como assentamentos de reforma agrária e conjuntos de produtores que acessassem feiras regionais para distribuição ou mesmo formas cooperativas de agroindustrialização. Há uma confusão entre agroindústria, conceito genérico possível de diversas formas de efetivação e a adesão, pura e simples, a complexos agroindustriais já existentes.

O novo padrão de crescimento agroindustrial caracteriza-se pela tendência a homogeneizar as técnicas de produção e o nível de eficiência da produção agrícola no momento em que esta se integra à ‘nova agroindústria’<sup>495</sup>

O foco da produção jurídica intitulada “Direito do Agronegócio”, partindo desses pressupostos do “agribusiness” é, por um lado, a resolução dos litígios envolvendo contratantes dessas cadeias agroindustriais a partir de princípios do direito civil clássico (pelos autores desse campo, o direito do agronegócio seria um “capítulo do direito comercial”<sup>496</sup>), especialmente considerando os princípios liberais do direito dos contratos. E, por outro, um ocultamento do debate sobre o controle, o uso e a posse da terra rural, ou seja, a desvinculação da temática do direito do campo de quaisquer debates sobre política agrária.

---

<sup>494</sup> CHONCHOL, op. cit. 2005. Página 47.

<sup>495</sup> BENETTI, Maria Domingues. *Globalização e Desnacionalização do Agronegócio Brasileiro Pós 1990*. Porto Alegre, FEE, 2004. Página 69.

<sup>496</sup> PARRA, op. cit., 2018. Página 16.

Ao sair da concepção coletiva de resolução de problemas agrários, se afasta também de um debate democrático sobre o a produção e o destino do excedente na agricultura. Ao tratar como questão privada, por princípio, vê contratante e contratado como grandes interessados e busca uma retomada anacrônica da lógica do direito civil liberal (esquecido desde a pandectística do século XIX, como vimos no primeiro capítulo) como eixo principal de resolução dos litígios. O que vai indicar que, mesmo com algumas “correções” de injustiças gritantes ou de desigualdades absurdas, o eixo sempre será fomentar as cadeias agroalimentares internacionalizadas no seu fluxo natural, com breves e pontuais correções, como foi feita na recente Lei 13.288, de 16 de maio de 2016, que regulou, pontualmente, alguns aspectos dos chamados Contratos de Integração Vertical, que incluíam pequenos produtores em imensas cadeias produtivas, sem nenhum direito protetivo até então<sup>497</sup>.

Interessante que essa regulação veio a surgir exatamente quando se tem uma diminuição quase absoluta nas desapropriações para reforma agrária e nas instalações de assentamentos rurais que, mesmo tópicos e emergenciais, como vimos aqui, vinham tendo uma média anual não desprezível. No fundo, regular os contratos de integração vertical – algo profundamente necessário, diga-se – simbolizava muito mais. Indicava uma tentativa de “fim da história” da política agrária e da reforma agrária e, como única chance de inserção da pequena agricultura dali por diante, o estabelecimento de contratos em cadeias oligopolizadas, tanto nacional quanto internacionalmente. De certa forma, a Lei 13.288 seria o triunfo do “direito do agronegócio” sobre o direito agrário. Mas a realidade – e o texto constitucional ainda vigente – ainda se impõe, em diversos aspectos, mostrando outros caminhos imprevistos, por mais que ainda se mostre tão repetitivo, com novas roupagens, o “incontestável divórcio entre o Direito e a realidade social”<sup>498</sup>.

## **10. O indispensável direito agrário: urgência e tentativas de construção de um planejamento agrário estratégico no século XXI.**

---

<sup>497</sup> Cumprir analisar que a cadeia agroindustrial anterior regulada ainda no Governo Vargas, do setor sucroalcooleiro (DL 3.855/41) tinha mais visão sistêmica e de condicionamento da propriedade privada do que essa moderna norma geral de cadeias agrícolas verticalizadas, a Lei 13.288/16.

<sup>498</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *O indispensável direito econômico*. In: COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978. Página 453.

Mesmo observando os retrocessos em relação a mudanças na política agrária ou mesmo uma acomodação de diversos setores em relação a complexos agroexportadores como supostas “soluções definitivas” para a agricultura brasileira, a realidade ainda se mantém, em moldes muito semelhantes ao que era formulado como “questão agrária”, antes da modernização conservadora da ditadura militar se tornar hegemônica, seja pelo consenso, seja pela força.

Essa realidade pode ser percebida nos últimos censos agropecuários, tanto no crescimento dos índices de concentração fundiária quanto na redução do pessoal ocupado na agricultura<sup>499</sup>. Outra mudança perceptível está em nossa pauta de exportações, com uma tendência clara ao aumento de exportações primárias de produtos básicos ou semielaborados (“que representando 44% da pauta de exportações entre 1995 e 1999, saltam para 57% em 208. Medidas em dólares correntes essas exportações primárias aproximadamente quadruplicam no período em exame”<sup>500</sup>).

Na análise de um projeto de país, ainda mais relevante é o dado imediatamente consequente, de desindustrialização do país a índices comparáveis aos da República Velha.

O Brasil passa pela mais grave crise desde a década de 1880, quando o capitalismo se tornou o modo de produção dominante. Já são seis anos de uma economia paralisada no patamar quase 5% inferior ao registrado no ano de 2014, sendo a renda per capita do ano de 2019 quase 9% menor ao do mesmo ano de 2014. (...) Neste primeiro ano do governo Bolsonaro, o Brasil fecha a primeira década perdida em termos econômicos do século XXI. Nos últimos 40 anos, o país acumula duas décadas perdidas.<sup>501</sup>

Essa trajetória de desindustrialização, ligada a uma ênfase absoluta sobre o setor primário agroexportador, não consegue também o condão de um fomento industrial nem mesmo da própria cadeia agrícola, pois o chamado “agronegócio” tem “a maior parte dos insumos agrícolas – fertilizantes agrotóxicos e combustíveis líquidos do petróleo são, no

---

<sup>499</sup> “O Censo Agropecuário de 2006, confrontado com o Censo de 1996, revela aumento dos índices de concentração fundiária e redução de 7,6% no Pessoal Ocupado na Agricultura”. DELGADO, Guilherme. Op. cit. 2008. Página 275.

<sup>500</sup> DELGADO, Guilherme. Op. Cit. 2018. Página 275.

<sup>501</sup> POCHMANN, Márcio. *Entrevista a Patrícia Fachin*. 26 de Setembro de 2019. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/592901>. São Leopoldo/RS, Instituto Humanas Unisinos, 2019.

presente, demanda da agropecuária por importações e não para a indústria interna”<sup>502</sup>. A hegemonia da modernização conservadora, agora chamada “agronegócio”, de certa forma, mantém a questão agrária presente e com a mesma necessidade de mudança estrutural de um século atrás.

Bem diferente, diga-se, do que está ocorrendo na vizinha Argentina, onde, como analisamos no capítulo anterior, uma das principais inovações tem sido a inserção da “empresa-testigo” estatal YPF Agro no mercado agrícola de insumos, que já tem inserção significativa na pauta de importações do agronegócio brasileiro, mesmo com a sua similar petroleira nacional (Petrobrás) sendo muito maior em operações ou em preço de mercado. Todavia, ao contrário da Argentina, nossa petroleira não teve sucesso em suas tentativas (tanto na ditadura militar quanto no governo Lula) de ampliar sua atuação para o setor de fertilizantes, setor esse que permanece um mercado que detém parcela muito significativa da taxa de lucro de nossa exportação.

Essa impossibilidade de impulso a uma indústria ligada à agricultura, essencialmente em seus insumos, está na interdição do debate causada pela significativa pauta de exportações de commodities primárias. E, mediante qualquer cenário internacional de crise, a resposta é sempre a mesma, como vimos, desde o Convênio de Taubaté: mais crédito rural subsidiado para grandes propriedades e maior concentração fundiária no campo. Mesmo que essas crises nos deixem, por vezes, em problemas reais de desabastecimento (como foi o caso recente do arroz).

A questão do abastecimento alimentar, em uma população de mais de duas dezenas de milhões de pessoas que precisariam de um mínimo de diversidade de alimentos, é essencial em quaisquer aspectos de análise. Abastecimento este que não é garantido, em sua maioria (cerca de 70%), pela grande monocultura agrícola de exportação e sim pela pequena agricultura e por assentamentos de reforma agrária, mesmo em área consideravelmente menor.

Apesar de dispor de apenas 30% da área rural ocupada no Brasil, a Agricultura Familiar apresenta um significativo vigor produtivo. Ao contrário do que se poderia imaginar, ela gera, de fato, um Valor Bruto de Produção (VBP) agropecuária proporcionalmente maior do que a área que ocupa, de aproximadamente 39% do valor total agropecuário produzido no País. Por sua vez, a Agricultura Patronal, detendo o domínio de 68% do território rural, gera apenas cerca de 61% do valor bruto produzido.

---

<sup>502</sup> DELGADO, Guilherme. Op. cit. 2018. Página 282.



Em boa medida, essa baixa produtividade média está associada à persistência de grandes latifúndios pouco explorados. (...) É na produção alimentar, no entanto, que a Agricultura Familiar se destaca ainda mais. Do total de alimentos consumidos pela população brasileira, 70% são provenientes da agricultura de pequena escala.<sup>503</sup>

Não há país no mundo que consiga manter uma população ativa da ordem das centenas de milhões, como o Brasil, e que não necessite de uma enorme proporção de importação de alimentos para consumo. Até mesmo grandes produtores rurais, como China, Rússia e Estados Unidos, importam alimentos em quantidade significativa e com regularidade, para manter o abastecimento interno.

O Brasil, com importações de alimentos que não superam dois dígitos (média de 5% a 8%<sup>504</sup>), deve 70% desse sucesso, e desse “desafogo” de uma balança de pagamentos, à agricultura familiar e aos assentamentos de reforma agrária (pequena agricultura) que permanecem, como vimos, com contingentes ínfimos nas linhas de crédito rural e, desaparecidos, na lógica do “agronegócio” dos grandes exportadores de commodities.

De fato, considerando-se as dimensões continentais do território e da população do Brasil, caso não houvesse o suprimento alimentar interno que é realizado pela agricultura de base familiar, o saldo da balança comercial do Brasil ficaria substancialmente prejudicado. (...) Assim, o fato de quase não se precisar importar produtos agropecuários é também fator *sine qua non* para que o Brasil possa estar atualmente como o maior exportador líquido mundial de alimentos.<sup>505</sup>

Conceitualmente, essa é uma concepção já hegemônica desde os anos 1970 no cenário internacional de abastecimento alimentar: a falta de alimentação de uma determinada população não é oriunda da escassez produtiva da agricultura ou da necessidade de se produzir mais (seja a custo de quaisquer insumos e modernizações), e sim do isolamento econômico de certas regiões e de seus arranjos produtivos. Ou seja, assim como tivemos crises de superprodução de café no início do século em um país em

---

<sup>503</sup> CEDRO, Rafael Rosa. *Desenvolvimento Rural e a OMC: A Experiência do Brasil*. Curitiba, Juruá, 2011. Página 34.

<sup>504</sup> “Já do lado das importações, percebe-se que o Brasil apresenta um volume de importações quase que marginal de bens agropecuários, correspondente a apenas 5% da pauta importadora nacional de bens. (...) observa-se a dependência mais relevante do País em apenas um único produto, que é o trigo, normalmente importado da Argentina.” CEDRO, op.cit. 2011. Página 36-39.

<sup>505</sup> CEDRO, op. cit. 2011. Página 37-38

que milhões passavam fome de forma endêmica, a safras recordes de soja ou de qualquer outra commodity não é relacionada com uma alimentação adequada da nossa população nacional. Somente arranjos econômicos locais (como o são os da agricultura familiar) trariam essa solução a longo prazo. Nas palavras de Jacques Chonchol, ao analisar o debate agrônômico dos anos 1970-80:

A fome não é tanto a consequência de uma produção alimentar insuficiente, como da marginalização econômica de certas populações. Consequentemente, a prioridade não é tanto aumentar a produção dos que já produzem muito, mas dar a todos os meios necessários para produzir.<sup>506</sup>

Voltamos assim, ao nosso ponto de partida. Uma produção nacional que tenha como eixo o mercado interno e a consolidação de seus circuitos produtivos, conforme inclusive agora está expresso formalmente no artigo 219 do texto constitucional<sup>507</sup>, vem sendo sistematicamente negligenciada e substituída por uma exportação primária a mercados internacionais já existentes e que, por isso mesmo, sempre estarão em um patamar vantajoso de superioridade em relação a nossa economia, a ser considerada como uma mera fornecedora do que não interessou produzir. O que não incomoda o suficiente uma grande agricultura, conforme já salientamos, cada vez mais desnacionalizada.

Partiu-se, sempre, de um dado indiscutível – a limitação do mercado interno. Só o mercado externo existiria, amplo, capaz de sustentar a demanda. A tarefa do produtor é preencher o mercado pré-existente. Na verdade, o menosprezo ao mercado interno traduz, de certa forma, a consciência da concentração de renda, a própria alienação do consumo popular como fator de expansão capitalista nos países descendentes.<sup>508</sup>

No entanto, como em toda evolução dialética, a partir de 2002, várias tentativas, em torno do agora extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário – em articulação com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome –, foram realizadas para a valorização da agricultura familiar na tentativa de realizar um anteprojeto do que poderia ser um novo impulso de desenvolvimento em que a agricultura não seria um fim para

---

<sup>506</sup> CHONCHOL, Jacques. *A Soberania Alimentar*. In: Estudos Avançados 19 (55), 2005. Páginas 34-35.

<sup>507</sup> Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

<sup>508</sup> LINHARES, Maria Yedda Leite. *História Política do Abastecimento: 1918-1974*. Brasília, Binagri Edições, 1979. Página 18.

exportações mas um meio para dinamizar certas indústrias correlatas (como a de insumos) ou mesmo para sustentar, sem necessidade de importações, uma população ativa que seria tanto força de trabalho quanto mercado consumidor para uma nova indústria. Tais intentos são essenciais também para um soerguimento teórico e teleológico do direito agrário, como forma de disciplina normativa da ação estatal sobre o campo, pois são as fontes que formam “o conjunto das técnicas jurídicas de que lança mão o Estado contemporâneo na realização de sua política econômica”<sup>509</sup>, especialmente, na política agrária.

Dentre os vários intentos, como a tentativa de mecanização de pequenos produtores (programa Mais Alimentos), incentivos a cooperativas de produção ou mesmo pauta exportadoras de pequenos agricultores (entrada da pequena agricultura nas linhas de financiamento da Camex/Proex), destacamos aqui, especialmente, uma iniciativa de grande importância para o presente estudo, tendo em vista inclusive sua repercussão para entendermos a natureza de direito econômico necessária ao direito agrário.

Conforme nos alinhamos, desde o primeiro capítulo, à escola da imprescindibilidade do direito econômico na construção de arranjos jurídicos que viabilizem e fomentem as políticas econômicas, é de especial interesse as normas que tentaram estabelecer, a partir das compras governamentais, o fortalecimento e a perenidade de arranjos econômicos da pequena agricultura nacional pulverizada geograficamente. Em poucas palavras, o eixo de dinamização estaria, excepcionalmente, em criar demanda por meio de uma institucionalidade jurídica para a formação do mercado interno, privilegiado constitucionalmente.

O primeiro passo nesse sentido foi dado no patamar da legislação federal, mais especificamente, na alteração de uma das leis usuais do direito administrativo brasileiro, a Lei de Licitações, n. 8.666, de 21 de junho de 1993<sup>510</sup>. De sua edição, até 2010, o processo licitatório, em qualquer esfera de governo, era tido como um processo

---

<sup>509</sup> COMPARATO, op. cit. 1978. Página 465.

<sup>510</sup> No curso do desenvolvimento dessa tese o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei 4.253/2020, que seguirá para a sanção presidencial. Ele revoga a Lei 8.666/93 e produz um novo marco jurídico de licitações, consolidada com as modalidades de pregão e o regime diferenciado de contratações, que estavam em leis esparsas. Nesse Projeto de Lei, há um artigo 5º que mantém o desenvolvimento nacional sustentável como princípio licitatório: *Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.*

totalmente formal, no qual somente interessava a busca neutra de uma proposta mais vantajosa economicamente a administração pública, por um lado e, por outro, um tratamento isonômico entre os potenciais licitantes.

Com as mudanças em 2010 no artigo 3º da Lei 8.666/93 (primeiramente por uma medida provisória – 495 –, e posteriormente convertida na Lei alteradora número 12.349, de 15 de dezembro de 2010), se soma a essas já clássicas finalidades básicas – e tradicionais<sup>511</sup> – da licitação, a destinação a se tornar instrumento do desenvolvimento nacional sustentável<sup>512</sup>. Como nota de interesse, foi proposta a Emenda 01/2010, pelo então Deputado Ronaldo Caiado, citado anteriormente nesse capítulo como a grande voz constituinte contra a Reforma Agrária, para suprimir somente essa expressão “desenvolvimento nacional” da lei em debate, o que poderia justificar “contratações irregulares” pela administração pública. A análise, obviamente, tende a considerar um contrato administrativo do ponto de vista dos princípios liberais clássicos do direito civil (igualdade formal e *pacta sunt servanda*), o que não estaria mais fazendo sentido, quando o pensamento passa a ser a instrumentalização de uma política econômica inclusiva e democrática, como imposta pela ordem econômica constitucional, ora vigente.

Essa é a lógica nova que passa a orientar as compras governamentais, exposta com essa clareza na própria exposição de motivos da Medida Provisória que ensejou a mudança legislativa, indicando, inclusive, o não ineditismo do tema em direito comparado.

Com efeito, observa-se que a orientação do poder de compra do Estado para estimular a produção doméstica de bens e serviços constitui importante diretriz de política pública. São ilustrativas, nesse sentido, as diretrizes adotadas nos Estados Unidos, consubstanciadas no “Buy American Act”, em vigor desde 1933, que estabeleceram preferência a produtos manufaturados no país, desde que aliados à qualidade satisfatória, provisão em quantidade suficiente e disponibilidade comercial em bases razoáveis. No período recente, merecem registro as ações contidas na denominada “American Recovery and Reinvestment Act”, implementada em 2009. A China contempla norma similar, conforme disposições da Lei n. 68, de 29 de junho de 2002, que estipula orientações para

---

<sup>511</sup> FERRAZ, Luciano. *A Função Regulatória da Licitação*. In: A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 9, número 37, jul./set, 2009. Página 133.

<sup>512</sup> Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

a concessão de preferências a bens e serviços chineses em compras governamentais, ressalvada a hipótese de indisponibilidade no país. Na América Latina, cabe registrar a política adotada pela Colômbia, que instituiu, nos termos da Lei n. 816, de 2003, uma margem de preferência entre 10% a 20% para bens ou serviços nacionais, com vistas a apoiar a indústria nacional por meio da contratação pública. A Argentina também outorgou, por meio da Lei n. 25.551, de 28 de novembro de 2001, preferência aos provedores de bens e serviços de origem nacional, sempre que os preços forem iguais ou inferiores aos estrangeiros, acrescidos de 7% em ofertas realizadas por micro e pequenas empresas e de 5%, para outras empresas.<sup>513</sup>

Ou seja, o direito econômico, em toda a sua indispensabilidade em qualquer projeto democrático de país, entra, no grau de consenso legislativo, nas licitações públicas em 2010, passando a ser entendido como um instrumento dúplice, de “regulação diretiva ou indutiva da economia, seja para coibir práticas que limitem a competitividade, seja para induzir práticas que produzam efeitos sociais desejáveis.”<sup>514</sup>

Paralelamente a isso, teríamos a entrada das compras governamentais de alimentos também dentro dessas mesmas diretrizes jurídico-regulatórias, ao se estabelecer em programas pioneiros como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na Lei 10.696, de 02 de junho de 2003 (novamente oriunda de uma medida provisória), que dispensa licitação nas compras públicas de alimentos da agricultura familiar no seu artigo 19 e tem seu objeto principal sobre crédito rural que, conforme vimos anteriormente, tem na garantia de preços seu apoio essencial.

Estava aberto o caminho de se entender o Estado como um espaço de desenvolvimento de circuitos econômicos da pequena agricultura, garantindo a eles sobrevivência, via mercado próprio ou via formação de estoques (antes, reservado a grandes agricultores). Na verdade, estava sendo reaberto, já que, pelo menos inicialmente, durante os anos 1960, sob a perspectiva de realização de reforma agrária no Brasil de João Goulart, uma diversidade de instituições voltadas ao abastecimento – e também ao controle inflacionário – estavam preocupadas com o redirecionamento do mercado agrário para fomento de políticas públicas, como eram a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) e a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), que seria,

---

<sup>513</sup> Exposição de Motivos Interministerial n. 104/MP/MF/MEC/MCT, de 18 de junho de 2010.

<sup>514</sup> FERRAZ, op. cit. 2009. Página 133.

posteriormente reduzida a (praticamente) nenhuma função regulatória pela ditadura militar.

O movimento de março de 1964 procurou conter a inflação através do controle salarial (...) ao mesmo tempo, a SUNAB promovia campanhas “cívicas”, junto às donas de casa, “lembrando às mães de família o hábito de pechinchar, anunciando nos jornais, no rádio e na televisão ‘não pague mais do que tanto’, despertando e robustecendo a resistência do consumidor contra a elevação de preços”. Ao mesmo tempo, o Governo retornava a uma política próxima do *laissez-faire*, no tocante ao abastecimento. (...) Dessa forma, iniciava-se um longo processo de descaracterização da SUNAB, que quando criada, o fora como organizadora e executora do Plano Nacional de Abastecimento, além de servir de instrumento à política de crédito e fomento à produção, passando a mera fiscalizadora do abastecimento.<sup>515</sup>

Mesmo com essa desestrutura institucional do abastecimento agrícola sendo freada algumas vezes, como na constitucionalização do abastecimento em dois artigos constitucionais (como competência comum dos entes federados no artigo 23, VIII, e como necessária temática da futura lei agrária a ser promulgada, art. 50 do ADCT)<sup>516</sup>, o reorganização agrícola do abastecimento, com efetividade no mundo real, somente retorna com uma política pública nacional e, ainda, agora, voltada para a garantia dos arranjos da pequena agricultura, com a mudança no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) realizado pela Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, que inseria em seu artigo 14:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Essa porcentagem mínima fixa para a alimentação escolar nacional, trazia uma vinculação administrativa à discricionariedade autorizada pelo PAA que, era, por vezes,

---

<sup>515</sup> LINHARES, op. cit. 1979. Páginas 167-168.

<sup>516</sup> Geralmente se colocam esses esforços em torno da CONAB, fundada pela Lei 8.029, de 12 de abril de 1990, mas na verdade, tratava-se de uma desestatização, tanto por transformar competências de órgãos da administração direta para empresas estatais, quanto por extinguir diversos órgãos e autarquias, no claro sentido de diminuição de funções estatais.

pouco utilizada. Mais fortemente essa perspectiva se consolida – pelo menos normativamente –, com a edição do Decreto 8.473, de 22 de junho de 2015. Tem-se, nesse momento, então, a ampliação desse mínimo de 30% de compras públicas de alimentos sempre oriundas da agricultura familiar para todas as esferas do governo federal, não somente na alimentação escolar<sup>517</sup>.

Esse decreto federal vem, inclusive, sendo replicado em diversas administrações estaduais e municipais. Ou seja, a participação do Estado, em todos os níveis federativos, se torna, na contramão do neoliberalismo do agronegócio, cada vez mais presente e necessária, dando rumos concretos a função social da agricultura no desenvolvimento nacional, que também “deixa de ser privada para se tornar um problema de toda a comunidade, com o objetivo final da democracia e da igualdade”<sup>518</sup>.

Ao fim e ao cabo, essa é grande justificativa para que o direito agrário que se firme como instrumento da política agrária que se coadune com os princípios democráticos constitucionais, especialmente a soberania nacional, exposta com princípio primeiro da ordem econômica no inciso I do artigo 170. Trata-se de novamente se entender a importância da soberania alimentar, e seus circuitos produtivos locais, para qualquer projeto de nação, e não de uma pura e simples inserção subalterna em qualquer sobra de demanda primária de mercado internacional.

O esquecimento do direito agrário e sua redução a cumprir as regras neoliberais “auto organizativas” do mercado como um mero ramo do direito civil (ou do direito comercial), na verdade, leva ao esquecimento de setores estratégicos da economia, dos quais dependem a não redução de países e populações à fome ou à alimentação insuficiente.

Por outra parte, a erosão do papel dos estados no mundo desenvolvido, consequência da visão neoliberal dominante, centrada sobretudo nos mercados, diminuiu

---

<sup>517</sup> Art. 1º Este Decreto estabelece o percentual mínimo a ser observado pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional para aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que se enquadrem na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

§ 1º Do total de recursos destinados no exercício financeiro à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e entidades de que trata o caput, pelo menos 30% (trinta por cento) deverão ser destinados à aquisição de produtos de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que se enquadrem na Lei nº 11.326, de 2006, e que tenham a Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP.

<sup>518</sup> BERCOVICI, Gilberto. O Ainda Indispensável Direito Econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita et alí. (org.). *Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. Página 512.

consideravelmente a importância que as políticas públicas nacionais e as de cooperação internacional tinham anteriormente na solução do problema da segurança alimentar. A abertura dos mercados e o aparecimento em um mundo multipolar de numerosos atores – multinacionais, importadores e exportadores – fizeram a alimentação perder o papel estratégico que tinha anteriormente. Isso também está ligado à menor consideração que se tem hoje com o mundo rural com relação ao urbano, no qual parece concentrar-se a modernidade, e ao maior interesse pelos consumidores urbanos, que são consideravelmente privilegiados com relação aos interesses dos produtores camponeses.<sup>519</sup>

Soberania alimentar, que é uma conquista das últimas décadas e uma vantagem estratégica brasileira, com sua baixíssima importação de alimentos, não obstante contar com a sexta maior população do planeta. Essa vantagem é uma conquista, que deve ser reconhecida aos arranjos de agricultura familiar e da pequena agricultura em geral, que responde, como vimos, por cerca de 70% desse encargo.

Entretanto, mais que fato ou conquista episódica, a soberania alimentar deve se firmar como política pública de longo prazo, logo como direito econômico, que instrumentalize e fortaleça essa perenidade de seus circuitos produtivos geograficamente espalhados.

Há um reconhecimento, constitucional inclusive, de uma necessidade de garantia jurídica de terra, crédito, mercado e fomento em geral para essa forma de agricultura, voltada a alimentação do povo como elemento essencial da nação. Dessa forma, é o texto constitucional e a realidade internacional que prova a impossibilidade – ou a temeridade – de se manter a regulamentação econômica do campo simplesmente como uma inserção em cadeias internacionais de alimentos ultra processados, como é o sonho de um “direito do agronegócio”.

E, por fim, a única forma jurídica de se garantir, na prática, a soberania, preceito constitucional, no seu aspecto alimentar, é construir diretrizes democráticas e públicas de fomentar, a longo prazo, uma agricultura que cumpra objetivos de todos, e como primeiro deles, a viabilidade de um projeto comum que possamos ter como nação. E, para isso, a única forma é resgatar a imprescindibilidade da regulação oferecida pelo direito agrário, construído no século XX em todo mundo e no Brasil em específico como tradução

---

<sup>519</sup> CHONCHOL, op. cit., 2005. Página 40.



jurídica de uma agricultura democraticamente dirigida<sup>520</sup>, preocupado com as funções públicas e sociais da terra, muito além de qualquer interesse privado, e mesmo além de simplesmente se tornar uma mera suavização desses interesses e permanecer, irredutivelmente, sob a orientação desses.

Não será emergencialmente ou topicamente, como resolução de conflitos isolados, não será como mera política de redistribuição de renda, não será como mera equiparação episódica de hipossuficiência de contratados rurais que o direito agrário será indispensável. O direito agrário do século XXI é inseparável de uma vocação a produzir regulações e propor tentativas de normatizações coerentes em torno de uma mudança ainda tão necessária da estrutura agrária, que é estrutura fundamental do próprio sistema econômico. Como resumia, há quase quarenta anos, o Professor Fernando Sodero, “Reforma agrária sem mudança de estrutura não é Reforma Agrária. Perdoem a repetição, mas é a verdade, nua e crua”<sup>521</sup>.

---

<sup>520</sup> Por isso mesmo dentro dos preceitos do direito econômico, “tradução jurídica da economia dirigida”. COMPARATO, op. cit., 1978. Página 462.

<sup>521</sup> SODERO, op. cit. 2006. Página 328.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*"O Brasil não se envergonha de um fato simples: consegue ser, em poucos anos, o segundo produtor mundial de soja, para engordar porco no Japão e porco na Alemanha. Mas esta agricultura não dá bola para o feijão que o povo come, e nem é obrigada a fazer. E, também, não dá terra, que é a forma mais barata de ocupar gente criando a família."*

Darcy Ribeiro

(Programa Roda Viva, 1995)

*"A ação não deve ser uma reação, mas sim uma criação"*

Mao Tsé-Tung

Ao terminar nossa análise pela percalços do direito agrário brasileiro, não podemos nos olvidar que o debate, como orientado nos capítulos 1 e 2, não é absolutamente confinado em nossos limites territoriais, mas se apresenta globalmente como forma de se entender a agricultura na economia e na regulação econômica dos mais diversos países. O Brasil, como potência agrícola, se insere em um debate que, há muito, influencia e é influenciado por todo o contexto internacional.

Especialmente quando uma economia global financeirizada exige certos papéis fixos de países periféricos, como a exportação de commodities primárias, agrícolas e minerárias. Papéis dos quais os países periféricos por vezes tentam tão arduamente se livrar, construindo projetos de sentido nacional, ou por vezes, sucumbem, com sabotagem orquestrada de elites locais que não se incomodam com a subalternidade.

Às vezes que os países periféricos conseguiram se reerguer minimamente, a força do direito público nacional e da regulação sobre a economia tiveram sempre o protagonismo.

Nosso primeiro capítulo analisou como o direito econômico teve esse papel em diversos países periféricos, especialmente europeus, na tentativa de soerguimento da Áustria pós-imperial, da República de Weimar – com todas as dificuldades que o Tratado

de Versailles impunha – ou mesmo do protagonismo global que no século XX a pós-czarista União Soviética adquiriu. A noção era de um novo direito, preocupado com uma Constituição Econômica que pudesse ter vida real e eficácia o suficiente para reerguer e ampliar as forças de produção em critérios mais inteligentes e planejados.

Seus frutos jurídicos, como vimos, se expandiram para a normatividade de países em todo mundo, inclusive os impérios econômicos mais centrais.

A América Latina também acompanhou esse esforço, mas precisava de uma economia que conseguisse reordenar as diversas agriculturas desses países, como um pressuposto implacável de um projeto de nação não subalterno. Como vimos no capítulo segundo o direito agrário será amplamente desenvolvido nesse sentido e sua primeira “fonte material” foi o processo da Revolução Mexicana encadeado em 1910.

Esse desenvolvimento do direito agrário, em parte da Europa e na América Latina e, especificamente, no Brasil, teve sempre esse condão de um planejamento agrário, de um planejamento fundiário que pudesse fazer refletir em normas e instituições jurídicas o que era pensado política como a reforma necessária.

Muitas vezes acolhido, muitas vezes sabotado, tal qual as tentativas de inversões de papéis subalternos dos países, a nossa tentativa foi, no capítulo terceiro, contar essa trajetória. De um direito agrário que se consolida no século XX, depois de sua “pré-história” na Lei 601, de 1850, e que se transforma, ao mesmo tempo, em bandeira de luta de inúmeros movimentos sociais e em alterações constitucionais e leis a serem estudadas a exaustão por um novo campo em busca de autonomia científica e didática no país.

No seu auge, nos anos 1950 e 1960 do século XX, todos falavam sobre a necessidade de regular a agricultura como um bem de produção, para que pudesse ser reformado no sentido nacional que se precisaria dela. Com os mais diversos lemas, como “reforma agrária, na lei ou na marra” das Ligas Camponesas, ou a “reforma agrária feita na lei, cristã, sem ideologias e pacífica”, da Ditadura Militar, o direito agrário conseguiu trazer o mínimo de consenso para o debate, o projeto nacional necessitaria de um olhar específico sobre os rumos da agricultura.

Esse pouco consenso, muitas vezes fantasiado em meras intenções legais que jamais se efetivavam, chega a um dissenso insuperável em 1988. Ali, como vimos no capítulo terceiro, os pontos minimamente convergentes desapareceram e os grupos de

pressão se intensificaram e lutavam uma cruzada entre adversários inconciliáveis. Além dos resultados jurídicos no texto constitucional que levaram a hermenêutica ao limite nos anos posteriores a Constituição promulgada, ficou claro que esses dois lados iriam permanecer, cada um com sua proposta. De um lado, seguiam aqueles que tinham na reforma agrária a única saída e, de outro, os que viam a questão fundiária como superada e a modernização conservadora da ditadura familiar como o fim da história.

Esse segundo grupo hegemonizou por completo os primeiros anos da Nova República, apoiados inclusive no fim da história internacional anunciado pelo neoliberalismo e pela queda do bloco soviético, marcado em 1992 na obra de Francis Fukuyama<sup>522</sup>. É dessa época a consolidação de um novo termo hegemônico na economia agrária brasileira que orientava esse grupo, herdeiro da modernização conservadora que agora então se chamava “agronegócio”.

Não tardou para que o chamado “agronegócio” tivesse repercussões jurídicas que, de tanto propor um esvaziamento do caráter público, institucional e planejado do direito agrário construído no Brasil ao longo do século XX, acaba deslanchando em um novo movimento jurídico conservador, a propor tratar as relações agrárias dentro do direito civil ou do direito comercial e que se chamaria, portanto, “direito do agronegócio”.

Do outro lado da trincheira, o grupo que ainda entendia a necessidade de uma reforma de base na agricultura nacional acabou também perdendo a necessidade de um planejamento agrário e passou a meramente reagir a intensos conflitos fundiários que, ao largo de toda essa construção intelectual pós-1988, só se agravava no país.

Já no século XXI, aproximando-nos da atualidade, a urgência de um planejamento agrário e fundiário que passe pela regulação do excedente e das forças produtivas no campo não passou. Pelo contrário, soberania alimentar (especialmente em tempos pandêmicos), desindustrialização massiva e volatilidade econômica das nações, a necessidade de alimentos saudáveis e com abastecimento adequado para populações na casa das centenas dos milhões, oligopólios internacionais de commodities agrícolas e de insumos, ainda são cada vez mais presentes nas preocupações e nas agendas de povos e governos, especialmente os periféricos que ainda tem na agricultura uma pauta econômica sempre relevante, por vezes, principal.

---

<sup>522</sup> FUKUYAMA, Francis. *O Fim da História e o Último Homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

O exemplo da Argentina, que passa por uma recuperação da capacidade interventiva do Estado como um todo, em reação ao neoliberalismo dos anos 1990, desde 2003 tem na economia agrária um olhar estratégico, ao pensá-la como setor estratégico para o futuro do país, para a estabilização da democracia e da economia ou, em poucas palavras, para pensá-la como direito econômico levado a sério<sup>523</sup>.

O Brasil, como vimos, tem, como sói acontecer desde o início do século XX, dois caminhos pela frente.

Por um lado, seguir entendendo as relações agrárias como relações meramente interpessoais, quase que voltando ao conceito de “atos de comércio” do vetusto Código Comercial de mesma data da Lei Imperial de Terras, no qual, ao fim e ao cabo, o Estado intervém pouco e não se vislumbra projeto estratégico nenhum em um território que se posiciona com uma das maiores populações rurais e com mais terras agricultáveis do planeta. No momento, seja observando a agenda do Poder Executivo Federal de 2020, seja vislumbrando a pauta de votações no Congresso Nacional, parece ser esse o lado hegemônico.

Por outro lado, é sempre presente – mesmo que de forma subterrânea, como uma toupeira – a possibilidade de se entender que a regulação da agricultura é estratégica para o desenvolvimento do país como um todo e não somente para uma elite que monopoliza fundiariamente o país desde tempos remotos, aceitando um lugar subalterno no conjunto das nações.

Imperativo para esse outro lado seria uma mudança no crédito, uma redistribuição massiva e planejada da terra rural, um foco na produção de alimentos saudáveis, uma intervenção qualificada no Estado no fomento ao cooperativismo, à nacionalização de insumos e à agroindústria que foram, inclusive, ensaiados, de certa forma, nos anos de existência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2000-2016). Mas, todavia, sem o planejamento, sem a perenidade e sem a primazia necessária. Desde 2016, esse lado vem

---

<sup>523</sup> Mesmo com percalços, há uma estratégia de desenvolvimento nacional realizada, aos poucos, desde o governo Néstor Kirchner (2003-2007), como pode ser analisado na obra KULFAS, Matías. *Los Tres Kircherismos: Una historia de la economía argentina (2003-2015)*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2016.

perdendo a força nacional que tinha, por mais que algumas iniciativas regionais, estaduais ou municipais ainda lhe dê algum fôlego<sup>524</sup>.

Entretanto, ao cotejar os dois lados e suas perspectivas, em um ponto esse estudo ousa chegar a uma conclusão mais taxativa. Somente a visão da agricultura como atividade produtiva a ser regulada pelo direito econômico, ou seja, como setor estratégico a ser regulado em suas forças de produção e seus excedentes econômicos de forma democrática e constitucional, poderá dar algum sentido ao que construímos nacional e internacionalmente no pensamento jurídico como direito agrário. No outro caminho, de retorno – mitigado – ao pandectismo do século XIX, de um ramo do direito comercial como “direito do agronegócio”, o direito agrário aos poucos perde seu sentido de ser, mesmo que a questão agrária, por evidente, não se desfaça como realidade em um dos países no qual a terra rural é uma das mais concentradas do planeta. Pelo contrário, a tendência é que se acentue a concentração até que, no limite, novas fontes materiais do direito se insurjam, por si só, como ocorrido na Alemanha dos anos 1918-19 ou, especialmente, no México, em 1910.

---

<sup>524</sup> Como são exemplos os planejamentos comuns realizados pelo Consórcio Nordeste no ano de 2019-2020 em relação a agricultura familiar da região, como por exemplo, o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS/NE) e o Sistema de Informação Regional da Agricultura Familiar (SIRAF/NE). Para mais informações: PEIXOTO, Eugênio Conolly (org.). *Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS/NE)*. Brasília: Fórum dos Gestores e Gestoras da Agricultura Familiar do Nordeste, 2020.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAT I NINET, Antoni. La Constitución de Querétaro. Revolución y Constitución, aspectos originales y sugestivos desde el Derecho Constitucional Comparado. In: *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Núm. 36. Enero-junio, 2017.

AGUIAR, Cláudio. *Francisco Julião: uma biografia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

AMIN, Samir. A China é capitalista ou socialista? In: *Revista Argumentum*. Vitória, v. 6, n. 2, p. 259-294, jul./dez. 2014.

BARBOSA, Carlos Alberto Sampaio. *A Revolução Mexicana*. São Paulo: UNESP, 2010.

BARBOSA, Caroline Vargas e TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. *Escolas Metodológicas de Ensino e o Ensino do Direito Agrário no Brasil: a Aplicação do Método Popper ao Observatório da Justiça Agrária Brasileira*. In: *Revista Prima Facie*. volume 12, número 23. João Pessoa, PPGCJ, v. 12, n. 23, 2013.

BARCELONA, Pietro. *El Individualismo Propietario*. Madrid: Editora Trotta, 1996.

BENETTI, Maria Domingues. *Globalização e desnacionalização do agronegócio brasileiro nos pós 1990*. Porto Alegre: FEE, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. *Cem Anos da Constituição de Weimar (1919-1920)*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

\_\_\_\_\_. Estado, Planejamento e Direito Público no Brasil Contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso e DOS SANTOS, Eugênio Vilela (org.). PPA 2012-2015: *Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática. Livro 2*. Brasília: IPEA, 2015.

\_\_\_\_\_. *Função Social da Propriedade Agrária – Possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária de propriedade rural que não cumpre todos os requisitos do art. 186 da Constituição de 1988*. In: RTDC. Volume 31. Julho/Setembro 2007.

\_\_\_\_\_. O Ainda Indispensável Direito Econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita et ali. (org.). *Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

\_\_\_\_\_. Reformas de Base e superação do subdesenvolvimento. In: *REB – Revista de Estudos Brasileiros*. Volume 1, Número 1, Segundo Semestre, 2014.

\_\_\_\_\_. *Soberania e Constituição: Para uma crítica do Constitucionalismo*. 2a. Edição. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BOLLA, Giangastone. *Programma della Rivista di Diritto Agrario*. In: BOLLA, Giangastone. *Scritti di diritto agrario*. Milão, 1963.

BORGES, Paulo Torminn. *Institutos Básicos de Direito Agrário*. 11ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRAGA, José. *Introdução ao Direito Agrário*. Belém, CEJUP/Fundação Lourenço Braga, 1991.

BREBBIA, Fernando e MALANOS, Nancy. *Derecho Agrario*. Buenos Aires/Bogotá: Astrea, 2014.

BURANELLO, Renato. *Manual do Direito do Agronegócio*. 2ª. Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CARDOSO JR., José Celso e BERCOVICI, Gilberto (org.). *República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2013.

CARROZZA, Antonio e ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Teoria General e institutos de derecho agrário*. Buenos Aires, Editorial Astrea, 1990



CARROZZA, Antonio. *Recensione a Fernando Pereira Sodero, Direito Agrário e reforma agrária*. In: Rivista di Diritto Agrario. Ano XLIX. Milão: Casa Editrice Dott. A. Giufree, 1970.

CARVALHO, Horácio Martins de. *Chayanov e o campesinato*. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

CASTRO, José Kleber Leite. *Legislação de Crédito Rural*. São Paulo: Estec Ltda., 1973.

CEDRO, Rafael Rosa. *Desenvolvimento Rural e a OMC: A Experiência do Brasil*. Curitiba, Juruá, 2011.

CHAKRABARTY, Dipesh. *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

CHONCHOL, Jacques. *Sistemas Agrarios en América Latina: de la etapa prehispánica a la modernización conservadora*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1994.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 12ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2019.

\_\_\_\_\_. *Função Social da Propriedade dos Bens de Produção*. In: Revista de Direito Mercantil, vol. 63, junho/setembro de 1986. Páginas 71-79.

\_\_\_\_\_. *Muda Brasil – Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

\_\_\_\_\_. *O Indispensável Direito Econômico*. In: *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial*. Forense: Rio de Janeiro, 1978.

\_\_\_\_\_. *Para Viver a Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

DAVIS, Jonh e GOLDBERG, Ray. *A Concept of Agribusiness*. Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration, 1957.

DE CARVALHO, Ronald (org.). *Celso Furtado 80 anos: homenagem da Paraíba*. João Pessoa: Sebrae/PB, 2001.

DELGADO, Guilherme Costa. *Capital Financeiro e Agricultura no Desenvolvimento Recente da Economia Brasileira*. Campinas: Unicamp, 1984.

\_\_\_\_\_. *Terra, Trabalho e Dinheiro: regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Edições Loyola, 2018.

DE MATTIA, Fábio Maria. *Especialidade do Direito Agrário*. Tese apresentada para concorrer à vaga de Professor Titular. São Paulo: USP, 1992.

\_\_\_\_\_. *Método e conteúdo do direito agrário*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. V. 93. 1998.

DUGUIT, Léon. *Las Transformaciones Del Derecho Público y Privado*. Granada: Editorial Comares, 2007.

DUSSEL, Enrique. *Método para uma filosofia da libertação: Superação analética da dialética hegeliana*. São Paulo: Edições Loyola, 1986.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do estado: em conexão com as pesquisas de Lewis H. Morgan*. 1ª. Edição. São Paulo: Boitempo, 2019.

\_\_\_\_\_. *A Questão Camponesa em França e na Alemanha*. Publicado na Revista Die Neue Zeit. Bd. 1, n. 10, 1894-1895. Obras Escolhidas em 3 Tomos. Tomo III. Páginas 62-70. Lisboa: Editorial Avante, 2013.

\_\_\_\_\_. *Carta a Conrad Schmidt, de 5 de agosto de 1890*. Obras Escolhidas em três tomos. Tomo III. Páginas 542-544. Lisboa: Editorial Avante, 1982.

FERRAZ, Luciano. *A Função Regulatória da Licitação*. In: A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 9, número 37, jul./set, 2009.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Temas de Direito Urbanístico*. 2ª. Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

FIX-ZAMUDIO, Héctor e MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (org.). *Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional (Derecho Comparado)*. Ciudad de México, UNAM, 2017.

FURTADO, Celso. *Brasil: A Construção interrompida*. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 34ª. Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GARCÍA, Álvaro Lineda. *La Potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Clacso, 2009.

GIORGI, Fernanda et alli. (org.). *O golpe de 2016 e a reforma da previdência: narrativas de resistência*. Bauru/SP: Canal 6 Editora, 2017.

GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 13ª. Edição. São Paulo: Forense, 1998.

GOMES, Ângela Maria de Castro et al. *O Brasil Republicano, volume 10: sociedade e política (1930-1964) – Introdução Geral de Sérgio Buarque de Holanda*. 9ª. Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

GÓMEZ, Francisco Pineda. *Emiliano Zapata: A Revolução Camponesa do México*. In: STÉDILE, 2020.

GORENDER, Jacob. *O Escravismo Colonial*. 1ª edição. São Paulo: Expressão Popular/Perseu Abramo, 2016.

GRAMSCI, Antonio. *Quaderni del Carcere*. Volume Secondo (Quaderni 6-11). Turim: Giulio Einaudi editore, 2014.

GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

\_\_\_\_\_. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978.

GRISA, Catia, WESZ JR., Valdemar João e BUCHWEITZ, Vitor Duarte. *Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações*. In: RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, n. 02, p. 323-346. Abr./Jun, 2014.

GROSSI, Paolo. *L'Europa del Diritto*. Bari: Editori Laterza Fare L'Europa, 2007.

GUIMARÃES, Alberto Passos. *Quatro Séculos de Latifúndio*. 6ª. Edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007.

HILFERDING, Rudolf. *O Capital Financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

HOBBS, Thomas. *Leviatã: Matéria, palavra e poder de uma República eclesiástica e civil*. Petrópolis: Vozes, 2020.

HOBBSBAWM, Eric. *História do Marxismo. Volume V*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

IRTI, Natalino. *Le Due Scuole Del Diritto Agrario*. In: *Rivista di Diritto Agrario*. 1975. N. 1.

JAMES, Cyril Lionel Robert. *Os jacobinos negros: Toussaint L'Ouverture e a revolução de São Domingos*. São Paulo: Boitempo, 2010.

KATZAROV, Konstantin. *The Theory of Nationalisation*. Haia: Martinus Nijhoff, 1964.

KAUTSKY, Karl. *A questão agrária*. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1998.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 8ª. Edição. São Paulo: Editora WMF Martins, 2009.

\_\_\_\_\_. *The Communist Theory of Law*. Nova Iorque: Frederick A. Praeger, 1955.

KULFAS, Matías. *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina*. 2003-2015. 2ª. Edição. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2019.

LAFER, Celso. *The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's target plan – 1956-1961*. Ithaca: Cornell University, 1970.

LARANJEIRA, Raymundo. *Propedêutica do Direito Agrário*. 2ª. Edição. São Paulo: LTr, 1981.

LIBERATO, Ana Paula Gularte. *Reforma Agrária: Direito Humano Fundamental*. Curitiba: Juruá, 2004.

LINHARES, Maria Yedda Leite. *História política do abastecimento: 1918-1974*. Brasília: Binagri Edições, 1979.

LOUREIRO, Isabel. *A Revolução Alemã (1918-1923)*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

LUCAS, Jeffrey. Antonio Díaz Soto y Gama and Changing Mexico: A Twentieth-Century Political Journey. IN: *International Social Science Review*, Vol. 83. N. 3/4 (2008).

LUXEMBURGO, Rosa. *A Revolução Russa*. Petrópolis: Vozes, 1991.

MANIGLIA, Elisabete. *50 Anos do Estatuto da Terra: 25 anos de Direito Agrário na Unesp*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2014.

MARCIAL, Alberto Ballarín. *Derecho Agrario: con referencias especiales al derecho iberoamericano*. Segunda Edición. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1978.

MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARIÁTEGUI, José Carlos. *Sete Ensaio de Interpretação da Realidade Peruana*. São Paulo: Expressão Popular/Clacso, 2008.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 8ª. Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUESE, Rafael de Bivar. *Capitalismo, Escravidão e a Economia Cafeeira do Brasil no Longo Século XIX*. In: Saeculum, Revista de História, n. 29. João Pessoa, julho/dezembro, 2013.

MARTINELLI JÚNIOR, Orlando. *Considerações sobre a formação do complexo agroindustrial no Brasil*. In: Cadernos da FFC. Marília UNESP v. 01. N. 01. 1992. Página 01-24.

MARTINS, José de Souza. *O Cativo da Terra*. 9ª. Edição. São Paulo: Contexto, 2020.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *Lutas de Classe na Rússia*. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Boitempo, 2000.

MARX, Karl. *Crítica do Programa de Gotha*. São Paulo: Editora Boitempo, 2012.

\_\_\_\_\_. *Grundrisse: Manuscritos Econômicos de 1857-1858. Esboços da crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. *Manifesto Comunista*. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. *O Capital: Crítica da Economia Política. Livro I: O processo de produção do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. *Os despossuídos*. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. *Sobre a Questão Judaica*. São Paulo: Boitempo, 2010.

MENDONÇA, Sonia Regina de. *A questão agrária no Brasil. A classe dominante agrária – natureza e comportamento (1964-1990)*, 2ª edição, São Paulo: Editora Expressão Popular, 2010.

MENEZES, Martha Santos. A utopia agrária e democrática de André Rebouças. In: *Revista Três Pontos*, Edição 5.2. Belo Horizonte, UFMG, 2008.

MORAES, Reginaldo et alli. *As cidades cercam os campos: estudos sobre o projeto nacional e desenvolvimento agrário na era da economia globalizada*. São Paulo: Editora UNESP: Brasília, DF: NEAD, 2008.

MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição: Para o Conceito de Constituição Econômica*. Coimbra: Editora Coimbra, 1979.

NABUCO, Joaquim. *Minha Formação*. Brasília: Publicações do Senado Federal, 1999.

NATIVIDADE, Melissa de Miranda. *A questão agrária no Brasil (1961-1964): uma arena de luta de classe e interclasse*. Niterói: UFF, 2013.

PACHUKANIS, Evgeny. *Teoria Geral do Direito Privado e o Marxismo*. São Paulo: Boitempo, 2017.

PARRA, Rafaela Aiex (org.). *Direito aplicado ao agronegócio: uma abordagem multidisciplinar*. Londrina: Thoth, 2018.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil Constitucional*. 2ª. Edição. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2002.

PIMENTEL, Anne Geraldi e SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. *A Constituição de Cuba e a Questão Agrária*. Revista Cultura Jurídicas, Volume 6, Número 15, set/dez, 2019.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

POLLOCK, Frederick. *State Capitalism: Its Possibilities and Limitations. Volume IX*. New York: Institute of Social Research, 1941.

PRADO JÚNIOR, Caio. *A Questão Agrária no Brasil*. 2ª. Edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes e SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos Santos (coord.). *Direito do Agronegócio*. São Paulo: Fórum, 2005.

REED, John. *México Insurgente*. São Paulo: Boitempo, 2010.

RENNER, Karl. *The Institutions of Private Law and Their Social Functions*. Londres: Routledge & Kegan Paul Limited, 1949.

RIBEIRO, Ana Maria Motta. *O Terror e o Tigre: Peru, Chile e as Reformas Agrárias na América Latina*. Rio de Janeiro: FASE. Programa de Investigação e Comunicação, 1994.

RIZZARDO, Arnaldo. *Curso de Direito Agrário*. 2ª. Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

ROCHA, Ibraim et ali. *Manual de Direito Agrário Constitucional: Lições de Direito Agroambiental*. 3ª. Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

RODOTÀ, Stefano. *Il Terribile Diritto: Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*. Terza Edizione. Bologna: Società Editrice Il Mulino, 2013.

ROUAIX, Pastor. *Genesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. Chihuahua: Colegio de la Frontera, 2010.

SAYAD, João. *Crédito Rural no Brasil: Avaliação das Críticas e das Propostas de Reforma*. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1984.

SCAFF, Fernando Campos. *Direito Agrário: Origens, evolução e biotecnologia*. São Paulo: Atlas, 2012.

SCHACHERREITER, Judith e GONÇALVES, Guilherme Leite. A luta zapatista pelo direito à terra: antecedentes, estratégias e dimensões transnacionais. In: *Revista Direito & Práxis*. Rio de Janeiro, volume 07, n. 13, 2016. Páginas 575-635.

SEMO, Enrique (coord.). *México, un Pueblo en la Historia. Volumen 3 – Oligarquía y revolución*. México: Alianza Editorial, 1993.

SILVA, José Gomes da. *A Reforma Agrária no Brasil – Frustração Camponesa ou Instrumento de Desenvolvimento*. Rio: Zahar, 1971.

\_\_\_\_\_. *O Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SODERO, Fernando Pereira. *Agrariedade, Agrarismo etc*. In: *Rivista di Diritto Agrario*. Anno LVIII. Milão: Casa Editrice Dott. A. Giufree, 1979. Páginas 128-130.

\_\_\_\_\_. *Direito Agrário e Reforma Agrária*. 2ª. Edição Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *A Construção Social da Cidadania*. Brasília: Anais da 8ª. Conferência Nacional de Saúde, 1986.

STÉDILE, João Pedro (org.). *A Questão Agrária no Brasil: Programas de Reforma Agrária 1946-2003*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

\_\_\_\_\_. *Experiências de Reforma Agrária no Mundo*. Volume I. São Paulo: Expressão Popular, 2020.



STÉDILE, Miguel Enrique (org.). *Mao Zedong e a Revolução Chinesa: Métodos de direção e desafios da transição ao socialismo*. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

STOLLEIS, Michael. *Direito Público na Alemanha: Uma história do Século XVI ao XXI*. São Paulo, Saraiva Educação, 2018.

STROZAKE, Juvelino (org.). *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: RT, 2000.

STUCKA, Petr Ivanovich. *Direito e Luta de Classes: Teoria Geral do Direito*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

\_\_\_\_\_. *La Funcione Rivoluzionaria del Diritto e Dello Stato e Altri Scritti*. Torino: Giulio Einaudi Editore, 1967.

TORRE RANGEL, Jesus Antonio de La. *Lecciones de historia del derecho mexicano*. Aguascalientes/México: Universidad Autónoma de Aguascalientes, 1997.

UNGER, Mangabeira e CUI, Zhiyuan. *China in the Russian Mirror*. New Left Review. I/208. November-December 1994.

VELÁZQUEZ, Martha Chávez Padrón de. *El derecho agrario en México*. México: Porrúa, 1964.

VENANCIO FILHO, Alberto. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: O Direito Público Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VIDIGAL, Geraldo. *Teoria Geral do Direito Econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.

VILLEY, Michel. *A Formação do Pensamento Jurídico Moderno*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005.

VIVANCO, Antonino. *Teoría de Derecho Agrario*. Volumen I. La Plata: Ediciones Librería Jurídica, 1967.

VON GIERKE, Otto. *La Función Social Del Derecho Privado y Otros Estudios*. Granada: Editorial Comares, 2015.

VON IHERING, Rudolf. *A Evolução do Direito: Zweck im Recht*. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1953.

VON STEIN, Lorenz. *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*. Cidade do México: Fondo de Cultura Economica, 2016.

WIEACKER, Franz. *História do Direito Privado Moderno*. 5ª. Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2015.

WOOD, Ellen Meiksins. As origens agrárias do capitalismo. In: *Revista Crítica Marxista*. Volume 1, número 10. São Paulo: Boitempo, 2000.

XIWEN, Chen. *China's Agriculture, Rural Areas and Farmers*. Beijing: Foreign Languages Press Corporation, 2018.

ZELÉDON, Ricardo Zeledón. *Fundamentos para una teoría pura del derecho agrario contemporáneo. Parte I*. Revista Campo Jurídico. v. 2, n. 1. p. 15-44. Maio de 2014.