

# “RETROCESSOS” DO ORDENAMENTO JURÍDICO-ECONÔMICO BRASILEIRO, EM ESPECIAL QUANTO À PROPRIEDADE AGRÁRIA – UM DIÁLOGO COM HEGEL

Ibraim Rocha<sup>1</sup>

Ricardo Antonio Lucas Camargo<sup>2</sup>

## 1 Introdução

A humanidade não tem conforto com a ideia de que problemas resultem sem solução ou se agravem, muito menos com a ideia de que males que, aparentemente, estariam definitivamente afastados e ressurgem, muitas vezes, falando e agindo até do mesmo modo que antes. A própria noção de “humanidade” como dado universal, estendendo-se a todo o ser que, biologicamente, seja integrante do gênero *Homo*, é agradável tê-la como marco pacífico a toda a atuação,

---

<sup>1</sup> Procurador do Estado do Pará – Membro do Conselho Consultivo do IBAP – Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pará.

<sup>2</sup> Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul nos programas de Graduação e Pós-Graduação em Direito – Presidente do IBAP (2016-2018).

seja do particular, seja do Poder Público, de tal sorte que não se tenha de lançar mão, para se merecer atendimento, de esforços de captar as simpatias de quem detenha os meios de destruição.

Toma-se como ponto de partida passagem de uma das obras de Hegel - escrita aos tempos em que o Congresso de Viena se reunira, com o escopo de não somente comemorar a vitória sobre Napoleão, mas, sobretudo, para dar como terminada a obra da Revolução Francesa, em que a experiência do Terror fora a grande peça explorada pelos defensores do Absolutismo – acerca da “astúcia da razão”, servindo-se das paixões para impor, incólume, o seu império<sup>3</sup>. Poucos temas despertam tantas paixões quanto o tratamento jurídico da política econômica, em suas oscilações de se confiar o equilíbrio à “ação espontânea do mercado” ou de se postular ao Estado que estabeleça o equilíbrio onde este tenda a periclitar. Na elaboração do ordenamento jurídico, tratando-se da esfera de atividades a ser confiada ao particular ou ao Poder Público, a primeira pergunta a ser feita é acerca do caráter da necessidade a ser atendida: trata-se de necessidade rígida, inadiável, ou de necessidade elástica? Trata-se de atividade atrativa à iniciativa privada ou não? Se não é atrativa, por que não o é? Se a iniciativa privada se sentiria atraída pelo desempenho da atividade em questão, haveria alguma razão para subtraí-la desta possibilidade? Estaria em questão, à falta de atuação do Estado, a possibilidade do estabelecimento de um desequilíbrio comprometedor da coesão social? Estas perguntas estão postas para se compreender, em geral, a orientação político-econômica adotada no Brasil a partir de agosto de 2016 e, em particular, a mudança na orientação relacionada à política relacionada à propriedade agrária, mediante um diálogo com Hegel.

---

<sup>3</sup> HEGEL, 1952(a), p. 168: “The special interest of passion is thus inseparable from the active development of a general principle, for it is from the special and determinate and from its negation that the universal results. [...] It may be called the cunning of reason – that it sets the passions to work for itself, while that which develops its existence through such impulses pays the penalty and suffers loss”.

## 2 O Direito e a política econômica a partir de agosto de 2016

Origem das medidas adotadas a partir do segundo semestre de 2016: em meio a clima de indignação e comoção generalizadas, tem-se difundido, como causa da crise econômica em que o país se encontra mergulhado, a malversação do patrimônio público decorrente da excessiva presença do Estado no domínio econômico e a hostilidade ao mercado. Sustentava-se, mais, que a crise se deveria debitar ao “caráter socializante” da orientação política da Chefe do Executivo, cujo apeamento seria indispensável para que a “bandeira brasileira não avermelhasse”. Eram escassos os exames dos diplomas legislativos editados, para se saber em que, efetivamente, constituíam as medidas que compunham a política econômica adotada, e onde estaria posta a questão da validade ou invalidade dessas medidas, quais os direitos efetivamente assegurados ou diminuídos. Estas circunstâncias, todas, estão documentadas em outro texto<sup>4</sup>. A orientação do Governo que se lhe seguiu serviu-se de um discurso pela redução da presença estatal no domínio econômico enquanto o caminho para que o sucesso fosse visto como justa recompensa dos mais capazes – “não fale em crise, trabalhe!”, foi o discurso de posse do novo Chefe do Executivo, empossado em razão do *impeachment* da titular eleita -, ao mesmo tempo em que qualquer insurgência contra suas medidas só poderia provir de impatriótico desejo de sangrar as forças vivas que movem a nação. O Estado teria de dar como encerrada qualquer tarefa que pudesse ser sanada pela ação espontânea do mercado. Às razões que foram invocadas para se legitimar a derrubada da Chefe do Executivo – cuja política econômica estava bem longe de configurar hostilidade ao mercado, como documentado em obra coletiva publicada no início de 2016<sup>5</sup> - poderiam aplicar-se as considerações

---

<sup>4</sup> CAMARGO, 2017, p. 7-15.

<sup>5</sup> CAMARGO, 2016, p. 54-63.

da mesma obra de Hegel o período do Terror, em que “princípios abstratos” serviriam para distinguir entre humanos passíveis de tratamento favorável e o “resto”<sup>6</sup>. Vejamos, então, em que consistiram as medidas adotadas pelo Governo empossado a partir do segundo semestre de 2016.

A Emenda Constitucional n. 95, de 2016, aprovada sob protestos em todo o país, procedeu, ao acrescentar ao A.D.C.T. o art. 110, a paulatina redução da vinculação de receitas de impostos com a educação e a saúde, a estabelecer, claramente, uma mudança de concepção destas, de direitos subjetivos, exigíveis ao Poder Público, em *commodities* a serem oferecidas a quem tenha condições de por eles pagar. Alega-se: tal Emenda teria como escopo bloquear o gasto irresponsável, pois, a massa dos contribuintes não teria condição de custear esses direitos para além da capacidade de pagamentos do Estado. O problema, em relação às verbas constitucionalmente vinculadas: algebricamente, o percentual seria em torno da arrecadação de impostos, e não haveria falar em traduzir a alteração em poupança dos recursos públicos, mas tão-somente em aumento da disponibilidade de recursos para outras rubricas. Estas são objeto de ampla disputa no momento da elaboração da lei orçamentária, de tal sorte que a prestação desses serviços, pelo Poder Público, vem a variar em razão da aleatoriedade do resultado das destinações, feitas no âmbito parlamentar, daquilo que superar o percentual vinculado. Justificar-se-ia a Emenda pela racionalidade contábil, a impedir a expansão das atividades estatais, para não impor aos particulares tributação

---

<sup>6</sup> HEGEL, 1952 (a), p. 365-6: The forces now dominant are the abstract principles – freedom, and as it exists within limits of subjective will – virtue. This virtue has now to conduct the government in the opposition to the many whom their corruption and attachment to old interests, or a liberty that has degenerated into license, and the violence of their passions, render unfaithful to virtue. Virtue is here a simple abstract principle and distinguishes the citizens into two classes – those who are favorably disposed and those who are not. But disposition can only be recognized by disposition”.

mais elevada; porém, o percentual sobre a receita é que era fixo, apenas reduzindo o montante a ser destinado a outras finalidades. Agora, se tal Emenda teria por efeito a redução das verbas destinadas à educação e à saúde, as possibilidades de o Estado ofertar a estrutura necessária à concreção desses direitos diminuiriam e, portanto, enquanto direitos tenderiam a desaparecer, conduzindo a que se reduzissem a produtos a serem ofertados livremente<sup>7</sup> somente a quem pudesse pagar-lhes o preço. Qual o significado da palavra “direitos” posta no art. 6º da Constituição Federal: se os direitos sociais ali previstos constituem “direitos subjetivos”, quem seriam os respectivos titulares? Ou seria a expressão “direitos sociais” eufemismo para *commodities*, que se poriam no mercado à venda para quem pudesse comprar, e, em relação ao restante, como filantropia que se faria quando se quisesse? Para negar-lhes o caráter de “direitos subjetivos”, ter-se-ia, também, de entrar no debate acerca da essencialidade das necessidades correspondentes. Ter-se-ia, também, de estabelecer certa graduação em termos de quem merece e quem não merece ser considerado integrante do gênero humano, quem estaria a ocupar o espaço vital por direito e quem teria de pedir permissão para o ocupar. Será que a frustração com um Governo em que a opinião disseminada identificou inépcia para o enfrentamento de crises e ligação com práticas escusas e a revolta com tal situação estariam a promover uma noção que implicasse a universalização dos meios aptos a reconhecer-se a cada um dos integrantes do gênero humano como fim em si mesmo, ou, pelo contrário, a racionalidade contábil é que viria a ser instrumentalizada para o fim de se estabelecer um corte, mais do que classista, entre os seres humanos que merecem ocupar o espaço vital e os que não merecem<sup>8</sup>? Por esta razão – ter como efeito tratar como destinatários da educação e da saúde somente os que

---

<sup>7</sup> “Ofertados livremente” significa “poderem não ser ofertados”.

<sup>8</sup> SOUZA, 2002, p. 535.

tenham condição de pagar por elas -, em relação aos efeitos da Emenda Constitucional n. 95 de 2016 sobre a vinculação da receita de impostos em face da educação e da saúde, plausível visualizar sua incompatibilidade com o inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição Federal. Estamos longe, aqui, de uma manifestação da denominada “astúcia da razão”: vê-se paulatina negação do conceito de humanidade em nome da distinção, para o mercado, entre seres (a) relevantes, (b) irrelevantes e (c) perigosos. O Texto original da Constituição brasileira de 1988, pressupondo uma sociedade profundamente desigual, fala na redução dessas desigualdades tanto no inciso IV do seu art. 3º quanto no inciso VII do seu art. 170. Emenda deste teor não conduz à mitigação de tais desníveis; aprofunda-os, mediante exclusão de parcelas dos súditos da acessibilidade a esses direitos – educação e saúde -, somente se legitimando, em tal visão, pela mensuração do valor do ser humano pelo papel desempenhado no mercado, e não enquanto fim em si mesmo. Além desta alteração mais profunda, modificadora da própria concepção constitucional acerca do caráter da educação e da saúde, a aludida Emenda Constitucional n. 95, de 2016, também, submeteu a teto as verbas relativas a ciência e tecnologia, pela cláusula genérica do art. 107 que acresceu ao A.D.C.T. Embora, aqui, não se esteja, aqui, diante de matéria infensa à atuação do Poder Constituinte derivado ou decorrente ou reformador<sup>9</sup>, o compromisso do Poder Público com o desenvolvimento da ciência e tecnologia reduz-se, transferindo-se esta incumbência, em sua maior parte, às conveniências do mercado, não ditadas pelo altruísmo<sup>10</sup> mas pelo interesse pessoal do agente econômico: o que leva laboratórios à fabricação de um fármaco é menos a respectiva eficácia no combate às moléstias do

---

<sup>9</sup> As expressões, para este texto, serão tidas como sinônimas, ao largo do debate terminológico.

<sup>10</sup> Até porque, se o fossem, os agentes respectivos entrariam em franca desvantagem em ambiente governado pela lógica da luta pela vida segundo os próprios entusiastas do liberalismo.

que a possibilidade de ser um sucesso de vendas. Tecnologia, por mais necessária que seja, se não for desenvolvida mediante a participação do Estado, dificilmente o será por boa disposição do particular, pois, no varejo, mais cômodo e barato importar do que desenvolver<sup>11</sup>. Olhos postos na história, tem-se o papel dos Tratados de Portugal com a Inglaterra – o preço pago pela Dinastia de Bragança para se emancipar da Espanha em 1640 – no retardo da industrialização do reino ibérico enquanto a revolução industrial se verificava na ilha, literalmente, a todo vapor. Eis o que significa o tratamento do investimento neste setor como se fosse mera despesa: a relevância de Portugal passou a minguar em face da Inglaterra. A alegada “astúcia da razão”, do ponto de vista brasileiro, se teria verificado, instrumentalizando as paixões, ou se teria verificado precisamente o contrário: aumento voluntário da condição de dependência, ao invés de condutor, em se tratando da tecnologia, com tudo o que isto significa, inclusive, em termos de remessas de numerário para o exterior? Na legislação ordinária, política econômica expressiva, em larga medida, da ideia de uma “despedida” do Estado em relação a vários setores, ora por se entender deverem ser lançados ao mercado, ora por se entender que não deveriam, sequer, ser objeto de medidas estatais: por exemplo, incentivos fiscais em relação a empresas voltadas à prestação de serviços de saneamento básico (Lei 13.329, de 2016), ou redução da pesquisa de fontes alternativas de energia, como a solar e a eólica, para se enfatizar as tradicionais hidrelétricas e termelétricas, com todos os efeitos ambientais conhecidos (Lei 13.360, de 2016). Paradoxo: entende o Poder Público que a prestação direta, ou por meio de entidades da administração indireta, dos serviços públicos

---

<sup>11</sup> SOUZA, 2002, p. 456: “Não se encontra consistência nestes projetos revisionistas, a não ser na atitude daqueles que situam seus impactos sobre pontos voltados para o desmantelamento de estruturas historicamente montadas, levando à imposição de uma política de terra arrasada, tendo em vista que a iniciativa privada nacional ainda não provara a sua eficiência sem o apoio de medidas econômicas e financeiras protecionistas”.

implicaria ônus elevado aos contribuintes, que provoca déficits contábeis e trava-lhe a ação, e entrega a prestação de serviços à iniciativa privada e, simultaneamente, financia a esta com os recursos de que, alegadamente, não dispõe, abrindo mão de receita. Ao reduzir a consideração do desenvolvimento de fontes de energia alternativas como objeto de política econômica pública, a legislação prioriza o retorno dos investimentos feitos pelos concessionários privados na exploração da geração e transmissão de energia pelas vias hidrelétrica e termelétrica. Mais: ônus impostos tanto ao Poder Público quanto ao particular, em se tratando de modos de conformar a gestão do solo à qualidade de vida, tiveram os prazos de tolerância prorrogados, como se pode ver pela alteração promovida no já permissivo Código Florestal, quanto à “Regularização Ambiental”, pela Lei 13.335, de 2016, ou pela Lei 13.406, de 2016, quanto aos Municípios que ainda não implementaram medidas para dar concreção ao Plano Nacional de Mobilidade Urbana. Em que, sob o ponto de vista da República Federativa do Brasil, enquanto expressão de uma “universalidade”, podemos considerar presente aqui a “astúcia da razão”, diante de medidas que vêm a voltar-se ao atendimento de particularidades bem definidas?

Pela anterior narrativa, o Brasil passa no presente momento histórico a maior crise de legitimidade de sua democracia: mesmo antes do golpe parlamentar de 2016<sup>12</sup>, identificam-se sinais reveladores de um crescer de concepções antidemocráticas na interpretação e nas leis, contrariando o marco constitucional de 1988.

---

<sup>12</sup> As razões invocadas para a decretação do impeachment, em muitas das declarações de voto vencedoras, mais se casariam com uma “moção de desconfiança”, própria do Parlamentarismo, do que com a demonstração de fato caracterizador de “crime de responsabilidade”, próprio para a destituição do Presidente consagrado nas urnas, no Presidencialismo entre nós adotado. Daí o emprego da expressão “golpe parlamentar”, pelo desvirtuamento do instituto do *impeachment*. Cf. SILVA, 2013, p. 552.



### 3 O Estado como Reino da Liberdade e a Reforma Agrária

Um ponto a se considerar é que a história se realiza pela ação humana, que segundo o pensamento hegeliano seguiria numa linha progressiva da dialética da razão, o processo de interpretação jurídica não pode estar fora deste processo histórico. O Direito, para Hegel, é o reino da Liberdade, embora não possa ser confundido ou limitado a esfera jurídica, e que assim aponta um caminho necessário para a ciência do Direito<sup>13</sup>. A liberdade mesma é uma escolha ética: existem escolhas éticas nas Leis e o processo de interpretação é justamente a barreira final onde se consolidam as possibilidades interpretativas do ordenamento, e somente uma cultura democrática pode gerar uma interpretação democrática, de uma constituição historicamente realizada e construída democraticamente.

A compreensão da adesão de uma comunidade a determinada concepção filosófica não pode ignorar as suas origens para melhor compreendê-la, e, neste aspecto, é relevante registrar que Comte, ao apresentar os postulados de sua doutrina como um desenvolvimento natural do espírito humano, livrando-o de toda “metafísica”, cuja investigação, tem por escopo *reorganizar* a sociedade, ao argumentar sobre as ocupações próprias dos proletários conclui que “numa palavra, o povo está naturalmente disposto a desejar que a vã e tempestuosa discussão dos direitos seja, enfim, substituída por fecunda e salutar apreciação dos diversos deveres essenciais, tanto gerais como especiais”.<sup>14</sup> Esta evolução natural do pensamento humano valida as formas de organização social e seus estamentos dominantes, com uma base invariável, por isso, no positivismo, para a ciência política “importa considerar a marcha da civilização como sujeita uma lei

---

<sup>13</sup> VAZ, 2001. p. 119

<sup>14</sup> Cfr. COMTE, 1985. p. 47 e 86.

invariável, baseada sobre a natureza das coisas”<sup>15</sup>. O método, longe de imparcial, revela um determinado propósito conservador (e não à toa ainda faz tanto eco no Brasil, especialmente no meio jurídico, que, como ressalta Sérgio Buarque de Holanda, justifica o amplo sucesso dos princípios do positivismo no Brasil<sup>16</sup>), porém cria uma aura de neutralidade e objetividade. O processo de interpretação que tem solapado conquistas constitucionais somente é possível porque não se coloca com clareza este papel do Direito, garantidor da Liberdade à forma do espírito objetivo de Hegel, que poderia encaminhar o direito a ser o instrumento de objetivação de escolhas éticas cujo propósito vise o bem comum, por mais abstrato que isso possa parecer, e qualquer outra aposta é ilusão, que leva ao sossego permanente dos que sempre tiveram acesso ao Poder, e neste processo um elemento essencial é o acesso à propriedade como privilégio, marca de uma sociedade onde a democracia não cresce pela raiz. Hegel, ao apresentar o Estado e mesmo a propriedade como produtos históricos, aponta estes como mecanismos para a exteriorização da personalidade humana, ser histórico cuja consciência vai se elevando, por diversas formas, para o alcance da liberdade. No que pese Hegel criticar o Estado ideal Platônico de proibição da propriedade privada como violação ao direito de personalidade, não deixa de reconhecer que determinados atributos da propriedade possam estar subordinados a um interesse superior, seja a sociedade ou o Estado, e que se identificam e se configuram tais limites a partir do Estado, como um organismo racional<sup>17</sup>. Esta crítica casa com a afirmativa de que

---

<sup>15</sup> Cfr COMTE, 1984, p.55.

<sup>16</sup> HOLANDA, 1986, especialmente p. 117, 122 e 133

<sup>17</sup> “But specific characteristics pertaining to private property may have to be subordinate to a higher sphere of rights. (e.g.. to a society or the state), as happens for instance, when private property is put is to the hands of a so-called “artificial” person and in to mortmain. Still, such exceptions to private property cannot be grounded in chance, in private caprice, or private advantage, but only in the rational organism of state”Cfr HEGEL, 1952 (b), p.24.

a propriedade é uma encarnação da personalidade, e como tal deve se realizar no ser que possui consciência da própria liberdade, mas, apesar disto, não basta para configurar o direito de propriedade que manifeste apenas a intenção e vontade desta sobre um determinado bem; é necessário para assegurar este direito que seja preenchido o requisito da ocupação, que torna esta encarnação reconhecida pelos demais membros da comunidade<sup>18</sup>. Ao dar a propriedade historicamente como forma de realização da personalidade, e ao mesmo tempo, condicioná-la a um reconhecimento social, pode-se encontrar no argumento de Hegel sobre o Estado um fundamento racional, para a realização histórica da liberdade humana, que na doutrina jusnaturalista clássica justifica o contrato social, como origem do Estado, mas em ambos os casos nunca implica renúncia à liberdade, ou o direito à vida, à propriedade, porque estes se complementam com um Estado racional. Isto permite dizer que somente se justifica como racional uma concepção de Estado que favoreça a liberdade dos seus cidadãos, como membros da comunidade. A propriedade como encarnação da personalidade não pode ser racional se não se realiza sob um prisma socialmente aceito que condiciona o querer do indivíduo, como expressão da sua própria liberdade, tema recorrente em autores clássicos, que de diversas formas pretendem dar uma forma racional ao Estado, apresentando um propósito superior racional, que relaciona o Estado, indivíduo e comunidade. Discutir os limites, acesso à propriedade privada e qual forma de ocupação se legitima numa determinada sociedade histórica, ultrapassa qualquer forma de modelo político, e deve ser considerado como tema fundamental do direito, como fenômeno social. É fundamental combater toda a forma de expressão da propriedade que seja contra liberdade (por se revelar uma ocupação que exclua a maioria de realizar a sua liberdade), fundamental para uma teoria jurídica consistente sobre um

---

<sup>18</sup> HEGEL, 1952 (b), p.25.

conceito de propriedade que seja racional. Para Hegel uma Constituição tem por objetivo revelar como o Estado real e concretamente permite a liberdade, onde a personalidade individual e o interesse particular não só atingem o seu completo desenvolvimento e reconhecimento, mas estão em pleno acordo com o interesse do universal, onde este não prevalece ou se torna completo exceto se alinhado com o interesse particular e por meio da cooperação da aceitação e vontade subjetiva do particular<sup>19</sup>. Retomar esse pensamento de Hegel exige mais do que pensar um método para explicar a Constituição, mas entender os propósitos que permitem e legitimam sua existência, pois como destaca Aristóteles a “construção da narrativa à excelência e beleza da *criação poética*”<sup>20</sup>, exige olhar as grandes obras já realizadas pelos grandes autores, como Homero, para expressar a melhor forma de realizar, ou seja, o método não se apura sem observar o melhor da substância já realizada. Encontrar a melhor interpretação possível da propriedade demanda realizar a unidade entre a liberdade e a função do Estado como garantidor do conteúdo dos direitos fundamentais expresso na Constituição, e exige entender por que certos conteúdos substanciais precisam ser ressaltados como fundamentais num ordenamento jurídico. Neste caminho, é função do direito a formulação de princípios éticos vinculativos que possam servir de base para a solução de conflitos sociais, construindo este Estado de Liberdade. Portanto, a racionalidade da propriedade somente pode ser realizada quando se reconhece que existe um fim superior que não só limita a ação do Estado, mas também legitima a ação deste, como ente racional superior, segundo o pensamento hegeliano, para que esta não seja fonte de injustiça, e fonte de limitação da liberdade de outrem, que legitima excluir este direito, por um abuso, uma forma de ocupação da propriedade que não se legitima socialmente. A interpretação

---

<sup>19</sup> HEGEL, 1952 (b), p. 82.

<sup>20</sup> Aristóteles, 2011, p. 39.

da obra de Hegel não pode descurar de que o indivíduo somente realiza propriamente a sua liberdade no interior da sociedade, o que permite combater o individualismo que marca as sociedades contemporâneas<sup>21</sup>.

Considerando que o processo de ocupação de terras no Brasil não só privilegiou a concentração respectiva nas mãos de poucos como ocasionou a “devolução” de inúmeros hectares de terras para o Estado, que as manteve ao longo dos anos sem qualquer destinação, a reforma agrária deveria ser uma pauta permanente e evolutiva. A pressão social e os reclamos por mais justo acesso à terra são a única forma de tensionamento da estrutura agrária e fundiária estabelecida no país. Entretanto, o Estado brasileiro além de não tomar medidas tendentes a redistribuir e reordenar a estrutura fundiária do país, mediante o processo denominado historicamente de *Reforma Agrária*, apesar da Política respectiva estar prevista em regras constitucionais, que a asseguram como política nacional prioritária, em Capítulo Específico da Constituição Federal, tal como insculpido no Capítulo III, do Título VII da Ordem Econômica e Social, sob o designativo da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, art. 184 a 191, vem, inclusive, tentando limitar conceitos legislativos tradicionais do seu alcance. Um registro histórico, para deixar mais claro: quando, por exemplo, e apesar da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, a primeira Lei de Terras do Brasil, representar uma ruptura com o sistema sesmarial, e no seu conjunto, apresentar elementos que poderiam ser interpretadas no sentido de ser um limite ao latifúndio, somente se aprofundou, historicamente, o processo de concentração fundiária, que, desde esta longínqua data, somente se soma aos períodos anteriores. A Lei n. 601/1850, vetou a possibilidade de se receber a terra gratuitamente, que só favorecia os amigos do rei, mas ao estabelecer a compra como único meio de apropriação das terras

---

<sup>21</sup> Bosé, 1990, p. 11.

devolutas lhes associou a natureza de mercadoria, direito de acesso somente aos abastados, únicos aptos a aquisição da propriedade, e que se completou com os mecanismos de revalidação das cartas de sesmária e a legitimação das posses, fundadas nas cartas dos vigários. Este processo de compra previsto no art. 1º da Lei nº 601/1850, ofuscou o fato de que a nova lei valorizava, sobremaneira, a cultura e a morada habitual tanto que somente possibilitava a revalidação das sesmárias e concessões que não tivessem sido demarcadas, nem confirmadas quando estas “se acharem cultivadas ou com princípio de cultura, e morada habitual (...) *embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas*” (art. 4º). Assim, nos casos concretos de regularização seja mediante a compra, ou da revalidação das sesmárias em que pese a necessidade legal de serem cumprido todas as obrigações relativas ao cultivo e morada habitual, e que poderiam assim limitar o crescimento dos latifúndios, não o impediram, pelo contrário. As limitações de que a simples derrubada ou levantamento de rancho não caracterizavam a *cultura efetiva* exigida e amparada pela lei, mas, dependendo do caso concreto e do interessado, eram flexibilizadas, por faltar rigor numa interpretação que favorecesse o acesso a todos, e não aos poucos, desde sempre próximos ao poder. Essa história tende a se repetir com as alterações legislativas advindas da Lei 13.465/2017, onde mais uma vez se prefere a terra como mercadoria, ao invés de um bem social, a incentivar o latifúndio, pois para a mercadoria basta o valor de troca, e não o seu valor de uso. Apesar da conhecida história de concentração fundiária no Brasil, de acordo com dados do Censo Agropecuário de 2006, apontar as diferenças entre grandes e pequenas propriedades em número de estabelecimentos e no percentual que representam no total das áreas rurais do país, onde os grandes estabelecimentos somam apenas 0,91% do total dos estabelecimentos rurais brasileiros, mas concentram 45% de toda a área rural do país, e por outro lado, os estabelecimentos com área inferior a 10 hectares representam mais

de 47% do total de estabelecimentos do país, mas ocupam menos de 2,3% da área total<sup>22</sup>, este é um tema que não tem o devido enfrentamento pelo Estado. Não estranha que a luta pela terra marque um Estado com esse modelo: os constantes relatórios da Comissão Pastoral da Terra revelam o crescente de mortes no campo, que no ano de 2017, alcançou o maior número de mortes desde 2003, com 70 assassinatos, um aumento de 15% em relação a 2016, com destaque de 4 massacres, e que mesmo assim não cobre muitos dos casos, sendo apenas amostral<sup>23</sup>. Discutir se o ordenamento jurídico favorece a liberdade pelo acesso e reordenação da propriedade deveria ser a primeira pauta do dia para que existisse um Estado racional no Brasil. Pelo contrário, há um avanço legislativo que limita a concepção da propriedade segundo um modelo que a favorece como um direito individualista, voltado somente aos interesses do mercado. Mesmo para o clássico positivismo jurídico, a Constituição é um elemento social e como tal não pode ser estabelecida simples contraposição de natureza e sociedade, pois, como norma que regula real ou efetiva convivência entre seres humanos, pode ser pensada como parte da vida em geral, portanto, parte da natureza (ou, pelo menos, uma parte do seu ser). Situa-se no domínio da natureza, pois, tem, nesse sentido, existência natural.<sup>24</sup> Kelsen não se furta em apontar, mesmo ante a pureza metodológica de sua teoria, que existe uma relação indireta das normas com a comunidade, refletida pela circunstância de que a conduta normatizada serve ao interesse comunitário ou lesa-o, sendo isso decisivo para o fato de que essa conduta se torne objeto de uma norma. Mesmo no caso dos chamados deveres da pessoa contra si mesma, esses são deveres sociais, pois a função das normas é

---

<sup>22</sup> TERRENOS DA DESIGUALDADE Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. RELATÓRIO OXFAM, novembro de 2016. ([www.oxfam.org.br](http://www.oxfam.org.br))

<sup>23</sup> Conflitos no Campo no Brasil em 2017- Comissão Pastoral da Terra ([www.cptbacional.org.br](http://www.cptbacional.org.br))

<sup>24</sup> KELSEN, 1984. p. 18. Confirma esta leitura RIBEIRO, 1999. p. 45.

prescrever a conduta de uma pessoa em face de outra.<sup>25</sup> Mas por ser um aspecto periférico da Teoria Kelseniana, uma abordagem positivista pode diminuir a preocupação de explicar como a Constituição relaciona a limitação do direito de propriedade com um interesse comunitário, por ser este um elemento estranho ao Direito cujo paradigma é a “norma”<sup>26</sup>, permissivo de uma leitura anódina, asséptica e conservadora deste instituto, profundamente antidemocrática. Kelsen, coerente com os fundamentos de sua teoria, conquanto se negue a apresentar um conceito universal de Justiça, não se furta a elencar valores que busca realizar no seu conceito relativo de Justiça, como: verdade, liberdade, paz, democracia, tolerância. Longe de isso ser prova do seu fracasso, prova que o pensamento racional sempre impõe pensar princípios e valores. Entretanto, traído pelo método, Kelsen não poderia avançar no enfrentamento da busca de conceituar esses princípios, embora não possa negar que se deva buscar realizá-los<sup>27</sup>. A contribuição do pensamento kelseniano, e de outros que o seguiram, foi obter das sociedades humanas o reconhecimento de que as Constituições escritas possuem um valor superior, como fundamento de validade do ordenamento jurídico, ainda que sem indagar o que seria o seu conteúdo. Essencial reconhecer: contribuição inestimável de Kelsen para a ciência do Direito, pois quando se pode reconhecer onde se encontra a Constituição e este seu valor como

---

<sup>25</sup> KELSEN, 1986. p. 118.

<sup>26</sup> KELSEN, 1984. p. 269.

<sup>27</sup> “He empezado este ensayo preguntándome qué es la justicia. Ahora al concluirlo, sé que no respondido a la pregunta. Lo único que pude salvar-me aquí es la compañía. Hubiera sido vano por mi parte pretender que yo iba a triunfar allí donde los más ilustres pensadores han fracasado. Verdaderamente, no sé ni puedo afirmar qué es la justicia, la Justicia absoluta que la humanidad ansia alcanzar. Sólo puedo afirmar qué es la justicia para mi. Dado que la ciencia es mi profesión y, por tanto, lo más importante en mi vida, la justicia, para mi, se da en aquel orden social bayo cuya protección puede progresar la búsqueda de la verdad. Mi justicia, en definitiva, es de la libertad, la de la paz; la justicia de la democracia, la de la tolerancia”. KELSEN, 1992. p. 63.



ponto de partida, obtém-se um critério mais objetivo para identificar e realizar a interpretação necessária, pois uma norma superior leva ao conhecimento de que os valores nela encarnados, não podem ser contrariados por outras normas do ordenamento Jurídico. Os valores que hoje se reconhecem como parte da Constituição e que estão, como o direito à liberdade, igualdade, propriedade, inclusos dentre os Direitos Fundamentais exigem da interpretação jurídica a elaboração do seu conceito, sem o qual o direito se tornaria irracional, apesar de aparente maior racionalidade derivada somente da sua inclusão no Direito positivo.

#### **4 A Limitação da Concepção de Reforma Agrária e a Concepção da Propriedade**

A Reforma agrária, tal como incluída no texto constitucional e ainda não cumprida, é uma política essencial que permitiria elevar a propriedade a uma forma de encarnação da personalidade, permitindo à maioria dos cidadãos alcançar a sua liberdade como um direito fundamental. A sua não-realização é grave, e o Estado brasileiro tenta limitar seu alcance. Apesar do §1º do art. 1º do Estatuto da Terra definir que a Reforma Agrária é “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.” O recente Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018 no seu art. 2], sob o pretexto de regulamentar a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, apresenta uma redefinição do conceito, que é menos rica no seu aspecto dos objetivos da reforma agrária: “o conjunto de medidas que visam a realizar uma melhor distribuição da terra com acesso a políticas públicas para promover o desenvolvimento social e econômico das famílias beneficiárias”.

Ora, este artigo, além de obviamente contrariar o basilar princípio de que não cabe ao regulamento limitar o conteúdo da lei, altera um conceito fundamental da política agrária, pois retira do conceito de Reforma Agrária o objetivo de se realizar *mediante modificações no regime de posse e uso da terra*. Via regulamentar, pretende limitar um objetivo constitucional previamente detalhado. Para o art. 16 do Estatuto da Terra, a reforma agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio. Ao definir a reforma agrária apenas como “o conjunto de medidas que visam a realizar uma melhor distribuição da terra com acesso a políticas públicas para promover o desenvolvimento social e econômico das famílias beneficiárias.”, o novo “conceito” claramente retira um aspecto fundamental para a efetiva realização da reforma agrária que é apresentar uma justificativa da intervenção do Estado, no sentido de redimensionar a estrutura agrária do país, mediante *modificações no regime de posse e uso da terra*. Pode-se vislumbrar neste ataque ao conceito de reforma agrária um propósito de resumi-la a mera distribuição de terras, quando aquela é antes de tudo um debate sobre mudar o modelo de ocupação da terra como encarnação da liberdade, que gera o legítimo reconhecimento social deste direito à propriedade. Neste sentido, as formas de regime e uso da terra devem ser plurais, para que cada expressão subjetiva de projeção dos cidadãos sobre a terra, seja uma manifestação livre de sua vontade, e, portanto, antes de tudo protegida pelo espírito objetivo, sem que o Estado possa impor um modelo de propriedade como o único a ser seguido e permitido. O aparentemente inofensivo conceito de reforma agrária, expresso no Decreto nº 9.311/2018, art. 2º, claramente sugere um mero modelo de distribuição da terra como um direito de ocupação individual, segundo uma forma de propriedade tradicional que sirva somente

ao modelo de produção que insira estas propriedades no mercado, o que é reforçado pelo fato que a Lei 13.465/2017, alterou o § 14 do art. 18 da Lei Federal nº 8.629/93, vedando a interpretação de que a concessão do título de domínio coletivo, provisório ou definitivo, seja emitido a favor de pessoa jurídica. Esta redação confusa, da “vedação interpretativa” para a concessão de título coletivo a favor de pessoa jurídica somente faz sentido como uma tentativa de impedir a titulação coletiva a favor das comunidades tradicionais, que como clientes da reforma agrária, desejam *modificações no regime de posse e uso da terra*, aspecto fundamental para a efetiva construção de sua liberdade. Estas alterações normativas não são racionais e são contrárias ao escopo constitucional da reforma agrária, por serem um meio de limitar a subjetividade dos cidadãos, de como desejam se relacionar com a terra, que é o objetivo deste conjunto normativo, favorecedor do velho modelo histórico, onde somente a propriedade como mercadoria tem o suporte da ação do Poder Público, ainda que sob o apanágio do conceito deturpado de “reforma agrária”. Vedação inócua, pois além de contrariar o espírito constitucional para a promoção da reforma agrária, expresso no conceito legal do Estatuto da Terra, tais formas de limitar, ainda que indiretamente, as formas de posse coletiva violam a garantia constitucional de plena liberdade associativa, na forma do art. 5º, incisos XVII e XVIII, que independe de autorização, vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

É pauta essencial no Estado brasileiro rediscutir o conceito de propriedade, para reencontrar os fundamentos éticos que tornem a pluralidade de apossamentos realmente respeitada, em que não se privilegie a propriedade individual e capitalista como *o modelo* a ser protegido como um direito fundamental, ou seja, há a necessidade de rediscutir a propriedade como simples “domínio”, como já o vem fazendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos ao sustentar que a violação do direito de propriedade, previsto no art. 21 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, não se limita ao conceito

de “domínio”, mas sobretudo protege a posse das comunidades tradicionais, ainda que esta não esteja “regularizada”, como na sentença preliminar de 1º de fevereiro de 2000, no caso *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs Nicaragua*, bem como na sentença de mérito, do mesmo caso, em 31 de agosto de 2001, em que o Estado foi condenado por violar esse direito com a concessão de exploração florestal nas áreas, sem prévio diálogo com a comunidade indígena. Nos §§ 143 a 145 da sentença de mérito, evidencia-se não se tratar de proteger a propriedade enquanto “domínio”, mas sim a “posse”, inclusive de bens imateriais<sup>28</sup>, vez que a noção de “domínio” e da “posse” sobre as terras indígenas não necessariamente corresponde à concepção clássica de propriedade, mas merecem igual proteção outras formas abrigadas no art. 21 da Convenção: desconhecer versões específicas do direito ao uso e gozo dos bens, dados pela cultura, usos, costumes e crenças de cada povo, faria ilusória a proteção do artigo convencional, especialmente, para as comunidades tradicionais. **O fundo do debate é o confronto entre a posse indígena com outras formas de domínio, inclusive a do Estado**<sup>29</sup>.

Outro elemento para reconstituir a propriedade como um instrumento de efetiva liberdade neste cenário é retomar a discussão sobre o limite da propriedade. A partir das alterações da Lei nº 13.465/2017, se caminha no sentido contrário; abre-se a possibilidade daquele que ocupe áreas federais na forma da Lei nº 11.952/2009 menores que 2.500 hectares aumentar as respectivas aquisições, o que permite facilitar a concentração de áreas próximas dos limites constitucionais, e, pois, contraria os objetivos destes. Se o legislador constitucional definiu que as áreas acima de 2.500 hectares demandam

---

<sup>28</sup> Não se aplica, aqui, o conceito civilístico de “posse”, que exige a combinação dos elementos “animus” e “corpus”, vez que não se trata de posse como “exercício de fato de poderes inerentes à propriedade”, mas sim do sentido ecológico. Cfr. SILVA, 2013, p 869; ROCHA, 2016, p. 151.

<sup>29</sup> CLIFFORD, 1997. p. 351-356.

a autorização legislativa específica, é porque as concessões próximas destes limites ou superiores deveriam ser absoluta exceção, e reforça a percepção de que as alterações legislativas têm por objetivo aumentar as áreas de terras disponíveis como mercadoria.

## 5 Conclusão

Vê-se, de qualquer sorte, que o diploma trazido a exame se mostra coerente com o conjunto de medidas implementadas a partir do segundo semestre de 2016, voltado a demitir o Estado do dever de prover às necessidades correspondentes aos “direitos sociais”, e, ao mesmo tempo em que Hegel oferta elementos para perquirir do quanto ele corresponderia a uma concepção irracional tanto da propriedade quanto do Estado, é confrontado em sua hipótese otimista da “astúcia da razão”. Uma legislação que potencializa o valor de troca da terra, na verdade, não privilegia o bem estar da comunidade para potencializar o seu valor de uso, mas sim objetiva se apropriar destas potências elásticas que o capital não possui, por maior que seja o quanto investido, para tão somente aumentar o seu valor de troca, o que, por si só, não gera maior liberdade. Fundamental, assim, concluir que a ocupação e posse da terra traduzem o critério ético adequado para que se autorize que qualquer manifestação da personalidade se aproprie de forma exclusiva das potencialidades que a terra possui como um bem da natureza, que a princípio pertence a todos os cidadãos.

## Referências

ARISTÓTELES. **Poética**. Tradução Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2011b.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. Os conceitos do Direito Econômico fundamentais em debate: “magister non dixit”. In: CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas [org.]. **Conceitos fundamentais do Direito Econômico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2017, pp. 7-38.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. Sobre a política econômica do segundo Governo Dilma – em busca de uma análise a partir do parâmetro objetivo da racionalidade. In: CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (org.). **Direito e crise econômica: limites da racionalidade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2016, p. 11-66

COMTE, Augusto. **Discurso sobre o espírito positivo**. Tradução Antônio Geraldo da Silva: São Paulo: Escala, 1985

COMTE, Augusto. **Reorganizar a Sociedade**. Tradução Antonio Geraldo da Silva. São Paulo: Escala, 1984

Conflitos no Campo no Brasil em 2017- Comissão Pastoral da Terra ([www.cptbacional.org.br](http://www.cptbacional.org.br))

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. Philosophy of history. Transl. J. Sibree. In: HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Philosophy of right/Philosophy of history**. London: Encyclopaedia Britannica, 1952 (a).

HEGEL, George Wilhelm Friedrich. The Philosophy of Right. . In: HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Philosophy of right/Philosophy of history**. London: Encyclopaedia Britannica, 1952 (b).

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 18. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. Tradução João Batista Machado. Coimbra: Armênio Armado, 1984.

KELSEN, Hans. **Teoria geral das normas**. Tradução José Fiorentino Duarte. Porto Alegre: Fabris, 1986.

KELSEN, Hans. **Qué es Justicia?** Tradução Alberto Calsamiglia. Barcelona: Ariel, 1992.

MARX, Karl. **O Capital:** crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013b.

RIBEIRO, Paulo de Tarso Ramos. **Poder constituinte e decisão jurídica:** os paradoxos da legitimação institucional. Belém: Cejup, 1999.

ROCHA, Ibraim. Consulta prévia como direito fundamental das comunidades indígenas. **Revista de Direito & Política.** São Paulo, v. 14, n. 24, pp. 135-195, jul/dez 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros, 2013.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

TERRENOS DA DESIGUALDADE Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. RELATÓRIO OXFAM, novembro de 2016. ([www.oxfam.org.br](http://www.oxfam.org.br))

VAZ, Henrique Cláudio de Lima. **Ética e Direito.** São Paulo: Edições Loyola, 2001.