



VIVIAN LEGNAME BARBOUR

Escola de Formação 2008

**STF E DESOBEDIÊNCIA CIVIL: UM OLHAR SOBRE A
ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA LUTA PELA
TERRA**

Monografia apresentada à
Sociedade Brasileira de Direito
Público, como exigência para a
conclusão do curso da Escola de
Formação do ano de 2008.

Orientadora: Flávia Scabin

**São Paulo
2008**

Índice

Introdução	3
Metodologia	4
Embasamento teórico e jurídico de desobediência civil	11
Análise da ADI 2.213-MC/DF	22
1. Contextualização da demanda	22
1.1 Jurisprudência anterior à ADI 2.213-MC/DF	31
2. Análise dos votos e suas respectivas construções argumentativas	35
2.1 Imunidades do art. 185, CF/88	35
2.2 Imunidade em razão de esbulho possessório	40
2.3 Corte de recursos a atores de ocupações rurais	54
2.4 Direito de retenção/rescisão do contrato pelo Poder Público	60
Conclusão	62
Bibliografia	65
Sítios eletrônicos	67
Anexos	68

Introdução

Parto da argumentação que fundamenta a petição inicial da presente ADI, impetrada pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura- Contag, quando estes defendem que *"as ocupações de terras nas suas variadas formas, não se constituem em esbulho, ao contrário, têm se revelado em **instrumento legítimo de luta e meio eficaz, para que o próprio governo possa agilizar o processo de reforma agrária**"* (grifos meus).

O objetivo desse estudo será, então, averiguar de que maneira o Supremo Tribunal Federal concorda ou não com esse argumento que, para os requerentes, justifica a legitimidade das ocupações de terra por movimentos sociais frente a uma suposta inércia do Estado. Serão levados em conta dados referentes à consecução da reforma agrária no Brasil, assim como o contexto social e político à época da demanda, além de embasamento teórico do conceito de desobediência civil, que de certa forma pode complementar a fundamentação dada na petição inicial. A partir deste material, serão analisados os argumentos dos ministros do Supremo a fim de extrair um possível posicionamento frente ao tema, ressaltando que de modo algum as conclusões aqui tiradas serão absolutas, por se tratar de um estudo de caso e por analisar um julgamento ocorrido no ano de 2002.

Metodologia

A presente proposta de pesquisa surgiu do interesse de analisar a atuação de movimentos sociais, cada vez mais presentes na cena política brasileira com suas demandas específicas, representando uma alternativa ao movimento sindicalista que, após participação política intensa até a década de 1970 e meados da década de 80, passou a sofrer um contínuo esfriamento, por conta das novas formas de relação de trabalho que foram se instaurando na economia globalizada em que estamos inseridos hoje ¹. Acreditando que atuar politicamente e exigir concretização de direitos por meio de movimento social é algo extremamente legítimo em nosso Estado Democrático de Direito, com seus princípios basilares, interessou-me estudar de que maneira o Supremo Tribunal Federal avaliava esta atuação, tendo como premissa que seu posicionamento é de extrema importância no cenário jurídico nacional.

Como me referi aos princípios basilares do Estado Democrático de Direito, cabe aqui ressaltar que ao longo de todo o trabalho busquei concatená-los com a teoria da desobediência civil, tema de longa data, primeiramente explorado em livro pelo autor norte-americano Henry David Thoreau ². Com um aprofundado estudo deste tema, a idéia do trabalho seria analisar o posicionamento do STF frente à atuação dos movimentos sociais tendo em vista que esta poderia ser contemplada pela construção teórica da desobediência civil.

Importa dizer que o interesse em estudar o tema da Desobediência Civil surgiu a partir das aulas de Introdução ao Estudo do Direito, ministradas no primeiro ano da Graduação em Direito, e de aulas de Sociologia e Sociologia

1. A passagem do modelo fordista de produção para o modelo toyotista, marcado pela flexibilização das relações de trabalho e forte inovação tecnológica, faz com que as empresas realizem um corte cada vez maior dos postos convencionais de trabalho, gerando um desemprego estrutural. Este contexto culminou nas crises sindicais, onde a luta pela multiplicação dos direitos dos trabalhadores incide em aumento de custos para as empresas, que facilmente demitem seus empregados visto o fenômeno do desemprego estrutural, que possibilita piores condições de trabalho.

2. THOREAU, Henry David, "*Civil Disobedience*", 1849. Neste livro, o autor debate sua causa no campo da consciência individual e do compromisso moral da consciência em relação à lei. Nessa primeira construção teórica da desobediência civil, a consciência é apolítica, não estando primordialmente interessada no mundo onde o erro é cometido ou nas conseqüências que este terá no decorrer futuro.

Jurídica. Ao tratar do tema da desobediência civil refiro-me ao direito de desobedecer a normas com o intuito de exigir determinado comportamento do Estado; o que à primeira vista configuraria uma ilicitude, mas que posteriormente se tornaria justificável visto os fins a que se propõe, quais sejam, mostrar a insatisfação do povo, ou de um coletivo político em específico, frente à atuação estatal, que pode se dar tanto por meio de medidas legislativas quanto de medidas administrativas. Neste sentido, haveria ainda um instrumento de participação política não explicitamente previsto na Constituição Federal, mas que decorreria de seus princípios e regime adotados.

Para melhor esclarecer o leitor a respeito de como seria possível construir uma relação entre desobediência civil e atuação destes movimentos, achei necessário redigir um capítulo para tratar especificamente desta construção teórica. Deste modo, esta parte do trabalho se atém a subsídios para que seu leitor também pudesse analisar esta relação, a fim de concordar ou não com a minha hipótese, qual seja, de que a ação política dos movimentos sociais se enquadra no conceito de desobediência civil, sendo, portanto, legítima.

Partindo desta premissa, meu objetivo será avaliar de que maneira o Supremo Tribunal Federal avalia essa atuação, se de fato ele também faz essa relação supracitada, ou se este considera a ação dos movimentos sociais legítima baseado em outra fundamentação, ou se, ao contrário, ela é de todo ilícita e deslegitimada. Cabe dizer que a maioria dos processos que chegam ao STF no tocante à reforma agrária diz respeito a ações impetradas pelos donos de terra, quando esta passara por uma ocupação, contra decreto presidencial de desapropriação, por meio de mandados de segurança. Por conta disso, o Tribunal raramente entra na questão do mérito da atuação dos movimentos sociais, atendo-se à questão procedimental da vistoria que precede a expropriação. Inclusive isso se apresentou como um primeiro obstáculo para o presente trabalho, pois se fazia muito difícil extrair uma possível posição do Supremo com material deveras insuficiente.

Acredito que o tema deste trabalho se mostra bastante atual, quando temos no Brasil uma crescente linha de juristas e políticos que entende que o

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST deva ser criminalizado, por conta de seu método de atuação, que se dá por meio de ocupações de imóveis rurais e prédios públicos, como instrumento de pressão ao Governo para a realização da reforma agrária.

Essa tentativa de criminalizar o Movimento se iniciou em 20 de setembro de 2007, quando o então Subcomandante Geral da Brigada Militar do Rio Grande do Sul encaminhou relatório ³ ao comandante geral da BM, onde emitia parecer sugerindo que fossem tomadas todas as medidas possíveis para que as três colunas do MST que rumavam ao Município de Coqueiros do Sul fossem impedidas de se encontrar. Este relatório fora remetido ao Ministério Público Estadual do RS e ao Ministério Público Federal, e em função deste que o MPE ingressou com uma Ação Civil Pública impedindo estas colunas do MST de entrarem nos quatro municípios da comarca de Carazinho no RS.

A criminalização da atuação do Movimento se mostra evidente quando, em notícia publicada no site do Ministério Público Estadual do RS ⁴, lê-se que:

*"De acordo com a ação civil pública do Ministério Público, os elementos de convicção colhidos e apresentados ao Poder Judiciário demonstram, com certeza e segurança, **'a utilização perniciosa e anti-social dos acampamentos Jandir e Serraria, verdadeiras bases operacionais destinadas à prática de crimes e ilícitos civis causadores de enormes prejuízos não apenas aos proprietários da Fazenda Coqueiros, mas a toda sociedade'**."* (grifos meus)

Ainda, na Ação Civil Pública ajuizada ⁵, após demasiada e extensa análise sobre a movimentação do MST na Fazenda Coqueiros, supracitada, tomando como base o relatório da Brigada Militar, numa inicial de 144 páginas ao todo, diz o MPE:

3. Relatório nº 1124-100-PM2-2007, Brigada Militar do Rio Grande do Sul

4. www.mp.rs.gov.br/imprensa/noticias/id14468.htm, acessado em 22 de outubro de 2008.

5. Petição inicial da Ação Civil Pública ingressada pelo Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul, in www.mp.rs.gov.br/areas/imprensa/anexos_noticias/inicialacampamentos.pdf, acessado em 22 de outubro de 2008.

*"Os constantes e reiterados ataques do MST à Fazenda Coqueiros afetam toda a coletividade e **colocam em cheque os fundamentos do Estado Democrático de Direito, exigindo um esforço coordenado de todos os Poderes e instituições estatais para que, com o emprego de todas as possibilidades jurídicas amparadas pela legislação vigente, impeçam o enfraquecimento da organização social adotada pela sociedade brasileira a partir da Constituição Federal.**"*
(grifos meus)

Percebe-se, portanto, o quão delicada é a situação. Faz-se, então, imprescindível conhecer qual o posicionamento do Guardião Constitucional frente a esta questão, já que este representa a última instância judicial do País e serve de referência para todo o Poder Judiciário.

A idéia inicial para pesquisar a jurisprudência do STF sobre o assunto era a de usar como palavra-chave o termo *MST*, visto que o Movimento representa o maior ator político nacional na luta pela reforma agrária, sendo, ainda, um dos maiores movimentos sociais da América Latina. Por ser figura emblemática no cenário nacional, acreditei que seria fácil encontrar no STF decisões que discutissem o mérito de sua atuação.

Assim, elaborei uma possível estrutura de monografia que pudesse dar conta de analisar o posicionamento do Supremo com relação à atuação do MST, tendo como hipótese que esta poderia se enquadrar no conceito de desobediência civil. Segue essa estrutura:

Parte A – Teoria

- 1. Embasamento teórico de desobediência civil / direito de cidadania, a partir dos autores lidos*
- 2. Embasamento jurídico de desobediência civil, a partir da teoria de Maria Garcia – CF, artigo 5º, § 2º*
- 3. Histórico do MST e sua atuação. Por que escolher esse Movimento como emblemático*

Parte B – Análise de Acórdãos

1. *A atuação do MST se enquadra no conceito de desobediência civil estudado?*
2. *Em que medida o STF considera legítima a atuação deste Movimento na luta pela concretização da Reforma Agrária?*

Destarte, utilizando a ferramenta “Pesquisa de Jurisprudência” no sítio do STF, procurei acórdãos a partir da expressão *MST*. Daí resultou 14 Mandados de Segurança, todos eles impetrados por donos de terra contra o Presidente da República. Passei então a ler todos eles.

Foi frustrante perceber que, em nenhum deles, o Guardião Constitucional entrava na questão do mérito da atuação desse movimento social, atendo-se a questões processuais de desapropriação de terra. Pude perceber então que a presente monografia estaria muito comprometida se seguisse por esse caminho metodológico.

Pensei então que se a pesquisa fosse mais abrangente haveria mais chances de encontrar algo pertinente ao tema. Utilizei então o termo *movimento* adj ⁶ *social*, que resultou em dois acórdãos, um deles era um mandado de segurança que já havia aparecido em pesquisas anteriores e outro era a ADI-MC 2213. Esta, especificamente, me chamou muita atenção logo que li sua ementa. Trata-se de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

A dificuldade encontrada no começo da pesquisa, em encontrar acórdãos que tratassem do mérito das ocupações de terra, sanou-se com essa ADI encontrada, visto que, ao analisar a constitucionalidade da Medida Provisória 2.027-38 de 2000, criada no Governo Fernando Henrique Cardoso, sendo reeditada ainda algumas vezes neste mesmo período, resultando na MP 2.183-56/01, sem no entanto alterar os dispositivos dela atacados, o Supremo fazia de fato uma análise do método de atuação dos movimentos sociais no contexto da reforma agrária.

6. “Busca palavras aproximadas, na mesma ordem colocada na expressão de busca”, explicação da ferramenta in www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/pesquisarjurisprudencia.asp

Pretende-se fazer então uma análise qualitativa desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, visto que o presente trabalho transformou-se em um estudo de caso. Assim, procurarei debruçar-me sobre os argumentos dos ministros, dialogando com a fundamentação trazida na petição inicial pelos impetrantes, que levanta quatro inconstitucionalidades no dispositivo atacado, quais sejam:

- I. criação de novo tipo de propriedade insuscetível de desapropriação, além daquelas previstas no Artigo 185 da Constituição Federal;
- II. negação de vigência ao artigo 184 da Carta em hipótese não recepcionada pelo artigo 185 desta;
- III. frustração do devido processo legal na medida em que a pena é automaticamente aplicável àqueles que realizarem ocupações de terra ou de certa forma colaborarem com o feito; e
- IV. violação do ato jurídico perfeito, a partir de inovação unilateral da relação contratual.

É importante ressaltar, ainda, que a leitura dessa ADI me levará à leitura de precedentes nela citados, fazendo necessário, também, o estudo do contexto em que a Medida Provisória fora editada, a fim de melhor compreender a argumentação tanto dos impetrantes quanto do Presidente da República. Do mesmo modo, não é possível afirmar que a partir desta análise terei um posicionamento seguro do STF com relação ao tema, visto que se trata de um caso apenas, e que fora julgado em 2002. De toda sorte, procurarei evidenciar um indicativo de como a Corte Constitucional dá tratamento ao tema.

Este trabalho, portanto, não se restringirá somente à análise da ADI-MC 2.213 em si, por acreditar que ela surgiu dentro de um contexto específico, marcado por uma correlação de forças entre os atores políticos que integram a questão da reforma agrária. Destarte, primeiro farei uma digressão sobre o tema da desobediência civil, passando a analisar o contexto que antecedeu a

Ação, para então analisar os argumentos presentes na petição inicial e nos votos dos ministros, relacionando-os, a fim de extrair a posição do Supremo Tribunal Federal frente à atuação dos movimentos sociais que lutam pela reforma agrária, ressalvadas as limitações supracitadas.

Embasamento teórico e jurídico de desobediência civil

Desobediência civil, assunto tão polêmico e por muitos visto como subversivo e contra a ordem e a legalidade, materializa-se quando, para um grupo significativo de cidadãos, os canais normais e/ou institucionais para transformação já não funcionam, de modo que suas demandas não serão devidamente ouvidas e levadas em conta pelo governo. Então, o ato de desobedecer seria o de não se submeter, transgredir, infringir essa institucionalidade, a fim de não se sujeitar à vontade da autoridade, não cedendo às suas decisões. A desobediência civil, ainda, pode ser utilizada tanto para promover mudanças, quando o aparato estatal insiste em incorrer por caminhos diversos dos princípios que compõem este Estado, ou pode ser utilizada para preservar ou restaurar um *status quo* que atende às demandas de interesse daqueles que se utilizam do direito de desobedecer.

Após vinte e um anos de Ditadura Militar, o Brasil vive hoje num Estado Democrático de Direito, que pressupõe, de um lado, um Estado baseado na legalidade e, de outro, na Democracia. Concatenando estes dois pilares, tem-se que “Todo poder emana do povo”, nos dizeres do parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988, de tal sorte que este é soberano para eleger seus representantes e exigir deles, a qualquer tempo, e das mais variadas formas previstas pela Carta, uma atuação coerente com os direitos e princípios constitucionais e com o interesse do povo. A ascensão dos novos movimentos sociais, estes que reivindicavam pautas específicas – como o movimento feminista e o movimento por reforma agrária – trouxe uma nova perspectiva de concretização de direitos como antes não se tinha visto. O resultado deste processo é uma Carta Federal que contém um rol extenso de direitos individuais e coletivos, fundamentais e políticos. Ainda, a introdução de direitos difusos é particularmente importante quando considerada a pressão que já começava a existir em favor de direitos dos índios, das crianças, entre outros, assim como o movimento feminista supracitado.

Como já mencionado, há momentos em que estas formas de contestação previstas na Constituição, aqueles mecanismos institucionais, serão de todo ineficientes para de fato atingir o Estado e exigir dele uma postura diversa da que se encontra. Assim, a desobediência civil tem um caráter claramente contestador das estruturas vigentes, por isso a *prima facie* seria algo inadmissível e reprovável, porque fora da legalidade e da institucionalidade. Justamente, este ato está englobado pelo chamado Direito de Resistência.

Este Direito foi introduzido como princípio em algumas constituições modernas, a fim de positivá-lo como tentativa de que essas constituições não fossem apenas letra morta, sem influência na transformação da sociedade. Importa dizer, no entanto, que assim como todos os outros direitos, o direito de resistência também está sujeito a limites e restrições, assim como está a desobediência civil, recorrente deste. Faz-se necessário analisar de onde vem a obrigatoriedade de obediência a uma autoridade superior para então compreendermos como surge o direito de desobedecê-la.

A idéia de Estado enquanto pacto social surge com os contratualistas, que viam neste pacto um acordo bilateral de vontades, encontrando-se ambas as partes sujeitas a direitos e obrigações. Esta relação bilateral aparece com o intuito de preservar ao máximo a liberdade originária daquele povo que voluntariamente se submeteu à autoridade do Estado. A existência dos direitos naturais do indivíduo em seu estado de natureza que vai protegê-lo no Estado e na sociedade contra os abusos do poder. Assim, para Locke, importante teórico contratualista e guiado pelo pensamento liberal, estes direitos naturais, longe de constituírem o objeto de renúncia total pelo contrato original, varridos pela soberania do estado de sociedade, subsistem para fundar a liberdade. Nos seus dizeres, em seu *Ensaio sobre o Governo Civil*:

"Sempre que os legisladores tentam tirar e destruir a propriedade do povo, ou reduzi-lo à escravidão sob poder arbitrário, entra em estado

de guerra com ele, que fica assim absolvido de qualquer obediência a mais (...)"

(LOCKE, 1690 – Ensaio sobre o Governo Civil)

A originalidade de Locke, em relação aos contratualistas Rousseau e Hobbes, para o autor Machado Paupério, está na afirmação de que os direitos individuais são fortificados e garantidos uma vez que se forma a sociedade e desaparece a condição anterior de anarquia.

Ainda, podemos citar a construção teórica de Hobbes

"Uma cidade, portanto, assim como a definimos, é uma pessoa cuja vontade, pelo pacto de muitos homens, há de ser recebida como sendo a vontade de todos eles; de modo que ela possa utilizar todo o poder e as faculdades de cada pessoa particular, para a preservação de paz e defesa comum."

(HOBBS, 1992: p. 103 e ss – Do Cidadão)

Como a cidade, denominação utilizada por Hobbes, existe de modo a preservar a paz e defesa comum, ou seja, como ela existe de modo a proteger um interesse comum, caso seus governantes extrapolem suas funções de tutores daquela liberdade originária dos governados, tentando oprimi-los, eles podem resistir a esta pretensão e escolher um novo governo. Surge então, desta construção, a faculdade dos cidadãos de assim proceder, garantindo-lhes a disposição de um instrumento extralegal para afirmarem seus pleitos, visto que representantes da vontade da maioria. Cabe aqui ressaltar, no entanto, que, para alguns intérpretes do autor, a dissolução do pacto com o Leviatã e à volta ao estado de natureza pode não necessariamente se constituir em direito de resistência.

Assim, é com os contratualistas que o direito de resistência atinge sua maturação teórica. Se a vontade da maioria acorda em submeter-se a uma autoridade superior com o intuito de preservar ao máximo aquela liberdade originária, do mesmo modo, esses cidadãos têm o direito de recusar-se a

obedecer ao governo quando este passa a atuar em desacordo com essa vontade pública.

Assim, o direito de desobedecer vem de uma lógica onde se assume que o ordenamento jurídico não pode ser estanque, mas deve ser dinamizado a partir das demandas sociais. Este ordenamento não é capaz de, sozinho, acompanhar todas as mudanças sociais, a fim de adequar-se. Este é, na realidade, o papel da sociedade enquanto coletivo de cidadãos. Muito pertinente se faz as colocações de Arendt:

"A lei realmente pode estabilizar e legalizar uma mudança já ocorrida, mas a mudança em si é sempre resultado de ação extra-legal." (grifos meus)

(ARENDDT, 2004: p. 73 – Crises da República)

Imersa neste entendimento, a Constituição se apresentaria, portanto, enquanto processo, dado seu caráter de mobilidade e sua necessidade de acompanhar o desenvolvimento da opinião pública. Cabe ressaltar que a expressão *opinião pública* aqui, segundo o teórico Estévez Araújo ¹, tem um caráter historicista, numa visão comunitarista, onde se procura valorizar as expressões do povo, manifestadas na história. Neste sentido, desobedecer à lei constitui-se em exercício da cidadania. Novamente, nos dizeres de Hannah Arendt,

"Cidadania, o direito a ter direitos."

(ARENDDT, 1979 – Entre o Passado e o Futuro)

Para a autora, liberdade, política e ação aparecem como idéias interdependentes, e a cidadania seria justamente a dimensão política do ser humano, onde esses três aspectos são indissociáveis de uma prática cidadã saudável. Assim, a cidadania se concretiza quando a liberdade torna-se mais e

1. ARAÚJO, José Antonio Estévez, *La Constitución como Proceso y La Desobediencia Civil*. Madrid: Ed. Trotta, 1994.

mais participação popular, onde o povo deve participar na formação das grandes decisões políticas e na concretização dos direitos.

Foram estudados alguns autores referentes ao tema da desobediência civil, como Hannah Arendt, importante referência no tema, e autores ligados à realidade brasileira. Apesar de inseridos em contextos diversos, cada qual relacionando o tema da desobediência civil a diferentes aspectos, como fundamentação constitucional, no caso da autora Maria Garcia, ou como base para análise dos movimentos grevistas dos metalúrgicos do ABC na década de 1970, no caso de Nelson Nery Costa, em todos eles, ao longo da construção teórica do conceito, é possível extrair elementos comuns que conceituam o direito à desobediência, enquanto exercício da cidadania.

Primeiramente, tem-se o principal requisito para a consecução da desobediência civil, sem o qual os demais requisitos sequer seriam passíveis de ser analisados. A utilização desse direito exige que seja feito por um coletivo de cidadãos. Este ponto é muito importante, pois é o que diferencia os *objetores de consciência* dos *contestadores civis*. Ambos os termos são utilizados pela autora Hannah Arendt, e diferenciam a ação individual da ação coletiva.

Para esclarecer o que seria um objetor de consciência, é utilizado o exemplo de Henry David Thoreau. Este passou uma noite em uma cadeia norte-americana por se recusar a pagar impostos para seu governo, que permitia coisas como a escravidão. Quando ele debatia a questão, no entanto, atentava para a consciência individual e para o compromisso moral da consciência, não passando pelo campo da moral do cidadão em relação à lei. Assim diz o autor, em seu *On the Duty of Civil Disobedience* (1849):

"Não é dever do homem, naturalmente, devotar-se à erradicação de um erro, mesmo o maior deles; ele ainda pode ter outros interesses oportunos em que se empenhar; mas pelo menos é seu dever não se comprometer com o erro, e não lhe dar apoio na prática no caso de não se importar com estas coisas."

Assim, a consciência aqui é apolítica, pois não interessada no mundo onde este erro é cometido a partir de uma visão de conseqüências que este pode causar. Isso não quer dizer, no entanto, que essa objeção de consciência não pode se tornar politicamente significativa. Isso ocorrerá quando certo número de consciências coincidir entre si, de modo a fazer parte da opinião pública. Muito pertinente, então, a colocação de Arendt:

"Estes últimos [contestadores civis] são na verdade minorias organizadas, delimitadas mais pela opinião comum do que por interesses comuns, e pela decisão de tomar posição contra a política do governo mesmo tendo razões para supor que ela é apoiada pela maioria; sua ação combinada brota de um compromisso que empresta crédito e convicção à sua opinião, não importando como a tenham originalmente atingido. Argumentos levantados em prol da consciência individual ou de atos individuais (...) são inadequados quando aplicados à desobediência civil (...)"

(ARENDDT, 2004: p. 56 – Crises da República)

Interessante observar que ela trata, ainda, da questão da minoria/maioria. Este é um ponto peculiar da construção da desobediência civil, que é decorrente do direito de resistência. Este, como já foi dito, está intimamente ligado à construção do contrato social, que prevê um acordo da maioria do povo, de se submeter a um Estado, a fim de preservar ao máximo a liberdade originária de cada cidadão. A utilização do direito de resistir dependia, portanto, de que fosse expressão da vontade da maioria. Este direito não assegurava aos grupos minoritários a posição de legítimos aplicadores deste mecanismo. Neste particular difere a desobediência civil.

O direito de desobedecer tornou-se um direito de cidadania à medida que não mais se exigia a presença da vontade da maioria para que pudesse ser posto em prática. E essa temática está bastante ligada à questão do surgimento dos novos movimentos sociais, já mencionados, por suas reivindicações específicas e que normalmente representam minorias

exatamente por essa especificidade. Esses movimentos primeiramente se caracterizam por uma resistência a uma opressão por parte da sociedade, como foi e ainda é com relação às mulheres, por exemplo, ou ainda os movimentos negros e da diversidade sexual. Ainda, além dessa resistência à opressão, esses movimentos lutam também pelo reconhecimento de sua identidade.

Cabe salientar que ainda que a democracia seja regida pela vontade da maioria, isso não quer dizer que vivemos em uma *ditadura da maioria*, assim como muitas vezes o era os Estados Unidos da América à época de Thoreau. Este país seguia o argumento da doutrina liberal de que a sociedade política, para se manter coesa, deveria estabelecer que a maioria tivesse o direito de agir e resolver por todos, gerando uma submissão das minorias². Podemos argumentar que, na realidade, esta necessidade de se *manter a sociedade coesa* poderia refletir um medo de encarar as diferenças dentro desta coletividade, que exigiam uma atuação mais plural por parte do Estado. Este assunto, porém, apesar de muito interessante, não cabe ser explorado na proposta do presente trabalho.

Outra característica importante do ato de desobedecer é que este deve ser público. Do contrário, pode ser visto como conspiração. E este ponto é muito importante porque mostra que os contestadores civis não têm medo ou qualquer outro motivo para esconder o ato que praticam, à primeira vista ilegal. Isso porque o objetivo da desobediência civil é inexoravelmente atentar para alguma injustiça perpetrada pelo Estado, ou ainda por alguma omissão sua, que se mostram manifestamente contrárias aos princípios aos quais este aparato estatal está submetido e deve satisfações. A publicidade do ato procura demonstrar a *sinceridade democrática de seus propósitos*, como diz Nelson Nery Costa.

O papel desta publicidade é importantíssimo também porque busca

2. COSTA, Nelson Nery, *Teoria e Realidade da Desobediência Civil*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1990, p. 27.

informar a sociedade sobre questões controvertidas, que costumam ser minimizadas pela mídia. Assim, a ação direta desperta a maioria da opinião pública de sua letargia para a realidade dos fatos, ao provocar um momento de tensão. E por essa questão também que se pode dizer que a desobediência civil está intrinsecamente ligada à ilicitude e à não institucionalidade, visto que os meios normais de contestação tornam-se caminhos esgotados de qualquer eficácia que de algum modo possa constranger o Estado a reformular sua postura.

Outro aspecto importante na construção da desobediência civil é a não violência. Ora, contestadores civis desobedecem porque não concordam com a atitude violenta do Estado, seja fisicamente, seja na violência de direitos. Não podem, deste modo, agir igualmente à maneira de atuação que criticam. Ainda, o ato de desobedecer não violento evidencia mais ainda a injustiça a que estão submetidos os contestadores civis, à medida que escancara que, para conter a ação ilegal mas não violenta, o Estado com seu aparato policial de repressão, e não os manifestantes, que causa as mortes e as lesões corporais em maior número. São muitos os acontecimentos ao longo da história que comprovam essa afirmação. Basta observar, no caso do Brasil, as passeatas pacíficas rechaçadas pela polícia, ou ainda atos pacíficos que têm o mesmo fim. A título de exemplo, podemos citar o Movimento Passe Livre, que sofreu duras repressões policiais em Florianópolis no ano de 2005 por fazer um ato pacífico em que estudantes prostravam-se em vias públicas.

Justifica-se então, aí, um comportamento violento por parte dos contestadores civis, como resposta às ações repressivas da polícia. O uso da força não pode, no entanto, ameaçar terceiros não envolvidos, porque gera a deslegitimação do movimento. Nelson Nery Costa entende, também, que a violência pode apenas se dirigir contra as propriedades, quando isto for imprescindível para o êxito do objetivo.

A desobediência civil não é, de modo algum, baseada em atos arbitrários e aleatórios de um determinado número de cidadãos mas, antes de tudo, é consequência primordial do regime que hoje estamos inseridos, qual seja, o Estado Democrático de Direito. A jurista Maria Garcia procura, em seu livro intitulado *Desobediência Civil, Direito Fundamental*, dar um embasamento jurídico no ordenamento brasileiro que legitime este exercício de cidadania.

Nem o direito de resistência, de modo mais abrangente, nem a desobediência civil, especificamente, são previstos na Constituição da República Federativa do Brasil. É muito rara, aliás, a inclusão de ambos em Cartas positivadas. Podem ser elencados apenas dois exemplos históricos, quais sejam, a Lei Fundamental da então República Federal da Alemanha³, de 1949, e a Constituição portuguesa⁴ de 1982. Na realidade, essa omissão com relação à possibilidade de desobediência e resistência pode ser justificada pelo fato de que nenhum Direito positivo irá autorizar uma revolução, pressupondo que a recusa à obediência tem um tríplice aspecto, de oposição às leis injustas; de resistência à opressão; e, por último, de revolução, quando o povo a julga necessária. Ainda mais contraditório pareceria prever o direito de resistência quando se pressupõe que, como vivemos em um Estado Democrático, todo poder se funda na vontade unânime do povo, enquanto resultado de sucessivas delegações. Mas este pensamento é incoerente pois, procurando defender os fundamentos que sustentam esse Estado, acaba fazendo estes como reféns. Como diz Machado Paupério:

"O fato, porém, é que pouco a pouco, hodiernamente, os governantes passaram a proscrever a legitimidade da resistência e a

3. "Princípios Constitucionais – Direito de Resistência

Art. 20 (...)

(3) O poder legislativo está vinculado à ordem constitucional; os poderes executivo e judiciário obedecem à lei e ao direito.

(4) Não havendo outra alternativa, todos os alemães têm o direito de resistir contra quem tenta subverter essa ordem."

4. "Direito de Resistência

Art. 21 Todos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão, quando não seja possível recorrer à autoridade pública"

cercar a autoridade que detêm, de segurança e proteção contra toda e qualquer tentativa de desobediência, seja qual seja sua fonte ou seu objeto”

(PAUPÉRIO: p. 254 – O Direito de Revolução)

Mostra-se evidente, assim, que, ainda que vivamos em um Estado que tem como premissa a supremacia da vontade popular, é necessário dar instrumentos que possam de fato garantir essa efetiva supremacia. No caso da nossa Carta de 1988, como foi dito, não há referência expressa à desobediência civil, mas, segundo Maria Garcia, esta pode se encaixar no §2º do artigo 5º da CF, assim redigido:

“Art 5º (...)

§2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição **não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados**, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”
(grifos meus)

Esse preceito mostra claramente o caráter sistemático da nossa Constituição, ou seja, os preceitos constitucionais devem ser interpretados não somente segundo o que explicitamente postulam, mas também de acordo com o que implicitamente encerram. Assim, esse dispositivo aponta **para um caráter material e para uma perspectiva aberta dos direitos fundamentais**, e dos princípios e do regime aos quais estamos submetidos.

Ainda, essa norma justifica-se haja visto que a enumeração de alguns direitos na Constituição não pode ser vista no sentido de excluir ou enfraquecer outros direitos que tem o povo, destacando-se que é dele que se invoca o poder estatal.

Assim, a não explicitação da desobediência civil na nossa Carta Magna não exclui sua existência. E esta tese se fortalece ainda mais quando consideramos que, se o poder emana do povo e se é dele que se constrói o poder estatal, nada mais correto afirmar que, como decorrência deste regime

onde reina a soberania popular, cabe ao povo opor-se às decisões do Estado e desobedecê-las quando estas não mais atendem seus anseios. Neste sentido, a desobediência civil seria decorrente do Estado Democrático de Direito, onde temos o direito e a obrigação, enquanto cidadãos, de atuar ativa e politicamente.

E por que tratar de desobediência civil no presente trabalho? Entendo ser de extrema pertinência porque a história do Brasil mostra que a reforma agrária nunca foi eficiente, que o Estado sempre foi refém de uma correlação de forças, não atuando energicamente contra o latifúndio, sintoma da má distribuição de terra que vem desde a época colonial, perpetrado em nossa história até os dias de hoje. Enquanto isso, a miséria e o abismo da desigualdade atingem níveis cada vez mais gritantes e os trabalhadores rurais, que dependem da terra para sobreviver e garantir um mínimo de subsistência e dignidade, ficam completamente desamparados. Por isso eles se unem para agir frente a omissão do Estado. É por conta deste contexto que, antes de analisar a ADI alvo deste estudo, procurarei fazer uma breve contextualização da demanda, por acreditar que é de suma pertinência analisar o contexto em que ocorrem as ações dos grupos organizados de trabalhadores rurais, porque é justamente essa situação social que irá justificar, ou não, a sua ação política e a reivindicação da desobediência civil.

Análise da ADI 2.213-MC / DF

1. Contextualização da demanda

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213, com pedido de medida cautelar, foi impetrada em 24 de maio de 2000, pelo Partido dos Trabalhadores - PT e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG. A ação atacou a Medida Provisória 2.183-56/2001, criada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso e que alterou o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64).

Os requerentes atacaram, especificamente, o artigo 2º da MP, que deu a seguinte redação ao novo artigo 95-A da Lei 4.504/64:

"Art. 95-A. Fica instituído o Programa de Arrendamento Rural, destinado ao atendimento complementar de acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais qualificados para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária, na forma estabelecida em regulamento.

***Parágrafo único.** Os imóveis que integrarem o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que atendam aos requisitos estabelecidos em regulamento."*

Ainda, questionou-se a constitucionalidade do artigo 2º, §§ 6º, 8º e 9º do Estatuto da Terra, com redação dada pelo artigo 4º da mesma medida provisória:

"Art. 2º (...)

§ 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.

.....
§ 8º *A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.*

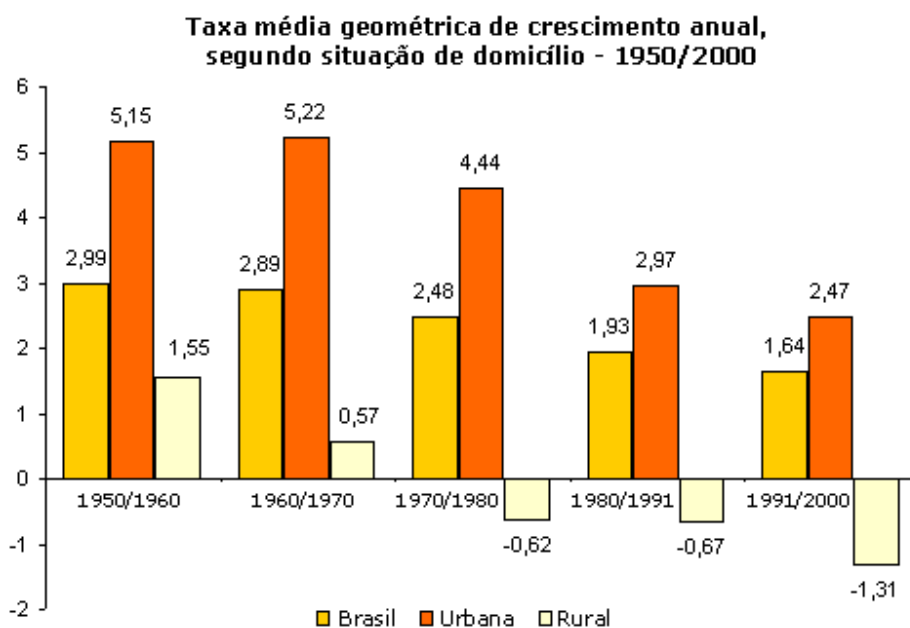
§ 9º *Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou o repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar.”*

A posição política tomada pelo Governo FHC, refletida na redação desta Medida, resultou de um longo processo em que este, enquanto ator político no contexto da Reforma Agrária brasileira, ora negou que o país ainda tivesse o agudo problema da concentração de terras, ora assumiu uma postura de dura repressão aos movimentos sociais que lutam pelo direito à terra, mostrando claramente o quão grave é a situação da má distribuição agrária no Brasil. Essas afirmações podem ser constatadas a partir de declaração do então Presidente da República, em matéria da Revista Istoé de 17 de abril de 1996, quando questionado da sua preocupação com a marcha nacional que estava sendo realizada à época pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, numa duração de dois meses, a fim de conseguir uma audiência com a Presidência para tratar da questão da Reforma Agrária, onde lê-se:

*"A direção nacional do MST também quer audiência com o presidente FHC. Toda a movimentação obteve repercussão internacional, aos ser mostrada pela rede CNN. Questionado por um correspondente da emissora no País, FHC disse que seu governo está preocupado, mas não pelo tamanho da marcha de quarta-feira. **‘O Brasil é um país***

urbano e temos mais de 75% da população nas cidades. Esses problemas são localizados. *^, reagiu.*” (grifos meus).

De fato, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no censo demográfico de 1950 a 2000, a população rural sofreu uma constante queda, ao passo que as zonas urbanas passaram por crescimento populacional em todos os anos englobados pela pesquisa, conforme mostra o gráfico abaixo ¹:



O gráfico mostra que, de 1950 a 2000, a população urbana sofreu crescimento, enquanto que, no mesmo período, a partir das décadas de 1970 e 1980 as zonas rurais passaram por crescimento negativo. Ainda, em outro estudo realizado pelo mesmo Instituto ², observou-se que a população rural passou de aproximadamente 70%, em 1940, para menos de 20%, em 2000, do total da população brasileira. Mesmo que tenha havido essa queda na demografia rural, a reforma agrária se faz igualmente necessária quando se

1. www.ibge.gov.br/ibgeteen/datas/reforma_agraria/reformaagraria.html

2. Censo demográfico de 1940/2000, *in* www.ibge.gov.br/series_estatisticas/exibedados.php

tem índices tão elevados de concentração de terras, como é o caso do Brasil. Ou seja, não é possível negligenciar a questão agrária por conta deste aumento da população urbana. Ainda, dizer que a pauta reivindicada pelo Movimento refletia um *problema localizado* mostra uma posição, pode-se dizer, otimista, ou ainda ingênua, do então Presidente da República.

De acordo com pesquisa realizada pelo autor Bruno Konder Comparato, em seu trabalho de mestrado ³, é possível perceber a existência de quatro fases distintas de tratamento de Fernando Henrique Cardoso para com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST a partir da análise de seus pronunciamentos que abordam a questão da reforma agrária, nos intervalos de tempo a serem especificados.

Cabe dizer aqui que utilizar o relacionamento do Governo com o MST como parâmetro para analisar a postura daquele com os movimentos sociais na luta pela terra se justifica pelo fato de este Movimento ser um dos maiores movimentos sociais da América Latina e o maior ator político do país na luta pela reforma agrária. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra surgiu da reunião de vários movimentos populares, sendo fundado, oficialmente, em janeiro de 1984, na cidade de Cascavel, no Estado do Paraná, e fora copiado por outros movimentos ⁴, comprovando seu sucesso. Atualmente, o MST está presente em 23 dos 26 estados da Federação.

Na proposta de Bruno Konder Comparato, a primeira fase vai do início do governo, em 1995, até o massacre de Eldorado de Carajás ⁵, em abril de

3. COMPARATO, Bruno Konder, *A Ação Política do MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2000.

4. Segundo o autor Bruno Konder Comparato, o MST foi copiado por diversos outros movimentos, tais como o MAST (Movimento dos Agricultores Sem Terra), ligado à social-democracia sindical, o MLST (Movimento de Libertação dos Sem Terra), ligado a segmentos da esquerda, o MUST (Movimento Unido dos Sem Terra), ligado à Força Sindical, e o MTST (Movimento dos Sem Teto), que reproduz as táticas do MST em áreas urbanas.

5. O Massacre de Eldorado dos Carajás consistiu na morte de dezenove sem-terra no Município de Eldorado dos Carajás, no sul do Pará, decorrente da ação da Polícia Militar, em 17 de abril de 1996. O confronto ocorreu quando 1500 sem-terra que estavam acampados na região decidiram fazer uma marcha em protesto à demora da desapropriação de terras. A Polícia Militar foi encarregada de tirá-los do local porque estariam obstruindo a Rodovia PA-150, que liga Belém, capital, ao sul do estado. A ordem para a ação policial partiu do então Secretário de

1996, quando o Presidente à época se mostrava favorável à reforma agrária, evitando, contudo, se referir a movimentos sociais fortes na luta pela terra, como o MST. Na segunda fase, que vai do massacre do Eldorado dos Carajás à marcha do MST a Brasília, de fevereiro a abril de 1997, FHC reafirma seu compromisso com a reforma agrária e procura apaziguar este movimento mostrando resultados decorrentes da atuação do seu governo. Já na terceira fase, que vai da marcha até maio de 2000, Fernando Henrique Cardoso se dirige mais explicitamente ao MST, que passa a ser tratado como um adversário. Especificamente nesta fase, o porta-voz da Presidência à época, Georges Lamazière, fez um comunicado, em 19/04/2000, qual seja "(...) o MST é um movimento que está se desviando da legalidade democrática", indicando uma possível política de criminalização deste Movimento Social. Por fim, na quarta e última fase, que se iniciou em maio de 2000, com manifestações e ocupações de prédios públicos em quase todos os Estados, promovidas pelo MST, o governo passou a adotar um tom mais duro para se referir ao Movimento, deixando claro que este, no seu ponto de vista, tem exagerado nos seus modos de ação política.

Ao longo dessas fases apresentadas por Bruno Konder Comparato, é possível verificar um processo de endurecimento no tratamento dado ao MST pelo Governo Fernando Henrique. Este passara daquela idéia de que a questão da reforma agrária não passava de *problemas localizados* (basta observar a matéria da Revista Istoé de 17/04/1996 supracitada) para uma postura defensiva frente os conflitos agrários, concentrando-se na figura dos movimentos sociais, em especial o MST.

A primeira medida provisória editada pelo Presidente FHC, no tocante à regulamentação da consecução da Reforma Agrária, foi a MP 1.577, de 11 de junho de 1997, que alterou dispositivos da Lei 8.629/93 (esta dispunha sobre a regulamentação das normas constitucionais relativas à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal) e acrescentava

Segurança do Pará, que declarou, depois do ocorrido, que autorizara "usar a força necessária, inclusive atirar".

outros na Lei 8.437/92 (esta dispunha sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e ainda outras providências). Esta MP foi reeditada inúmeras vezes, dando origem à Medida 2.183-56/2001, que representa sua redação definitiva e é alvo da ADI 2.213.

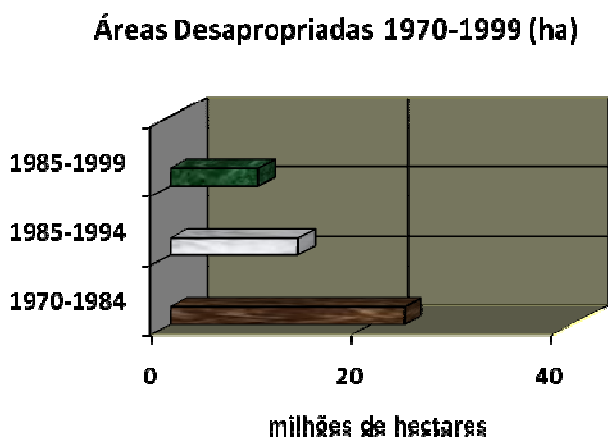
Na Exposição de Motivos Interministerial nº 002/2000, que levantava justificativas para a alteração da Medida Provisória 1.997-37/00, uma das medidas que integrou o processo de alteração que culminou com a MP ora atacada na ADI 2.213, assim se justificou a indispensabilidade, fundada em razões emergenciais, da imediata edição da medida provisória, ora impugnada:

*"No sentido de **coibir os excessos praticados pelos movimentos dos trabalhadores rurais sem terra seja com relação à invasão de imóveis rurais como de bens públicos** acrescentou-se ao artigo 2º da referida Lei 8.629, de 1993, os §§ 6º a 9º e o artigo 2º-A, que, ao mesmo, tempo, proíbe a realização de vistoria de imóveis rurais que venham a ser invadidos, venda a transferência de recursos para entidade, organização social ou movimento e sociedade de fato que direta ou indiretamente concorram para a prática dos referidos atos delituosos."* (grifos meus)

Percebe-se, portanto, a intenção do governo em deslegitimar a atuação dos movimentos sociais, que atuam por meio de ocupações de grandes imóveis rurais, como meio de pressão à consecução da reforma agrária. Nesse sentido, FHC foi de encontro a uma política de atuação que desde a década de 1980 era utilizada por movimentos como o MST. A tese do livro *A Formação do MST no Brasil*, inclusive, do autor Bernardo Mançano Fernandes, é a de que a luta pela terra só tem sucesso quando acontece por meio da ocupação de terras, à qual o governo responde com uma política de assentamento de áreas de conflito.

As pressões realizadas pelos movimentos sociais podem se justificar quando é evidenciada a inércia do ordenamento brasileiro que trata da questão agrária. Um gráfico construído pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, em seu Relatório de Atividades dos 30 anos entre

1970 e 2000 ⁶, mostra como a quantidade de áreas desapropriadas caiu vertiginosamente de 1970 até o ano de 1999. Vejamos:



Cabe questionarmos o por que desta queda, haja visto que o Brasil de modo algum está livre de latifúndios, ao contrário, mantém o *status quo* no tocante à distribuição de terra. Na realidade, essa situação dialoga com a ineficiência de outros campos de atuação do Estado que também atuam aquém do necessário para uma verdadeira redistribuição de terras. Analisemos a eficácia do Estatuto da Terra, lei publicada em 1964 e que dispunha das seguintes premissas:

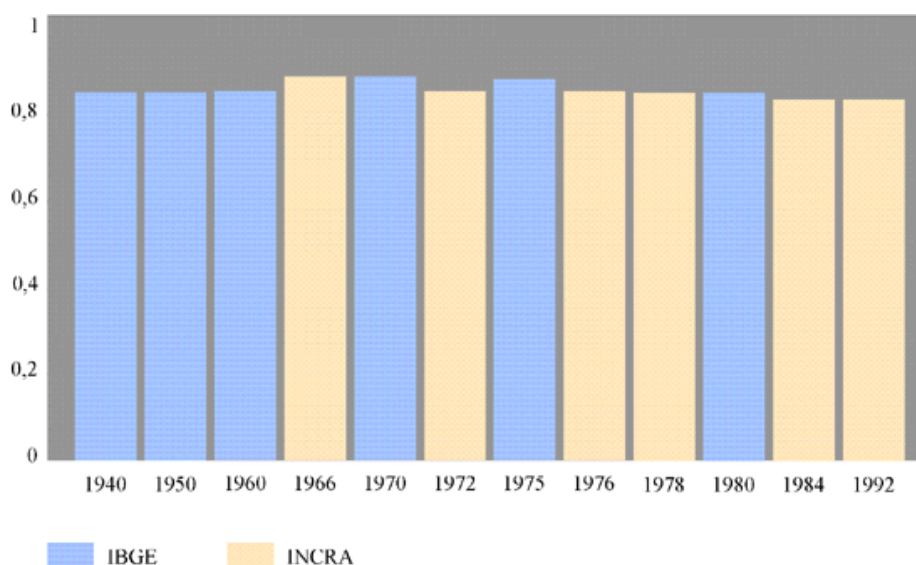
- I. o uso da terra está condicionado à sua função social;
- II. promoção da justa e adequada distribuição de terra;
- III. obrigatoriedade da exploração racional da terra; e
- IV. possibilidade de recuperação econômica e social das regiões. ⁷

Ainda com este dispositivo normativo, a concentração agrária no país

6. Relatório de Atividades INCRA 30 Anos, in www.incra.gov.br/arquivos/0173400476.pdf

7. SANTOS, Margareth Alves, *A Aplicação dos Requisitos da Função Social da Propriedade no Âmbito da Reforma Agrária pelo Supremo Tribunal Federal*. Monografia apresentada à Escola de Formação 2006, SBDP, p. 6.

teve uma ligeira piora no índice Gini ⁸ nos seus primeiros quinze anos de vigência, e melhora muito singela a partir do ano de 1975, representando um resultado insatisfatório. Em estudo realizado pelo Governo Fernando Henrique, numa publicação com o título "Reforma Agrária – Compromisso de todos", é colocado o seguinte gráfico ⁹ referente à concentração de terras no País, com base no índice supracitado:



Este gráfico foi feito a partir de informações colhidas tanto do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE quanto do INCRA. Como é possível observar, a concentração de terra no Brasil é gritante, não ficando em nenhum momento abaixo do nível 0,7 no índice Gini. Sabe-se, a título de comparação, que em grande parte da África a concentração de terras é limitada com relação a outros continentes do mundo, como a América Latina ¹⁰, apesar de existirem algumas exceções importantes, como é o caso da África do Sul, onde o apartheid e a economia colonial resultaram em uma distribuição de terra

8. O Índice Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade e 1 corresponde à completa desigualdade.

9. www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/REFAGR3.HTM

10. COTULA, Lorenzo; QUAN, Julian; TOULMIN, Camilla, *Políticas e Práticas para Assegurar e Melhorar o Acesso à Terra*. Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, 7 a 10 de março de 2006.

extremamente injusta segundo as linhas raciais. Este e outros estudos mostram que as medidas para distribuir a terra no nosso País foram muito insuficientes até então. Assim, preceitos constitucionais, como o da erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, presente no inciso do III do artigo 3º, que trata dos objetivos fundamentais da Carta da República, têm sua realização aquém do necessário.

Dada a ineficiência da consecução da reforma agrária brasileira, é de se indagar até que ponto os excluídos da terra devem ficar reféns das políticas fundiárias do governo, se este não se apresenta eficiente para distribuir a terra no Brasil. É muito claro que este é um problema enraizado na nossa história, sendo utilizado como bandeira por muitos grupos políticos e intelectuais. Ainda, ao longo de toda a história, a consecução da distribuição da terra ficou refém de uma correlação de forças entre as alas mais conservadoras da sociedade e as alas que tinham propostas de reformas de base para o Brasil, a fim de amenizar sua desigualdade gritante. Cabe aqui lembrar episódio importante que foi João Goulart, vice de Jânio Quadros, ter assumido a Presidência em 1961, já que neste período evidenciou-se claramente esta correlação de forças.

À época, os militares entenderam que Jango seria prejudicial à segurança nacional, por supostas ligações com os comunistas. Essa desconfiança levou a um acordo onde o Presidente seria apenas chefe de Estado, função decorativa, dentro de um sistema parlamentarista onde o primeiro-ministro seria o verdadeiro chefe de governo. Ainda assim, em 13 de março de 1964, o então chefe de Estado assinou decretos que, além de nacionalizar as refinarias de petróleo, desapropriavam, para fins de reforma agrária, propriedades com mais de 100 hectares, numa faixa de 10 quilômetros ao longo de rodovias e ferrovias federais ¹¹. Este acontecimento que culminou com o Golpe de 1964, instaurador da Ditadura Militar.

11. ARRUDA, José Jobson de A; PILETTI, Nelson, *Toda a História*. São Paulo: Ed. Ática, 6ª ed., 1996, p. 321.

1.1 Jurisprudência do STF anterior à ADI 2.213-MC/DF

Além do contexto da consecução da reforma agrária e do tratamento do Governo para com os movimentos sociais na luta pela distribuição de terra, faz-se necessário fazer uma contextualização jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, anterior à publicação da Medida Provisória 2.183-56/01, que impede a desapropriação de imóvel que tenha sofrido suposto esbulho possessório resultante do conflito agrário, até dois anos depois do ocorrido.

Ainda que na ausência da medida provisória, o Governo Federal lançou, em 6 de junho de 1997, o Decreto nº 2.250, cujo artigo 4º tem a seguinte redação:

"Art. 4º O imóvel rural que venha a ser objeto de esbulho não será vistoriado, para os fins do art. 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, enquanto não cessada a ocupação, observados os termos e as condições estabelecidos em portaria do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA."

Percebe-se, então, que o governo já estava aderindo a uma linha de não desapropriação em casos de esbulho possessório em imóveis rurais, ainda que estes fossem improdutivos. Foi com base nesse dispositivo normativo que, no Mandado de Segurança 22.965 ¹², o procurador-geral da República emitiu parecer favorável aos impetrantes, ao defender que o referido decreto se aplicava no caso, não podendo o imóvel ser desapropriado, porque desde 3 de agosto de 1996 (o acórdão data de 10 de fevereiro de 2000) a área era ocupada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra. Neste caso específico, o MS foi deferido em parte porque alegavam os impetrantes não terem sido notificados da vistoria que seria realizada pelo INCRA, ferindo o §

12. MS 22.965-9/SP por unanimidade, deferido em parte.

Relator: Ministro Néri da Silveira

Impetrante: Sílvio Ianni e cônjuge

Impetrado: Presidente da República

2º, do artigo 2º da Lei 8.629/93¹³. Outrossim, em despacho da medida liminar em causa, o Ministro Néri da Silveira, dispondo sobre o pedido de liminar dos impetrantes de modo a permitir que estes pudessem *reassumir o direito de livremente usar e gozar da propriedade justa e legítima que detinham*”, decidiu que:

“Não cabe, aqui, no âmbito de mandado de segurança preventivo contra ato de Chefe do Poder Executivo, conceder liminar ou qualquer provisão em ordem ao imediato retorno dos proprietários à posse plena de um imóvel invadido por terceiros, estranhos à presente relação processual.”

(MS 22.965-9/SP Rel. Ministro Néri da Silveira)

Ainda, é possível perceber que a jurisprudência anterior à MP considerou, em muitos casos, que a ocupação da terra configurava força maior¹⁴, justificando a improdutividade do imóvel, como se vê na ementa do Mandado de Segurança 22.328:

“EMENTA: DECRETO QUE DECLAROU DE INTERESSE SOCIAL, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA, O IMÓVEL RURAL DENOMINADO ‘FAZENDA INGA’, NO MUNICÍPIO DE ALVORADA DO SUL, PARANÁ.

Procedência da alegação de que a ocupação do imóvel pelos chamados ‘sem-terra’ em 1991, ano em que os impetrantes se haviam investido na sua posse, constituindo fato suficiente para justificar o descumprimento do dever de tê-lo tornado produtivo e tendo-se revelado insuscetível de ser removido por sua própria iniciativa, configura hipótese de caso fortuito e força maior previsto no art. 6º, §7º, da Lei nº 8.629/93, a impedir a classificação do imóvel como não

13. Lei 8.629/93

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

§ 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante.

14. MS 22.328/PR, MS 23.323/PR, MS 23.241/PR, MS 23.563/GO, MS 22.666/PR, MS 22.946/SP

*produtivo, inviabilizando, por conseqüência, a desapropriação.
Mandado de segurança deferido.”*

(MS 22.328/PR, Rel. Min. Ilmar Galvão)

A mesma linha jurisprudencial é passível de ser observada na ementa do MS 22.666/PR, ocasião em que o “Tribunal **anulou** declaração expropriatória que incidira sobre imóvel rural cujas atividades foram **injustamente** paralisadas, por efeito de esbulho possessório praticado, coletivamente, por movimento de trabalhadores rurais”, nos dizeres do Ministro Celso de Mello, na ADI 2.213-MC/DF (fl. 368):

“REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL RURAL. DECRETO QUE O DECLAROU DE INTERESSE SOCIA, PARA ESSE FIM. ALEGADA AFRONTA AO ART 185, II, DA CONSTITUIÇÃO.

Imóvel que cumpriu sua função social até ser invadido por agricultores ‘sem-terra, em meados de 1996, quando teve suas atividades paralisadas.

Situação configuradora da justificativa da força maior, prevista no §7º do art. 6º da Lei nº 8.629/93, que tem por efeito tornar o imóvel insuscetível de desapropriação por interesse social, para fim de reforma agrária.

*Mandado de segurança **deferido”***

(MS 22.666/PR, Rel. Min. Ilmar Galvão)

Ambos precedentes foram citados no voto do Ministro Celso de Mello, relator da ADI em questão, e foram utilizados para fundamentar sua decisão de julgar constitucionais os dispositivos atacados no processo, sendo voto vencedor no caso. Cabe destacar, no entanto, que existem outros precedentes que vão no sentido contrário dos acima apresentados ¹⁵. O Ministro Sepúlveda Pertence, voto vencido no julgamento em análise, levanta mandados de segurança em que o STF não reconheceu efeito imunizatório à propriedade

15. MS 23.054/PB

improdutiva por conta de turbação passada. Entres estes, há acórdão interessante em que é colocado que não se justifica a improdutividade de um imóvel quando a ocupação tenha ocorrido quase dois anos antes do decreto de expropriação. Assim se manifesta o Ministro Ilmar Galvão:

*"Ora, a visita que desclassificou o imóvel, de produtivo para improdutivo, foi realizada, como se viu, a 16 de novembro de 1998, ou seja, **quase dois anos após a última reintegração do impetrante na posse plena do imóvel**. Conseqüentemente, **descabida, por completo, a alegação de que o grau de eficiência na exploração se devera à ação dos 'sem-terra'**" (grifos meus)*

(MS 23.563-2/GO, Rel. Min. Ilmar Galvão)

Este entendimento vai exatamente de encontro à Medida Provisória 2.183-56/01 que, entre outras coisas, define que não poderá ser alvo de expropriação o imóvel que tenha sido alvo de ocupação, dando-lhe uma imunidade de dois anos após o ocorrido, a fim de "(...)permitir, ao longo, daquele lapso temporal, que se torne possível a reorganização do sistema de produção fundiária, além de viabilizar a própria recuperação física ou material (...)”, nas palavras o Ministro Celso de Mello na ADI 2.213 (fl. 392). Passemos, então, a analisar a argumentação dos ministros frente a esta demanda, a fim de destacar suas posições com relação à legitimidade, ou não, da atuação dos movimentos sociais na luta pela terra.

2. Análise dos votos e suas respectivas construções argumentativas

A Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida liminar, proposta pela Contag e pelo PT, aponta quatro inconstitucionalidades no tocante às mudanças provocadas pela Medida Provisória 2.183-56/01. Antes de explicitar cada uma delas, os impetrantes indicam quais os dispositivos constitucionais maculados ¹⁶.

2.1 Imunidades do art. 185, CF/88

Primeiramente, aponta que seu artigo 2º cria um novo tipo de propriedade insuscetível de desapropriação ¹⁷, além daqueles previsto no artigo 185 da Constituição Federal, assim redigido:

"Art. 185. *São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:*

I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II – a propriedade produtiva.

Parágrafo único. *A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social"*

Segundo os impetrantes, este dispositivo exaure as hipóteses de imóveis insuscetíveis de desapropriação, visto que ligado ao escopo da política de

16. Segundo os impetrantes, os preceitos constitucionais maculados pela Medida Provisória são: art. 5º, *caput* e incisos VIII, IX, XVII, XVIII, XIX, XXIII, XXXV, XXXVI, LIII, LIV, LV, LVII, art. 6º, art. 184, *caput* e art. 185.

17. Art. 95-A Fica instituído o Programa de Arrendamento Rural, destinado ao atendimento complementar de acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais qualificados para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária, na forma estabelecida em regulamento.

Parágrafo único. Os imóveis que integrem o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que atendam aos requisitos estabelecidos em regulamento.

reforma agrária, consubstanciada no *caput* do artigo 184 da CF/88 ¹⁸. Interessante observar que não há constatação expressa na Carta de que o rol de imóveis elencados nos incisos do artigo 185 é taxativo, o que não permitiria a criação de novo tipo de imóvel que não poderia ser alvo de desapropriação para fins de reforma agrária. Impõe-se, portanto, fazer uma interpretação sistemática da Constituição Federal, principalmente levando em conta seus princípios, essencialmente aqueles que norteiam o Capítulo III do Título VII ¹⁹ desta, para se concluir qual o objetivo do dispositivo em questão.

O ministro Celso de Mello, relator da ADI 2.213, no que diz respeito a esta questão, diz que:

*"(...) o rol inscrito no artigo 185 do texto constitucional, concebido para proteger, em situações específicas, o proprietário rural, **admite**, por isso mesmo, a possibilidade de sua ampliação, **sempre** que a propriedade rural **revelar-se fiel** à função social que lhe é inerente."*

(ADI-MC 2.213 Rel. Min. Celso de Mello)

O ministro fundamenta, então, que o rol do artigo 185 não é taxativo por conta de um suposto objetivo de proteção aos proprietários rurais, implícito nesse dispositivo. Necessário se faz indagar, no entanto, com base em que ele concluiu que seria este o objetivo da norma em questão. Fazendo uma análise dos artigos da Constituição que tratam da questão fundiária e da distribuição da terra, é possível observar que esta zela, acima de tudo, pelo cumprimento da função social da propriedade, que engloba os seguintes aspectos:

I. aproveitamento racional e adequado;

18. Constituição Federal de 1988

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

19. Título VII – Da ordem econômica e financeira

Capítulo III – Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária

- 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.²⁰

Estas exigências servem de parâmetro para que as terras que não as executassem pudessem ser desapropriadas e em seguida distribuídas entre os trabalhadores rurais sem terra, a fim de garantir uma agricultura de subsistência, essencial para concretização do princípio da dignidade da pessoa humana e compatível com a proposta constitucional de redução das desigualdades sociais e de busca do pleno emprego, prevista nos artigos 3º, III e 170, VIII respectivamente. Quando o ministro defende o contrário, ou seja, de que as normas constitucionais referentes à questão fundiária têm como objetivo proteger o proprietário, ele subverte toda a lógica de busca por distribuição de terra, acabando por mitigar o conceito de função social da propriedade.

Exigir que toda propriedade deva cumprir sua função social é, na realidade, **restringir o direito fundamental da propriedade**, previsto no artigo 5º, inciso XXII da CF/88. Isso quer dizer que a Carta optou por não apenas proteger a propriedade daqueles que já a tinham, como também, dentro de uma visão de interesse coletivo, onde inegavelmente a concentração agrária leva grande parcela da população brasileira à miséria, garantir que a terra fosse racional e satisfatoriamente utilizada (como em seguida prevê o inciso XXIII do artigo 5º da CF, ao dispor sobre a obrigatoriedade de a propriedade atender a função social), não permitindo fenômenos como o da especulação imobiliária, ou, mais simples ainda, o abandono da terra, sem que seu proprietário não sofresse qualquer resposta do Estado.

20. CF/88, artigo 186.

No seu voto, ainda, o relator utiliza as informações prestadas pelo então Presidente da República para tentar justificar a não taxatividade do artigo 185 da Carta, quais sejam:

*"Explicitada a impossibilidade de presumir-se a ausência de desempenho da função social por parte de um imóvel rural, restaria incontestável a insuficiência da alegação de que seriam suscetíveis de desapropriação todos os imóveis rurais não incluídos no rol do art. 185 da Carta Magna. Nada obstante, analisemos com maior detalhe o que estabelece o dispositivo constitucional para evidenciar o absurdo em que se funda a impugnação da Requerente. Em verdade, **o art. 185 da Constituição Federal não exaure as hipóteses de realização da função social de um imóvel rural, mas antes apenas indica casos especiais em que o constituinte, para além da cláusula geral de cumprimento da função social, afastou peremptória, prévia e absolutamente a hipótese de desapropriação.** Para concluir (...) basta considerar o que consagrou esse Supremo Tribunal Federal em outro claríssimo precedente, igualmente da lavra do Ministro Celso de Mello:*

'A pequena e média propriedade rurais, ainda que improdutivas, não estão sujeitas ao poder expropriatório da União Federal, em tema de reforma agrária, em face da cláusula de inexpropriabilidade que deriva do artigo 185, I, da CF. A incidência dessa norma constitucional não depende, para efeito de sua aplicabilidade, da cumulativa satisfação dos pressupostos nela referidos (dimensão territorial do imóvel ou grau adequado de produtividade fundiária). Basta que qualquer desses requisitos se verifique para que a imunidade objetiva prevista no artigo 185 atue plenamente, em ordem a pré-excluir a possibilidade jurídica de a União Federal valer-se do instrumento extraordinário da desapropriação-sanção ' (grifos meus)

(MS 21.919-PE, Rel. Min. Celso de Mello)

Faz-se necessário rebater, no entanto, o primeiro argumento do Presidente da República. No pedido dos requerentes não se quer que se presuma a ausência da função social em todos os imóveis não previstos no artigo 185 da Constituição Federal. O que se questiona é a imunidade dada aos imóveis participantes do Programa de Arrendamento Rural, baseada na presunção de que todos que deste programa participam cumprem, conseqüentemente, a função que lhes é inerente. Esta postura impede a desapropriação de imóveis que, ainda que participantes do programa, sejam improdutivos.

Não só o Ministro Celso de Mello, relator do caso, defende que o dispositivo atacado não cria nova hipótese de propriedade insuscetível de desapropriação, como também diz que, na realidade,

"(...) os imóveis rurais assim arrendados acham-se claramente comprometidos com a destinação social que lhes é inerente, viabilizando a plena realização dos requisitos a que alude o artigo 186 da Constituição."

(ADI 2.213-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello)

O ministro toma essa posição por dizer que a norma em causa visava a dar concreção aos requisitos enumerados no artigo 186, referentes à função social da propriedade. É de se indagar se é papel dele dizer que a política criada pelo Governo é eficiente e, ainda, se Celso de Mello tinha subsídios para fazer essa afirmação. Em nenhum momento, porém, ele explicita de que modo este Programa de Arrendamento Rural é capaz de realizar essa concreção do cumprimento da função social inerente à propriedade. Como este argumento é basilar em sua fundamentação, a fim de decidir pela constitucionalidade do dispositivo atacado, fazia-se necessário mostrar em que medida essa função era contemplada. Dizer simplesmente que a medida presidencial visa ao cumprimento dos requisitos do artigo 186 da Carta é um argumento demasiado *poroso*, sem qualquer fundamentação que possa sustentá-lo de fato.

No entanto, o ministro relator é acompanhado por todos os outros ministros, com exceção do Ministro Presidente Marco Aurélio, que decidiu pela inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 95-A. Cabe aqui mostrar, a título de comparação, o argumento utilizado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, a respeito do por que não se pode desapropriar imóvel que esteja incluído neste Programa:

"ele [parágrafo único do art. 95-A] se limita a explicitar uma exclusão lógica: se o Programa Nacional de Assentamento é um mecanismo da reforma agrária, não teria sentido algum que, no dia seguinte ao da destinação de um imóvel, por mais improdutivo que fosse, a esse programa de reforma agrária, ele pudesse ser desapropriado para a reforma agrária."

(ADI 2.213-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello)

2.2 Imunidade em razão de esbulho possessório

Depois de analisado o artigo 95-A, § único, os ministros passaram à análise da segunda inconstitucionalidade apontada, que de fato é a que mais interessa no presente trabalho, pois diz respeito especificamente ao *suposto esbulho possessório resultante das ocupações de terra promovidas por movimentos sociais*, mas que tem relação intrínseca com a discussão que se faz ao longo das outras inconstitucionalidades apontadas. Segue a transcrição do dispositivo atacado:

"Art 2º (...)

§ 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*

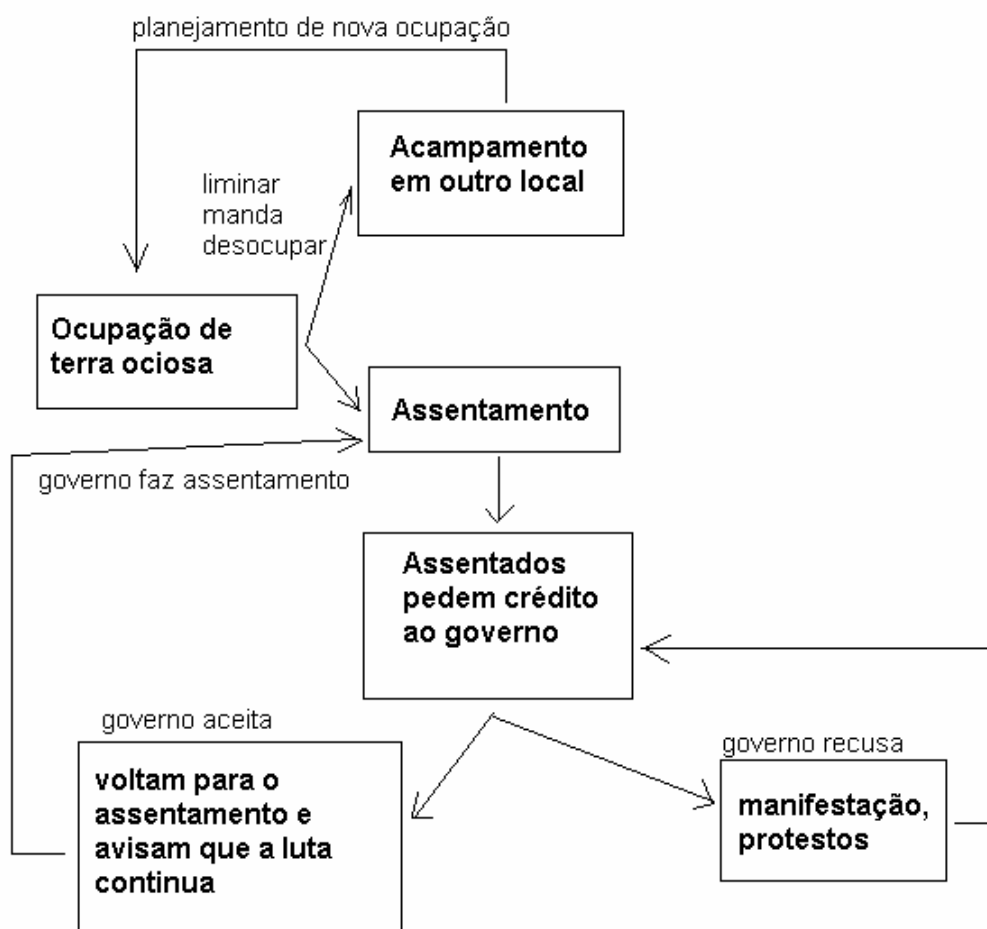
ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.”

Alegaram os requerentes que, em não havendo vistoria dos imóveis, por conseguinte, não se ultima a desapropriação, negando vigência ao artigo 184 da Constituição Federal em hipótese não recepcionada pelo artigo 185 da Carta Magna. Ainda, sustentam que criou-se óbice que não encontra amparo no ordenamento à intervenção estatal para fazer valer a função social da propriedade rural. Defendem, por último, que as ocupações de terra nas suas variadas formas, não se constituem em esbulho, tendo se revelado em instrumento legítimo de luta e meio eficaz, para que o próprio governo possa agilizar o processo de reforma agrária.

Especificamente este último argumento que mais me interessa, pois de certa forma está ligado à questão da desobediência civil, onde, frente a inércia do Poder Público e o constante desrespeito a direitos fundamentais, faz-se necessário atuar, coletivamente, através de meios que a *prima facie* parecem ilícitos, mas que se justificam quando analisados frente a um contexto peculiar de incapacidade do Estado de lidar com as demandas sociais.

De fato, em tese defendida em seu mestrado, o autor Bruno Konder Comparato cria um organograma ²¹ capaz de explicar de que maneira as ocupações de terra se tornaram meio eficaz para que o governo agilizasse o processo da reforma agrária. Assim aparenta o organograma das negociações entre o MST e o Governo FHC:

21. COMPARATO, Bruno Konder, *A Ação Política do MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2000, p. 94.



A análise deste organograma permite perceber que a luta pela reforma agrária dá origem a duas formas de pressão sobre o governo, sempre a partir da ocupação da terra ociosa. A primeira delas é aquela exercida pelos sem-terra acampados, e só se desfaz quando se conquista o assentamento. Surge, então, o segundo tipo de pressão, que diz respeito ao acesso dos créditos de reforma agrária pelos assentados, a fim de viabilizar a produção até que o assentamento adquira autonomia suficiente para ser emancipado.

A mesma eficácia e legitimidade das ocupações de terra fora dada pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ. No Habeas Corpus 5.574-SP, o colegiado decidiu pelo reconhecimento de que as ocupações movidas por grupo

organizado que reivindica a efetiva implementação da reforma agrária, assegurada constitucionalmente, não configura crime contra o Patrimônio, mas é direito coletivo, expressão da cidadania, conforme nos mostra a ementa:

*EMENTA: HC – CONSTITUCIONAL – HABEAS CORPUS – LIMINAR – FIANÇA – REFORMA AGRÁRIA – MOVIMENTO SEM TERRA – Habeas corpus é ação constitucionalizada para preservar direito de locomoção contra atual, ou iminente ilegalidade, ou abuso de poder (Const., art. 5º, LXVIII). Admissível a concessão de liminar. (...) Caso de concessão de medida liminar. **Movimento popular visando a implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o Patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante da Constituição da República. A pressão popular é própria do Estado de Direito Democrático.***” (grifos meus)

(6ª Turma do STJ, 8 de abril de 1997 HC nº 5.574/SP 97.0010236-0, Rel. Exmo. Sr. Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro. 18/08/97.)

Ainda, a habilidade que as ocupações têm de pressionar o governo pode ser observada a partir de tabela que faz uma relação entre o número de ocupações promovidas pelo MST e os assentamentos realizados ²²:

Período	Nº de ocupações	Nº de assentamentos	Nº de famílias ocupantes	Nº de famílias assentadas
1990-1994	421	478	74.247	65.565
1995-1999	1.855	2.750	256.467	299.323

22. FERNANDES, Bernardo Mançano, *A Formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.

Deste modo, frente a estas diferentes fontes, é inegável o poder que a mobilização realizada por este Movimento tem para alcançar os fins a que se propõe. Com isso, é de se questionar se o governo teria a mesma proatividade se não houvesse um movimento que o pressionasse pela consecução da reforma agrária.

Ainda assim, Celso de Mello, relator do caso, posiciona-se pela constitucionalidade do dispositivo, alegando que

*"(...) as normas em questão buscam neutralizar os excessos a que têm dado causa **grupos organizados de trabalhadores rurais**, que transformaram o esbulho possessório, praticado contra bens públicos ou contra a propriedade privada, em **instrumento de ação política e de pressão social – nem sempre legítima** – sobre o Poder Público, com **grave ofensa a postulados e valores essenciais resguardados pela ordem constitucional vigente em nosso país.**" (grifos meus)*

(ADI 2.213-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello)

A fim de fazer uma análise crítica da fundamentação do ministro, entendo ser pertinente desconstruir essa argumentação, de modo a detectar possíveis lacunas ou incoerências dentro da sua própria construção argumentativa.

Primeiramente, ao dizer que o suposto esbulho é realizado por "*grupos organizados de trabalhadores rurais*", o ministro apenas evidencia que de fato a questão da terra é uma causa comum a determinado setor da sociedade, dizendo respeito, mais diretamente, aos trabalhadores rurais sem terra. Isto está diretamente ligado à construção teórica de desobediência civil de Hannah Arendt, quando esta mostra que a causa comum surge quando a consciência individual de cada sujeito coincide com um certo número de consciências, de modo a tornar-se parte da opinião pública. Tem-se, portanto, que:

"(...) tal forma de objeção de consciência pode se tornar politicamente significativa quando acontece de coincidir com um certo número de consciências, e os objetores de consciência resolvem ir à praça do mercado e se fazerem ouvir em público. (...) O que foi decidido in foro conscientiae tornou-se agora parte da opinião pública, e apesar de que este grupo especial de contestadores civis possa ainda alegar a validação inicial – suas consciências – eles na verdade já não contam mais somente com eles mesmos."

(ARENDDT, 2004: p. 63 – Crises da República)

É possível dizer que este trecho evidencia como pode se dar a construção de um movimento social que luta por uma pauta específica, como é a questão da distribuição de terra, e de certo modo legitima sua atuação pois mostra que as suas reivindicações não são despropositadas, mas externalizam uma demanda da sociedade que o governo não tem sido capaz de dar conta de atender.

Ainda, no mesmo argumento supracitado do Ministro Relator, é possível observar que ele, ainda que defenda a ilicitude das ocupações de terra, as enxerga como instrumento de ação política e pressão social e dá margem à possibilidade desta forma de atuação ser legítima, ao dizer que *nem sempre* o é. Ora, se não é sempre que as ocupações são ilegítimas, logo elas devem o ser em algum momento ou em algumas situações.

Por último, Celso de Mello diz que essas ocupações constituem em grave ofensa a postulados e valores essenciais resguardados constitucionalmente, mas ele não indica que postulados e valores seriam esses, além de esquecer-se de que, ainda que haja um conflito entre estes e a atuação dos movimentos, faz-se necessário realizar um sopesamento a fim de observar se a busca por determinados direitos, também constitucionalmente garantidos, não justifica uma restrição a certos princípios constitucionais.

Apesar de possíveis lacunas em seu discurso, o Ministro se posiciona claramente contra a prática de ocupação de terra, levantando precedentes do

STF a fim de embasar sua decisão, dizendo que *"Esta Suprema Corte não hesitou em censurar essa ilícita manifestação de vontade política"*. Os acórdãos aos quais ele se referiu dizem respeito ao esbulho como causa impeditiva de desapropriação e justificadora de improdutividade. Assim sustenta o Ministro:

*"Esse entendimento – que identifica, no ato de esbulho possessório, **causa impeditiva** de declaração expropriatória do imóvel rural, para fins de reforma agrária (MS 23.323/PR, Rel. Min. Néri da Silveira, v. g.) – **acentua** que a **ocupação ilícita** de propriedade imobiliária, **notadamente** nos casos em que esta se faz de modo coletivo, **além de impedir**, injustamente, que o proprietário nela desenvolva **regular** atividade de exploração econômica, **representa motivo legítimo que justifica**, ante o caráter extraordinário de tal situação, a **impossibilidade de o imóvel invadido** atender os graus mínimos de produtividade exigidos pelo ordenamento positivo, para, desse modo, realizar a função social que lhe é inerente."*

(ADI 2.213-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello)

Além do mandado de segurança supracitado, são utilizados, também como precedentes, o MS 22.666/PR e o MS 22.328/PR, cujas ementas foram expostas na primeira parte deste trabalho.

À parte da análise da legitimidade da ação dos movimentos sociais, o Ministro ainda discute a impossibilidade de um imóvel ocupado submeter-se a vistoria a fim de analisar seu grau de produtividade. Assim também se posiciona o então Presidente da República Fernando Henrique, ao defender que *"o imóvel invadido não se encontra em condições de submeter-se a vistoria para configurar o não atingimento dos índices mínimos de produtividade"*. De fato, essa questão é discutível e, ao meu ver, depende de um estudo empírico que possa comprovar se realmente as ocupações de terra levam à improdutividade do imóvel alvo da ação. O que não se pode fazer é presumir que, inexoravelmente, toda terra ocupada acaba tornando-se improdutiva, como o faz o Ministro Carlos Velloso quando afirma que:

"(...) *uma propriedade rural, objeto de invasão coletiva, tende a perder sua produtividade, observada esta segundo critérios legais. Pelo menos, **existe uma presunção de que a propriedade invadida coletivamente perde a sua produtividade.***" (grifos meus)

(ADI 2.213-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello)

É de questionar de onde vem essa suposta presunção utilizada pelo Ministro. Essa afirmação, na verdade, sem qualquer fonte que possa comprová-la, facilita o trabalho do ministro quando ele não tem de comprovar argumento de tamanho peso para o caso e, porém, de bases muito movediças. Ao contrário, muitos são os casos em que os movimentos ocuparam latifúndios tornando-os produtivos, quando estes encontravam-se em situação de improdutividade. Esta possibilidade inclusive é assumida pelos ministros Ilmar Galvão, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, conforme diálogo entre eles no Plenário:

"O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) – *Ministro [referindo-se a Ilmar Galvão], a aferição disso [possibilidade de destruição do sistema de produção da propriedade ocupada] só é possível com a vistoria que o preceito proíbe, porque, senão, acabaríamos assumindo a posição de legisladores positivos.*

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO – *Parece-me que só proíbe quando é uma invasão prolongada.*

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – *A invasão prolongada pode até ser produtiva.*

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) – *Claro, pegar-se um imóvel improdutivo e torná-lo produtivo."*

(ADI 2.213-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello)

Interessante observar, primeiramente, a preocupação do Ministro Marco Aurélio de o Supremo tomar posição de legislador positivo, caso dissesse que a vistoria não seria permitida, por dois anos, em propriedade ocupada desde que a ocupação fosse prolongada, intenção do Ministro Ilmar Galvão. Daí surge

dois problemas, quais sejam, o primeiro deles a falta de menção, no dispositivo atacado, ao tipo de ocupação que ensejaria imunidade de dois anos às propriedades; e segundo deles, a falta de parâmetros legais para aferir o que seria uma ocupação prolongada.

Outro ponto interessante neste diálogo diz respeito à possibilidade efetiva de as ocupações da terra tornarem-na produtiva. E daí surge o principal problema com relação à norma atacada. Qual foi a base utilizada pelo Governo para definir os dois anos como lapso temporal de imunidade às propriedades ocupadas? Ainda, como esta imunidade pode ser definida se não há comprovação empírica de que as ocupações levam à improdutividade da terra, mas apenas uma suposta *presunção*, como evidencia o Ministro Carlos Velloso? A situação ainda se agrava quando considerados que, em caso de reincidência, o tempo de imunidade passa de dois a quatro anos, sem que se evidencie qualquer lógica para a definição deste prazo. Se não existem estudos empíricos capazes de provar que toda ou grande parte das ocupações gera improdutividade, essa avaliação deve ser feita caso a caso, sendo descabida uma medida provisória para tratar do tema, pois cuida do assunto como se este fosse passível de ser julgado de maneira genérica quando, em verdade, a realidade mostra que só é razoável criar esse tipo de imunidade quando a avaliação é feita no caso concreto.

Ora, se esse lapso temporal de dois ou quatro anos não necessariamente se justifica pela suposta inescusável improdutividade da terra alvo de ocupação, só pode representar, na realidade, uma sanção aos trabalhadores rurais que se organizaram a fim de conseguir o acesso à terra. Neste sentido, sinto-me contemplada pelas ponderações do Ministro Sepúlveda Pertence:

*"(...) trata-se, ao meu ver, essa imunidade temporária dobrada em caso de reincidência do esbulho possessório ou da 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 seja a sua propriedade 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 da expropriação desta propriedade morta, socialmente morta, para fins de reforma agrária.” (grifos meus)

(ADI 2.213-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello)

Assim é também o entendimento do Ministro Ilmar Galvão, à medida que considera estar em desacordo com a Constituição gerar um óbice à desapropriação, uma outra imunidade como forma de punição aos participantes das ações coletivas, beneficiando, deste modo, o proprietário de latifúndio como forma de punir quem a invadiu, quem, em tese, precisa da terra. Ora, evidencia-se portanto a incoerência da Medida Provisória ora defendida pelo Ministro Celso de Mello e pelos ministros Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Moreira Alves, Néri da Silveira e Carlos Velloso, que o acompanharam no voto. **Enquanto a MP permite que terras improdutivas fiquem imunes à desapropriação por dois ou quatro anos, a mesma Medida sanciona difusamente todos aqueles que são excluídos da terra.**

Não espanta aos olhos destes ministros a violação à Constituição no que tange ao direito à terra, ao trabalho, à dignidade humana e à promessa de redução das desigualdades sociais. Ao contrário, segundo o Ministro Relator, é imposto ao STF o “*dever de observar as formas constitucionais, que, neste contexto, atuam como exigências inafastáveis fundadas na garantia de conservação do direito de propriedade*”. Bem sabe o Ministro que este direito não é absoluto, mas sim restringido por conta da função social que deve exercer e também por conta das metas que a Constituição coloca aos governos. Ocorre que, no caso em exame, o direito à propriedade não é

relativizado como um direito restringido, mas é constantemente considerado hierarquicamente superior ao princípio que o limita, quando em verdade ambos deviam estar em posição horizontal. Daí a mitigação da função social da propriedade, já mencionada em partes anteriores deste estudo. Quando assumido um caráter democrático de função social, a propriedade poderá ser paulatinamente redistribuída, transformando-se em instrumento institucional essencial para assegurar o direito de propriedade aos trabalhadores rurais sem-terra.

Em dado momento de seu voto, Celso de Mello demonstra sua preocupação com o fato de que os movimentos, ao ocuparem terras, estariam pedindo a "*atestação objetiva de que determinado imóvel estaria a descumprir a função social que lhe é inerente*", ferindo, nesse sentido, a previsão constitucional do devido processo legal, conforme o Artigo 5º, inciso LIV ²³ da Constituição Federal. Assim, considera que quando alguma organização ou movimento social visa a constranger o Poder Público a promover ações expropriatórias, estaria desrespeitando a cláusula do *due process of law*. O que se coloca em questão pelos requerentes na ADI, no entanto, diz respeito à impossibilidade de vistoria em imóveis outrora ocupados por trabalhadores rurais. Não se nega a necessidade de que o órgão da Administração Pública, no caso o INCRA, vistorie a propriedade a fim de que esta seja expropriada. O que se pede na petição inicial é que não seja presumido que toda ocupação enseja improdutividade no imóvel alvo da ação, e, assim sendo, que não é cabível criar norma geral que cuide de proibir expropriação de toda e qualquer terra que tenha passado por uma ocupação por movimentos sociais.

Como bem salientou o Ministro Sepúlveda Pertence, o Supremo até então decidia processos desta natureza fazendo uma análise caso a caso, não se fazendo necessário criar lei que regulamentasse a questão das ocupações

23. CF/88, Art. 5º (...)
Inciso LIV. Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

de terra ²⁴. Assumia-se, dessa maneira, que cada uma delas é regada a peculiaridades que os ministros não podem se furtar a analisar, como qual foi a propriedade alvo da ação, qual seu histórico de produção, quem organizou a ocupação, quanto tempo esta durou, como ela se deu, entre outros pontos que podem surgir como pertinentes na análise concreta.

Interessante analisar como, na ADI objeto deste trabalho, aparecem opiniões completamente divergentes no que diz respeito à legitimidade das ocupações de terra pelos movimentos sociais. E estas posições de certo modo refletem uma posição dos ministros à cerca da questão da desobediência civil, assumindo que essa forma de atuação política o é, ainda que isso não apareça de maneira expressa em seus votos.

De um lado, temos os ministros que seguem o voto do Relator Celso de Mello, que vota pela constitucionalidade dos dispositivos. O Ministro cita texto do jurista Miguel Reale ²⁵ que, segundo ele, "*ênfatiza que, em uma sociedade civilizada, **nenhum** objetivo, por mais legítimo que seja, pode autorizar o uso da força*". Ora, essa frase já diz bastante sobre como Celso de Mello encara a atuação dos movimentos sociais. Primeiramente, a dicotomiza com uma sociedade civilizada, levando-nos a crer que esta atuação, não estando dentro deste contexto de civilização, poderia apenas se encontrar no jugo da barbárie. Ainda, pressupõe, sem no entanto embasar sua afirmação, que os movimentos sociais agem através da força, vale a pena dizer, conceito subjetivo, sem que sejam indicados quaisquer parâmetros que possam aferi-lo. A par disso, segue trechos do texto de Miguel Reale, utilizado pelo Ministro, a fim de sustentar

24. "Nos Mandados de Segurança, entre outros, que pude colher, de nº 22.193, relator o Ministro Maurício Corrêa; 22.666, relator, Ministro Ilmar Galvão e 23.323, reconheceu-se que a ocupação precedente da terra afetou a possibilidade da aferição de sua improdutividade. O que não exigiu lei, fez-se caso a caso. E tanto assim se fez, caso a caso, que, em outros processos, não se reconheceu tal efeito imunizatório à turbação passada (...)". Voto do Ministro Sepúlveda Pertence, ADI 2.213-MC/DF, p. 447.

25. O Estado de São Paulo, edição de 27/05/00, p. A2.

sua argumentação:

"(...) *Fixados esse princípios* [princípio da legalidade e valores da justiça e da equidade], *quaisquer que sejam os fins visados pela atividade de grupos sociais, é indispensável que sejam preservados os direitos fundamentais, sobretudo quando a Constituição os declara, pondo a tônica no seu caráter essencial.*

(...) *Os imperativos da segurança social prevalecem sobre o alegado plano de assegurar, mediante atos de violência organizada, a conquista da terra indispensável ao sustento da família (...)*"

Primeiramente, faz-se necessário levantar, novamente, a questão do sopesamento de princípios e direitos fundamentais. Quando o jurista diz que *estes devem ser preservados*, ele ignora o fato de que, concretamente, eles colidem entre si, como prevê a teoria de Robert Alexy, de modo a exigir do magistrado um exercício de avaliação de *perdas e ganhos*. Esta tem o intuito de procurar uma proporcionalidade entre o fim pretendido e o direito e/ou princípio restringido. Essa forma de avaliação se dá, principalmente, pelo instrumento da Regra da Proporcionalidade, que ocorre em três fases, quais sejam, da adequação, da necessidade e da proporcionalidade *stricto sensu* ²⁶. Assim, não é de veras tão simples dizer que devem ser preservados os direitos fundamentais, pois a experiência concreta evidencia que estes muitas vezes colidem entre si, sendo passíveis portanto de sofrer restrições, uns em detrimento de outros.

26. A Regra da Proporcionalidade, instrumento utilizado para realizar sopesamento de direitos e/ou princípios quando estes colidem entre si, consiste em três fases, quais sejam:

1. adequação: adequado é o meio que fomenta o objetivo a que se propõe, ainda que este não seja completamente efetivado.

2. necessidade: o meio é necessário quando não há nenhum outro que atinja o mesmo grau de eficiência com um menor grau de lesão ao direito/princípio sopesado.

3. proporcionalidade *stricto sensu*: consiste no sopesamento entre a intensidade da restrição ao direito/princípio atingido e à importância da realização do direito/princípio que com ele colide.

Ademais, no segundo trecho do texto, o autor defende uma supremacia dos imperativos da segurança social frente a busca pela terra guiada por atos de violência organizada. Percebe-se como ele também pressupõe a ação dos movimentos dos trabalhadores rurais como violenta e, portanto, inadmissível. Neste contexto, é possível dizer então que Celso de Mello, embasado pelos argumentos do jurista Miguel Reale, se coloca contra atos que podem ser considerados desobediência civil, atos que de fato, como o próprio nome denuncia, se encontram fora da institucionalidade e legalidade, mas nem por isso desprezíveis. Clara é a posição do eminente Ministro quando diz, em seu voto, que **"eventuais contestações à autoridade da lei, quando tornadas inevitáveis, deverão efetivar-se com observância de mecanismos institucionais"** (grifos meus). Interessante destacar, ainda, outras palavras neste mesmo trecho da sua fundamentação, quais sejam, **"Nenhuma comunidade social pode subsistir sem a necessária observância de leis justas e legítimas"** (grifos meus). Fica a questão: e aquelas leis que são injustas e/ou ilegítimas? Afinal, não se pode presumir que todas as leis do ordenamento jurídico serão justas e legítimas *per se*, sem que estas respeitem os fundamentos basilares do Estado Democrático de Direito. Logo, fato é que eventualmente podemos nos deparar com uma legislação injusta, não condizente com os princípios constitucionais. Nestes casos, surge a idéia da desobediência civil, que nas palavras de Hannah Arendt:

"(...) aparece quando um número significativo de cidadãos se convence de que, ou os canais normais para mudanças não funcionam, e as queixas não serão ouvidas nem terão qualquer efeito, ou então, pelo contrário, o governo esta em vias de efetuar mudanças e se envolve e persiste em modos de agir cuja legalidade e constitucionalidade estão expostas a graves dúvidas."

(ARENDDT, 2004: p. 68 – Crises da República)

No entanto, como claramente expôs, o eminente Relator não considera válida essa manifestação de um grupo significativo de cidadãos por canais diversos daqueles normais, ou institucionais no caso. Com a decisão pela

constitucionalidade do artigo 2º, §6º, da Lei 8629/93, o Ministro mostra-se conivente com a recorrente prática dos juízes de conceder reintegrações liminares de posse a proprietários de terra, sem que estes tenham de comprovar o cumprimento do dever fundamental da obediência à função social da propriedade.

2.3 Corte de recursos a atores de ocupações rurais

Passemos então a analisar a terceira inconstitucionalidade apontada pelos requerentes. Esta diz respeito ao §8º do artigo 2º da Lei 8629/93, alterado pelo artigo 4º da Medida Provisória. Assim é o teor do dispositivo:

"Art. 2º (...)

§8º *A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou de conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos."*

Para os requerentes, esta norma visa *sufocar um movimento social legítimo que questiona a política econômica do Governo*. Este estaria, com essa medida, *esforçando-se em penalizar o maior espectro possível de hipotéticos adversários*. A forma genérica com que fora redigido o parágrafo *ignoraria a possibilidade de discussão política, de concepção divergente, ou simplesmente de simpatia à causa*. Deste modo, a MP em questão não observaria o mandamento constitucional que assegura a livre expressão da atividade intelectual e de comunicação. Ainda, alegam o PT e a Contag que *frustra-se o devido processo legal à medida que a pena é automaticamente aplicável aos que julgarem ser justa a luta do trabalhador rural pela posse da terra*.

Essa problemática referente à utilização de recursos públicos por movimentos sociais já vinha sendo bastante debatida no Governo FHC. Isso

pode ser observado a partir da correlação de forças específica entre este e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra.

Depois de uma ação do MST em 2 de maio de 2000, em que foram ocupados prédios públicos em 19 estados em todo o Brasil, o Governo viu como necessário asfixiar o Movimento, também em resposta ao pedido dos principais jornais do País de que o Estado fosse mais duro com o MST. O modo escolhido foi boicotá-lo economicamente, e seu deu através de cortes dos recursos governamentais destinados à reforma agrária. Para justificar essa suspensão, foi preciso criar um fato político contundente que a legitimasse. O Movimento foi acusado, então, de desperdiçar recursos públicos. Na realidade, essa acusação fora muito propícia, já que fazia algum tempo que os jornais impressos de grande circulação já a fazia. Assim ocorre em matéria publicada no jornal O Globo, em 6 de fevereiro de 1997:

"Sem-terra dão verbas oficiais para o MST - Documentos apreendidos pela polícia do Pontal do Paranapanema, região de conflito de terras em São Paulo, mostram que o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) está sendo financiado com dinheiro público. Nos documentos, agricultores assentados autorizam o desconto de 2% das verbas que receberiam do Programa de Crédito para a Reforma Agrária (Procera)"

(O Globo, 06/02/1997)

É de se estranhar que essas acusações haviam sido feitas três anos antes da ação do MST nos 19 estados brasileiros e, somente então, o governo decidiu tomar uma medida concreta a respeito. Relevante dizer, ainda, que o repasse de recursos públicos a sindicatos, entidades de classe, partidos políticos, entre outros, é muito comum no País, não constituindo procedimento ilegal, conforme demonstra o jornalista Sebastião Nery em artigo publicado no Diário Popular em 17 de maio de 2000 (Anexo 1).

Na somatória final dos votos, venceu a constitucionalidade do dispositivo, vencidos os ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence.

Segundo o Ministro Celso de Mello, a norma atacada não veicula sanção de direito penal, como alegaram os requerentes, mas visa a

"obstar que se beneficiem, com a incompreensível outorga de recursos públicos, quaisquer organizações, movimentos ou entidades, que, independentemente de sua posição no espectro ideológico, estejam envolvidas em práticas ilícitas (portanto, inaceitáveis) de invasão de propriedade privada ou de bens públicos"

(ADI 2.213-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello)

Como o Ministro entende que a atuação política por meio de ocupações de prédios públicos e propriedades privadas constitui esbulho possessório, ou seja, prática ilícita e portanto inaceitável, ele entende como lógica a não outorga de recursos públicos para esses movimentos. Percebe-se, portanto, que o posicionamento dos ministros quanto a esta terceira suposta inconstitucionalidade depende de seu entendimento com relação à atuação dos movimentos sociais.

Ao lado do Relator, temos o Ministro Nelson Jobim que, em voto que inclusive defende a neutralidade ideológica da Ditadura Militar brasileira no que tange à reforma agrária ²⁷, algo bem curioso, diz o seguinte:

"Seria curioso se fosse reconhecido o direito de quem invade a invadir com recursos públicos, porque há que se dizer que a entidade que incentiva, induz e participa do processo de invasão não receberá esses recursos, é a regra.

Se considerarmos isso inconstitucional, estaremos dizendo que aquele que invade tem direito a fazê-lo financiado pelo Estado, o que é

27. "Foi exatamente a partir dos anos sessenta, quando se iniciou, no Brasil, a discussão, no Governo João Goulart, em relação a esse tema, dentro daquele guarda-chuva da época das reformas de base.

Depois, com o governo militar, não mais voltado a questões ideológicas, mas tentando alterar a estrutura agrária para modificar e viabilizar a auto-sustentabilidade dos produtos básicos de alimentação, é que se iniciou o processo da reforma agrária". Voto do Ministro Nelson Jobim, ADI 2.213-MC/DF, p. 423.

uma contradição absoluta em termos objetivos”

(ADI 2.213-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello)

De fato, o repasse de recursos públicos representaria uma contradição absoluta se consideramos que as ações dos movimentos não passam de invasões, que são ilícitas e logo devem ser reprimidas. Porém, faz-se necessário destacar um outro lado, que pode desconstruir o argumento do Ministro. Cabe aqui avaliar qual a função do nosso Estado. Se este existe enquanto mantenedor do *status quo*, é possível que se diga que ele deve defender impreterivelmente as propriedades alvo das ações dos movimentos, numa política de não avaliação do seu dever de cumprir a função social que lhe é inerente, como temos visto até então, e como fora mostrado em algumas partes deste trabalho. Se, no entanto, enxergarmos o aparato estatal enquanto Estado Social, que visa a proporcionar uma valorização do indivíduo através da implementação de políticas sociais, isso sim muito mais coerente com o real sentido da reforma agrária, então a função deste Estado seria modificar a atual situação de injusta concentração da terra, que tem suas raízes desde a época do Brasil colonial. Assim, essa atuação estatal não se daria às avessas dos movimentos sociais e de suas ações políticas, mas sim enquanto aliada do lado hiposuficiente do conflito, no caso os trabalhadores rurais.

Estes, por mais que representem a maioria no campo, quase nunca tiveram oportunidade de participar das decisões institucionais que dizem respeito à distribuição de terra no país, que são guiadas até hoje por *lobbies* dos proprietários de terra e dos congressistas que fazem parte da bancada ruralista. Basta analisar os moldes do Estatuto da Terra, um dos mais importantes dispositivos normativos que tratam da questão da reforma agrária.

A Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, fora publicada alguns meses após o Golpe Militar de 31 de março do mesmo ano. A criação deste Estatuto era, na realidade, estratégia do Governo para apaziguar os camponeses e

tranqüilizar os grandes proprietários de terra. As metas deste dispositivo eram basicamente duas, quais sejam, a execução da reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura. Ao invés de dividir a propriedade, porém, o Estatuto da Terra, impulsionado pela ideologia conservadora do Regime Militar, promoveu a modernização do latifúndio, por meio do crédito rural fortemente subsidiado e abundante.

Ainda, quanto à bancada ruralista do Congresso, é possível observar a sua força no tocante à aprovação de projetos de lei que tratem da questão da distribuição de terra a partir do excerto do jornal Folha de São Paulo, de 5 de dezembro de 1995, que tratava do projeto de lei em tramitação no Parlamento referente ao rito sumário para desapropriação de terra:

"O deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP) disse ontem que o projeto de lei que trata do rito sumário nas desapropriações de terras, acelerando a reforma agrária, não irá passar na Câmara. Marquezelli é um dos líderes da bancada ruralista, que contabiliza o voto de 142 parlamentares. Segundo ele, o veto ao projeto é apenas uma das reações da bancada rural para tentar revidar o avanço das ocupações de terra."

(Folha de São Paulo, 05/12/1995)

Igualmente interessante é outra matéria, do jornal O Estado de São Paulo, que mostra a correlação de forças entre o governo e a bancada ruralista, de modo que esta possa conseguir garantir que seus interesses sejam preservados, referindo-se ainda às ocupações de terra como "indústria de invasões". Vejamos:

*"(...) Pouco antes da votação [referente ao rito sumário], as lideranças aliadas negociaram o texto que será colocado em votação na próxima semana, alterando o artigo da Lei 8.629 (Estatuto da Terra), que disciplina o processo administrativo para que ocorra a desapropriação do imóvel rural. Com o novo projeto, **os ruralistas***

tentarão impedir a desapropriação de terras invadidas, consideradas produtivas. Na prática, mesmo que a terra invadida seja classificada como improdutivo pelo Incra, o governo não poderá vistoriar o imóvel para a desapropriação se o proprietário argumentar que a propriedade é produtiva. Para isso, basta ele obter despacho de um juiz em seu favor.

O líder do governo, deputado Benito Gama (PFL-BA), defendeu a proposta. 'O rito sumário não seria aprovado se não houvesse uma restrição à indústria de invasões', justificou. De acordo com a bancada ruralista, os proprietários lucraram nas duas negociações." (grifos meus)

(O Estado de São Paulo, 17/08/1996)

Especificamente esta última matéria mostra como a Medida Provisória alvo da ADI 2.213 claramente é um resultado de uma barganha entre o governo e a bancada ruralista. O dispositivo, em verdade, apenas traduz o que, já em 1996, exigia e especulava o *lobbie* ruralista do Congresso.

Assim, frente essa situação de hiposuficiência, o Ministro Marco Aurélio posiciona-se a favor das ocupações de terra, quando analisa a terceira inconstitucionalidade apontada:

"A meu ver, a cláusula encerra uma indesejável coerção política: **de um lado, o Estado não implementa o que quis o legislador constituinte de 1988, não providencia, com a largueza suficiente, a reforma agrária; de outro, para evitar certo exercício – que considero, como um direito natural – de ocupar terras improdutivas, os latifúndios, impõe uma coerção política (...)**" (grifos meus)

(ADI 2.213-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello)

Esta argumentação do Ministro evidencia justamente a questão da inércia do Estado frente às demandas sociais relativas à questão da terra. O legislador constituinte já previu, em 1988, a necessidade de se implantar a

reforma agrária no Brasil. E, em 20 anos de vigência da Constituição, o Estado não soube levar essa responsabilidade a cabo. Basta observar que o INCRA, desde sua criação até 1995, havia desapropriado apenas 3% das terras ociosas identificadas ²⁸. Segundo o órgão, este fracasso se deve aos entraves burocráticos, criados, principalmente, pelos proprietários de terra, que sempre apresentaram forte influência nos governos brasileiros.

Se é assim que se apresenta a consecução da reforma agrária no Brasil, não é de se espantar a atuação dos movimentos dos trabalhadores rurais na luta pela terra. Afinal, a questão da distribuição da terra envolve claramente uma correlação de forças entre aqueles excluídos da terra e os proprietários rurais. Se estes conseguem realizar sua influência através de lobbies e entraves burocráticos, e se historicamente os excluídos da terra são também excluídos das decisões institucionais, lhes resta agir então fora da institucionalidade, a fim de gerar uma pressão que não tem como se dar nos mecanismos normais de reivindicação, como assim os denomina Celso de Mello. Em verdade, todo este contexto deveria ser observado pelos ministros antes que estes tomassem qualquer decisão no tocante à ação política dos movimentos sociais.

2.4 Direito de retenção/rescisão do contrato pelo Poder Público

Por fim, a ADI 2.213-MC/DF ataca, ainda, como quarta e última suposta inconstitucionalidade, o seguinte dispositivo da Lei 8629/93:

"Art. 2º (...)

§9º *Se, na hipótese do parágrafo anterior, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar."*

28. TAVARES, Geovani de Oliveira, *Desobediência Civil e Direito Político de Resistência*. Campinas: Edicamp, 2003, p. 72.

Defendem os requerentes que tal preceito se constitui em violação ao ato jurídico perfeito, inovando unilateralmente a relação contratual. Atenta, ainda, para o fato de que haveria a possibilidade de retenção de recursos previstos em lei, como os recursos orçamentários destinados a partidos políticos, ou contribuição sindical compulsória.

Celso de Mello, para justificar a constitucionalidade do dispositivo, copia longa exposição de informações por parte do então Presidente da República, que defende que, diante da necessidade de impedir-se o financiamento público da prática de ilícitos, o Estado não se encontra apenas legitimado, mas antes obrigado a atuar em defesa da propriedade, da privacidade e da inviolabilidade das posições jurídicas dos cidadãos. Ora, necessário indagar onde fica o direito à terra e à vida digna neste rol de obrigações do Estado.

Ainda, o Ministro acolhe argumento do Fernando Henrique de que a rescisão de contratos e atos administrativos se encontra prevista no artigo 71, X e §1º da Magna Carta, cuidando-se das chamadas *cláusulas exorbitantes*, que seriam aquelas não comuns ou ilícitas no contratos entre particulares, por encerrarem prerrogativas ou privilégio de uma das partes em relação à outra²⁹.

Adverte também o eminente Relator de que as relações obrigacionais ajustadas com o Poder Público sofrem o influxo do postulado que confere precedência ao interesse público sobre interesse de caráter particular. Neste caso, o Ministro deve entender como interesse público aquele da proteção incondicional da propriedade frente os *arbitrios de grupos organizados*, sendo a atuação destes como a representante de interesse meramente particular. Esta supremacia do coletivo frente o individual que justificaria, portanto, a rescisão contratual por parte do Estado. Mas fica a critério do magistrado, porém, avaliar o que seria interesse público e o que seria privado, ficando esse julgamento submetido à subjetividade deste.

29. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo. São Paulo: Ed. Atlas, 8ª ed., 1997, p. 213.

Conclusão

A proposta deste trabalho era extrair, a partir da análise da ADI 2.213-MC/DF, o posicionamento do STF no que tange à ação política dos movimentos sociais na luta pela terra, que se dá por meio de ocupações. Procurei, ainda, fazer um paralelo dessa posição com uma possível postura dos ministros do Supremo com relação ao tema da desobediência civil, por acreditar, frente sua construção teórica e o contexto da reforma agrária no Brasil, que nele pode se enquadrar a ação política dos movimentos.

Primeiro cabe destacar que de modo algum o assunto é pacífico na Corte, haja visto os votos divergentes nesta Ação, o que só tem a enriquecer o debate. De todo modo, a maioria do Supremo decidiu pela constitucionalidade da Medida Provisória atacada.

A relação do posicionamento dos ministros com a desobediência civil foi possível de se enxergar quando estes entraram no mérito da questão das ocupações de terra. Eles o fizeram a fim de legitimar, ou não, a MP que previa a não desapropriação da terra alvo da ação dos movimentos sociais, até dois anos após o ocorrido, sendo dobrado o prazo em caso de reincidência. Claro está que nenhum dos ministros do Supremo defendeu a desobediência civil, até porque a expressão não fora utilizada nenhuma vez explicitamente. Mas, por meio da análise das linhas argumentativas foi possível extrair possibilidades de postura de tratamento para com grupos que baseiam sua ação política em atos que desobedecem ora a lei ora o aparato estatal.

A linha majoritária do Plenário à época deste julgamento se mostrou contrária à atuação dos movimentos sociais na luta pela terra, pelo fato desta refletir a conduta tipificada do esbulho possessório. A argumentação dos ministros favoráveis à constitucionalidade da Medida Provisória pareceu bastante prejudicada porque estes não souberam fazer uma relação entre o plano ideal do ordenamento jurídico e o plano da realidade em que as ocupações de terra estão inseridas. Ora, muitos irão indagar aqui se cabe ao STF fazer esse levantamento contextual a fim de embasar sua decisão. De

fato, essa é uma questão controversa, mas acredito que quando tratamos de reforma agrária e concentração de terras, a situação se torna mais fácil.

É sabido que o Brasil é um dos países com maior desigualdade social do mundo, e que esta se dá por alguns fatores como escolaridade e distribuição de riqueza. Esta, especificamente, engloba a questão da concentração agrária, que é, em verdade, uma das principais causas da crescente e gritante miséria que vive grande parte do povo brasileiro, ressaltando aquela parte que vive no meio rural. Ora, em se tratando de questão como essa, e sabendo que a reforma agrária no Brasil sempre foi assunto permeado pelo campo político e pelas correlações de força, cabia ao STF tomar uma posição frente este embate. Quando a Corte ignora os dados gritantes da realidade, ela acaba por negar vigência a uma série de dispositivos constitucionais, além de ir de encontro a muitos dos princípios e metas da Constituição. Procurando proteger a previsão constitucional da propriedade, nega relevância à meta da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais e regionais, da busca do pleno emprego, da valorização do trabalho humano e, essencialmente, da supremacia da dignidade da pessoa humana.

Ainda assim, não é possível generalizar estes argumentos, haja visto que alguns dos ministros, em suas linhas argumentativas, como fora apresentado ao longo do trabalho, se propuseram a avaliar o caso para além da simples previsão tipificada do esbulho possessório, passando por uma análise que levou em conta a histórica ineficiência do Estado frente a questão agrária.

A análise desta ADI apenas me mostrou que o assunto de modo algum é esgotado. Em verdade, só o fato de a decisão ser datada de 2002 já indica que não é possível extrair deste estudo uma posição definitiva do Supremo Tribunal Federal referente à atuação dos movimentos sociais na luta pela terra. De todo modo, esta análise se faz importante quando tem como objeto uma das primeiras, senão a primeira, decisão que de fato se aprofunda no mérito desta questão. Este estudo mostrou, ainda, que há muitas questões que não

puderam ser aqui apreciadas mas que ainda se mostram importantes para uma análise mais completa, como de que maneira a composição da Corte interfere na decisão, a partir de qual Presidente da República nomeou qual ministro, além de um estudo empírico que melhor pudesse traçar um perfil da atuação destes movimentos.

Bibliografia

ARAÚJO, José Antonio Estévez, *La Constitución como Proceso y La Desobediencia Civil*. Madrid: Ed. Trotta, 1994.

ARENDT, Hannah, *Crises da República*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2004.

ARRUDA, José Jobson de A; PILETTI, Nelson, *Toda a História*. São Paulo: Ed. Ática, 6ª ed., 1996.

COMPARATO, Bruno Konder, *A Ação Política do MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2000.

COSTA, Nelson Nery, *Teoria e Realidade da Desobediência Civil*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1990.

COTULA, Lorenzo; QUAN, Julian; TOULMIN, Camilla, *Políticas e Práticas para Assegurar e Melhorar o Acesso à Terra*. Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, 7 a 10 de março de 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Atlas, 8ª ed., 1997.

FERNANDES, Bernardo Mançano, *A Formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.

GARCIA, Maria, *Desobediência Civil, Direito Fundamental*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2004.

GRIMONE, Marcelo José, *Os Movimentos Sociais e os Direitos Humanos. A Cidade de São Paulo no Século XX*. Tese de mestrado defendida em 2006 na Faculdade de Direito da USP.

SANTOS, Margareth Alves, *A Aplicação dos Requisitos da Função Social da Propriedade no Âmbito da Reforma Agrária pelo Supremo Tribunal Federal*. Monografia apresentada à Escola de Formação 2006, SBDP.

SOARES, Gláucio Ary Dillon, *A Questão Agrária na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

TAVARES, Geovani de Oliveira, *Desobediência Civil e Direito Político de Resistência*. Campinas: Edicamp, 2003.

VIEIRA, Evaldo, *O Que é Desobediência Civil*. São Paulo: Ed. Brasiliense S.A., 2ª ed., 1984.

Sítios eletrônicos

www.ibge.gov.br

www.incra.gov.br

www.mp.rs.gov.br

www.planalto.gov.br

www.sbdp.org.br

www.stf.jus.br

www.stj.gov.br

Anexo 1

Diário Popular, 17 de maio de 2000

Artigo do jornalista Sebastião Nery

“Só o MST não pode

A Constituição é mentirosa. Diz que ‘todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza’. Menos o MST. Todos podem. Só o MST não pode.

- 1- Os empresários recebem dinheiro público para manter o Sesi, Senai, e gastam uma parte dele com suas entidades de classe, CNI, CNA, CNC e CNT, inclusive pagando dirigentes e empregados
- 2- A CUT, Força Sindical, CGT e SDS recebem dinheiro público para suas atividades e uma parte dele é usada na sustentação das máquinas burocráticas, inclusive com pagamento de dirigentes e funcionários. Os sindicatos patronais de trabalhadores recebem dinheiro público para suas ações e com uma parte dele pagam despesas, inclusive salários.
- 3- A Igreja recebe dinheiro público para manter suas universidades, institutos religiosos, serviços sociais, e com uma parte dele cobre despesas, sustenta escritórios e paga dirigentes e funcionários.
- 4- Os partidos políticos recebem dinheiro público para suas atividades e com uma parte dele mantêm fundações, editoras, serviços gráficos e outras despesas, inclusive salários de dirigentes sem mandato e funcionários.
- 5- Partidos políticos no governo (o PDT do Rio, o PT do Rio Grande do Sul etc.) descontam, nas folhas de pagamento, taxas dos salários de seus membros que exercem funções públicas de direção ou cargos em comissão.
- 6- A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) recebe dinheiro público para suas atividades e usa parte dele para clubes sociais, na máquina burocrática, inclusive para pagar despesas com dirigentes e empregados. E ainda autoriza ao advogados de empresas estatais e bancos oficiais a cobrar altas taxas, depositadas em associações de advogados (como a da Caixa Econômica), sobre qualquer ação judicial, mesmo que termine em acordo, confisco ou leilão.

7- As grandes entidades nacionais de várias categorias profissionais, como médicos, engenheiros, arquitetos, economistas, todos fazem o mesmo que a OAB: recebem dinheiro público para despesas, inclusive de pessoal.

8- A União Nacional dos Estudantes (UNE) e outras entidades estudantis recebem dinheiro público para suas atividades, congressos, movimentos, inclusive ajuda de custo a dirigentes e salários de funcionários.

Todo mundo pode. Só o MST é acusado de 'desviar dinheiro público' (*sic*) porque recebe taxas dos assentados que têm empréstimos públicos. Qual a diferença entre MST, CNI, CUT, OAB, Igreja, partidos, estudantes?

É uma só: para FHC, o governo, o ministro Jungmann, alguns políticos, certa imprensa, elites e impostores todos, o MST é um punhado de escravos da terra. Como eram os escravos das senzalas. Mas um dia deixaram de ser."