

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA POLÍTICA AGRÁRIA NO BRASIL

LUCAS ABREU BARROSO (BRASIL)

Doutor em Direito pela PUC/SP
Mestre em Direito pela UFG
Professor da UNIPAC / EPD / IELF

RESUMO

O disciplinamento legal da política agrária na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 aponta para três institutos: o imposto sobre a propriedade territorial rural, a reforma agrária e a política agrícola ou política de desenvolvimento rural.

Cada um implementado pelos mecanismos jurídicos que o legislador reputou suficientes para fazer com que a política agrária seja capaz de responder de forma eficaz aos princípios-essência da *Ordem econômica e financeira*, da qual é integrante, dispostos no art. 170, *caput*: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]”.

A positivação de tais princípios como paradigmas da ordem econômica e financeira coloca esta em consonância com os princípios constitucionais fundamentais (art. 1º), dentre os quais se destacam a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, assim também com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º): I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Na medida em que assimilou valores de mais alta relevância a legitimar o Estado brasileiro e a orientar sua atuação e seu ordenamento jurídico, não descuro o constituinte em incluir no tecido normativo constitucional a política agrária, elemento do objeto da disciplina Direito Agrário, aplicável no processo a se desdobrar com o intuito de tornar efetivos os padrões ético-sociais enunciados.

A importância da presença da política agrária no texto constitucional se deve ao fato de abrigar institutos jurídicos agrários imprescindíveis, juntamente com tantos outros de igual natureza regulados na mesma esfera e também na seara infraconstitucional, à efetividade dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil na Constituição Federal de 1988.

O trabalho que ora se apresenta – em consonância com o temário central do evento – envolverá a política agrária, seus institutos e mecanismos previstos constitucionalmente no Direito brasileiro, e, no que tange aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como a totalidade dos objetivos da República Federativa do Brasil, logrando verificar o papel que tem a desempenhar a política agrária no seu integral cumprimento.

SUMÁRIO: I. Considerações preliminares. II. Os institutos constitucionais da política agrária e os mecanismos jurídicos de sua realização. III. A política agrária e a consecução do integral cumprimento dos fundamentos e objetivos do Estado Democrático de Direito intitulado República Federativa do Brasil. Bibliografia.

I. A promulgação de uma constituição representa sempre uma ocasião alvissareira no contexto econômico, social, político e legislativo de uma nação, não apenas por inaugurar uma nova era em seu ordenamento jurídico, mas, sobretudo, por convalidar paradigmas que refletem os reclamos latentes na sociedade a que visa disciplinar.

E diferentemente não sucedeu com a Carta Magna de 1988, na medida em que assimilou valores da mais alta relevância a legitimar o Estado brasileiro e a orientar toda a sua atuação e seu ordenamento jurídico.

Tais valores positivam-se nos dispositivos legais constantes do Título I “Dos princípios fundamentais”, arts. 1º e 3º, *in verbis*:

Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Art. 3º – Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Com efeito, não descuro o legislador constituinte em incluir no tecido normativo constitucional a política agrária, elemento do objeto da disciplina jurídica agrária, aplicável no processo a se desdobrar com o intuito de tornar efetivos os padrões ético-sociais apregoados.

A política agrária que, para Emilio Alberto Maya Gisckow recordando as lições de Antonino Vivanco, representa “a ação específica do Poder Público ou dos elementos do poder, consistentes na eleição dos meios adequados para influir na estrutura e na atividade agrária com o objetivo de estabelecer um ordenamento satisfatório dessa atividade, obtendo desenvolvimento

econômico e bem-estar da comunidade”¹, e guarda, segundo Antonino Vivanco *apud* Rafael Augusto de Mendonça Lima, as seguintes características:

- a) é uma atividade ideológica, que supõe a adoção de idéias que são postas em prática mediante uma ação determinada, com a finalidade de conseguir o bem-estar da comunidade;
- b) é uma atividade ordenadora da vida social, já que por meio dela um grupo de pessoas e instituições influem nos demais, a fim de que adotem determinadas formas de conduta;
- c) é uma atividade eminentemente prática, uma vez que toda teoria só se reveste de valor para ela se viável a sua aplicação imediata e mediata;
- d) é de manifesta tendência teleológica, por isso que sempre aspira alcançar fins e sua ação sempre adota uma direção determinada;
- e) é instável, já que, pelo fato de referir-se à vida humana, sofre as mudanças permanentes da história; mas isso não significa, de modo algum, que seus fins se modifiquem;
- f) os meios de que se vale para desenvolver-se e cumprir seus objetivos múltiplos que, em geral, respondem a uma concepção particular do mundo e da vida, que pode variar totalmente de um povo para outro, ou de uma época em relação a outra.²

A inclusão da política agrária na Constituição Federal de 1988 se fez por meio dos arts. 184 a 191, que compõem o Capítulo III “Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária”, do Título VII “Da ordem econômica e financeira”. Cabe destacar, desde logo, a precedente observação de Rafael Augusto de Mendonça Lima³, para quem há na denominação do capítulo em referência uma “redação defeituosa, pois bastaria dizer: Da política agrária”, eis que em última análise “a política agrária abrange a política agrícola, a política pecuária, a política fundiária, a política de desenvolvimento rural e a política de reforma ou reforma agrária”. Deu-se, ainda, pelo art. 153, VI, contido na Seção III “Dos impostos da União”, do Capítulo I “Do sistema tributário nacional”, do Título VI “Da tributação e do orçamento”.

A importância da presença da política agrária no texto constitucional se deve ao fato de abrigar institutos jurídicos agrários imprescindíveis, juntamente com tantos outros da mesma natureza regulados na mesma esfera e também na seara infraconstitucional, à efetividade dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil na Constituição Federal de 1988.

A alocação, assim, do imposto sobre a propriedade territorial rural (art. 153, VI), da

¹ GISCHKOW, Emilio Alberto Maya. *Princípios de direito agrário: desapropriação e reforma agrária*. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 4.

² LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito agrário*. 2. ed. atual e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 28-29.

³ *Ibidem*, p. 3.

reforma agrária (arts. 184 a 186) e da política agrícola ou política de desenvolvimento rural (arts. 187 a 191) como institutos constitucionais da política agrária, muito embora o disciplinamento daqueles não consubstancie novidade no Direito Agrário brasileiro, trouxe novos contornos à matéria e “fortaleceu a legislação ordinária, facilitando a sua aplicação”⁴.

O trabalho que ora se apresenta – em consonância com o temário central deste evento – envolverá a política agrária, seus institutos e mecanismos previstos constitucionalmente, e, no que tange aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como a totalidade dos objetivos da República Federativa do Brasil, logrando verificar o papel que tem a desempenhar a política agrária no seu cumprimento.

II. A disciplina da política agrária na Constituição Federal em vigor aponta, como salientado anteriormente, para três institutos: o imposto sobre a propriedade territorial rural, a reforma agrária e a política agrícola ou política de desenvolvimento rural.

Cada qual implementado pelos mecanismos jurídicos que o legislador reputou suficientes para fazer com que a política agrária seja capaz de responder de forma eficaz aos princípios-essência da Ordem econômica e financeira, da qual é integrante, dispostos no art. 170, *caput*, que inaugura o Capítulo I “Dos princípios gerais da atividade econômica”, do referido Título VII:

Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]

Não olvidou, para tanto, o constituinte em explicitar neste mesmo artigo os princípios-base da Ordem econômica e financeira nos incisos de I a IX, com destaque na perspectiva em análise, para a “propriedade privada” (inc. II), a “função social da propriedade” (inc. III) e a “redução das desigualdades regionais e sociais” (inc. VII).

É cediço que estes princípios-base ou preceitos representam uma projeção, na Ordem econômica e financeira, dos já contidos no Capítulo I “Dos direitos e deveres individuais e

⁴ LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. Ob. cit., p. 10.

coletivos”, do Título II “Dos direitos e garantias fundamentais”, art. 5º, incisos XXII (“é garantido o direito de propriedade”) e XXIII (“a propriedade atenderá a sua função social”), e no art. 3º, III, citado alhures.

* * *

Qualquer tratativa dispensada ao imposto sobre a propriedade territorial rural nos estudos jurídicos hodiernamente deve estar atenta à orientação doutrinária exposta por Luciano Dias Bicalho Camargos: “A Constituição de 1988 é clara e expressa ao conferir ao imposto territorial rural flagrante caráter extrafiscal e ao transformá-lo em instrumento de política agrária”⁵.

E é justamente este o enfoque que interessa no momento: o imposto sobre a propriedade territorial rural como instituto constitucional da política agrária, dotado de mecanismos aptos à aplicabilidade do caráter extrafiscal que lhe é intrínseco.

Não obstante sua previsão fora do capítulo destinado à política agrária, o imposto sobre a propriedade territorial rural circunscreve seu campo de atuação à reforma agrária e à política agrícola ou política de desenvolvimento rural, “caracterizando-se como instrumento bi-funcional de política agrária”⁶.

Destacando-se pelo caráter nitidamente extrafiscal que possui, significa dizer que não está voltado à arrecadação tributária, mas posto “como instrumento de intervenção na economia e na sociedade”⁷ – por parte do Estado.

A extrafiscalidade do imposto sobre a propriedade territorial rural denota-se *ex vi* do § 4º, do art. 153, da Constituição Federal:

Art. 153 – Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

VI – propriedade territorial rural.

[...]

§ 4º - O imposto previsto no inciso VI terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário

⁵ CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*: doutrina, prática e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 50.

⁶ GODOY, Luciano de Souza. *Direito agrário constitucional*: o regime da propriedade. São Paulo: Atlas, 1998. p. 75.

⁷ CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. Ob. cit., p. 179.

que não possua outro imóvel.

Nota-se, claramente, que ostenta, como todo tributo extrafiscal, a ação própria de “compelir os cidadãos, deste mesmo Estado, a adotarem determinadas atitudes para a realidade social concreta”⁸.

Mas que atitudes? Indubitavelmente, no caso do imposto sobre a propriedade territorial rural, as voltadas ao cumprimento da função social da propriedade, primordial alicerce da justiça social e, por conseguinte, da afirmação da cidadania enquanto supedâneos do princípio superior da dignidade da pessoa humana.

Os mecanismos de que se vale para alcançar seu intento são a progressividade e a regressividade, “de sorte que, quanto menos for produtiva a propriedade, mais imposto será cobrado; e, quanto mais for produtiva, menos imposto será devido”⁹.

* * *

Discorrer acerca da reforma agrária remete à preocupação com a reestruturação fundiária, ao mesmo tempo em que traz à colação a importância de dotar os beneficiários da mesma dos meios necessários ao pleno exercício da atividade agrária, o que se dará através da implementação de uma política agrícola ou política de desenvolvimento rural factível e satisfatória.

Contudo, sem perder o horizonte do tema proposto, cabe prelevar a “finalidade precípua”¹⁰ da reforma agrária, qual seja: “atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (art. 1º, § 1º, do Estatuto da Terra).

Ressalta Benedito Ferreira Marques que “essa é a razão por que alguns autores afirmam que o fundamento da Reforma Agrária é a ‘Justiça Social’. Outros assinalam que são dois os fundamentos: a) igualdade de oportunidade de acesso à terra (democratização da terra); e b) fazer a terra cumprir a sua função social”¹¹. Parece claro que também esta segunda corrente de opinião está enfocando a justiça, tanto do ponto de vista da justiça distributiva quanto da justiça social.

⁸ CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. Ob. cit., p. 194.

⁹ MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 2. ed. rev. e atual. Goiânia: AB, 1998. p. 255.

¹⁰ *Ibidem*, p. 167.

Até porque, como bem lembra André Franco Montoro, “os princípios da justiça distributiva inspiram planos de reforma agrária, urbana, tributária, educacional”¹², por propiciar a repartição proporcional do bem comum, garantindo a cada um e a todos, por via de consequência, uma parcela deste mesmo bem comum, idéia que cinge-se com a noção de justiça social à medida em que se deve entregar à sociedade o que lhe é devido para a promoção do bem comum.

Juan José Sanz Jarque agrupa em três as várias concepções que se construíram em torno da figura jurídica da reforma agrária: “a) *concepción histórica tradicional*; b) *concepción de la «reforma agrária integral»*; c) *concepción de la «funcionalidad de la propiedad de la tierra»*”¹³.

A explicação que oferece a cada uma das concepções expostas leva à compreensão de que a reforma agrária situa-se no eixo central das transformações econômicas e sociais condicionantes do bem-estar, da liberdade e da dignidade da pessoa humana, bem como reflete a capacidade de harmonização das exigências da vida em sociedade com os valores superiores de justiça – em proveito desta mesma pessoa humana e da comunidade política em que está inserida.

A reforma agrária no Brasil conta como principal mecanismo de sua realização com a desapropriação agrária, preceituada constitucionalmente (art. 184) como desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, amparada na inobservância dos requisitos atinentes à função social da propriedade (art. 186). Destarte, funciona como sanção ao proprietário ou possuidor que não atende, na íntegra, aos reclamos da função social segundo os mencionados requisitos ali exigidos.

* * *

A política agrícola ou política de desenvolvimento rural completa o quadro dos institutos constitucionais da política agrária aqui analisados sob uma visão prospectiva.

E, neste particular, nada mais aconselhável que iniciar com o parecer de Paulo Torminn Borges:

[...] a Política Agrícola, também chamada Política de Desenvolvimento Rural, é um

¹¹ *Ibidem.*

¹² MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. 25. ed. 2. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 174.

¹³ JARQUE, Juan José Sanz. *Derecho agrario: general, autonómico y comunitario*. Madrid: Reus, 1985. v. 1, p. 196-199.

movimento permanente, em eterna renovação para acoplar os recursos da tecnologia e a necessidade de retirar riquezas cada vez mais densas da terra, sem a exaurir, sem a esgotar.

Se a ação governamental não se fizer presente na zona rural, furtando-se à coordenação de uma Política Agrícola, o desenvolvimento econômico do rurícola, em vez de caminhar para a formação de uma comunidade homogênea, transformar-se-á, paulatinamente, em ilhas de progresso e ilhas de retrocesso.¹⁴

O conceito de política agrícola ou política de desenvolvimento rural fornecido pelo art. 1º, § 2º, do Estatuto da Terra, marca o fulcro da mesma na orientação das atividades agropecuárias, no sentido de garantir-lhes o pleno emprego e harmonizá-las com o processo de industrialização do país, como pode depreender de sua redação:

Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no sentido de harmonizá-las com o processo de industrialização do País.

A seu turno, o art. 187, da Constituição Federal, prevê que a política agrícola ou política de desenvolvimento rural “será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como os setores de comercialização, de armazenagem e de transportes”.

Depois, nos incisos que se seguem, disponibiliza os mecanismos de sua efetivação:

I – instrumentos creditícios e fiscais; II – preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; III – incentivo à pesquisa e à tecnologia; IV – assistência técnica e extensão rural; V – seguro agrícola; VI – cooperativismo; VII – eletrificação rural e irrigação; VIII – habitação para o trabalhador rural.

Os parágrafos da prescrição constitucional em apreço ganham relevo ao incluir: a) no planejamento da política agrícola ou política de desenvolvimento rural “as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais” (§ 1º), o que, para Luciano de Souza Godoy, “reflete o conceito da extensão da política agrícola e, por isso mesmo, de toda a política agrária, com base na descrição da abrangência das atividades cobertas [...]”¹⁵; b) ordenação direcionada a compatibilizar as ações de política agrícola ou política de desenvolvimento rural e de reforma agrária (§ 2º), abrangendo as terras públicas e devolutas por força do dispositivo seguinte (art. 188).

¹⁴ BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. 11. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 22.

¹⁵ GODOY, Luciano de Souza. Ob. cit., p. 77.

Outros três mecanismos da política em tela que não se poderia deixar de fazer menção, dentro do arquétipo a ser implementado para obtenção dos resultados pretendidos pela sistemática constitucional, são a inalienabilidade pelo prazo de dez anos dos títulos de domínio ou de concessão de uso de imóveis rurais distribuídos pela reforma agrária (art. 189, *caput*), a regulação e limitação da aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira (art. 190) e o usucapião agrário (art. 191).

O produto da implementação da política agrícola ou política de desenvolvimento rural conforme acima delineada é, no dizer de Paulo Torminn Borges, uma “economia nacional harmoniosa”. E acrescenta: “Mais importante, porém, é a harmonia social que daí resulta [...] Uma sociedade justa, como pretendemos seja construída no Brasil, com participação dinâmica do direito agrário, é aquela que oferece a cada homem condições de vida digna [...]”¹⁶.

III. Consagrou a Carta Política de 1988 (art. 1º) enquanto fundamentos do Estado Democrático de Direito cinco princípios, de prática obrigatória em todos os processos de escolha e tomada de decisões que lhes são concernentes, qualquer que seja a ação política, econômica ou social a ser empreendida.

As posições conceituais que espelham os princípios ali constantes devem integrar-se, visando coexistirem, a fim de conferir legitimidade à República Federativa do Brasil enquanto nação, eis que transcendem a concepção de Estado instituído, atingindo os valores preambularmente expostos no mesmo diploma constitucional que motivaram seu reconhecimento como “Constituição cidadã”.

E se por um lado tais princípios representam os fundamentos do Estado brasileiro, por outro igualmente o serão de todo o ordenamento jurídico pátrio, seja ele constitucional ou infraconstitucional, superando o princípio da legalidade na qualidade de regra primeira da interpretação do arcabouço legislativo em vigor, atuando como fatores primordiais de validade das normas no sistema jurídico brasileiro.

Ademais, descabe o argumento de que se tratam de normas programáticas, dependentes de regulamentação, por ausência de previsão no texto constitucional e por configurarem

¹⁶ BORGES, Paulo Torminn. Ob. cit., p. 23.

princípios, o que por si só já é bastante para lhes conferir aplicabilidade imediata e para a persecução de sua efetividade.

Mas dentre os princípios enunciados apenas três estão em destaque, em sintonia com a abordagem do tema proposto. Estes são a cidadania (inc. II), a dignidade da pessoa humana (inc. III) e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inc. IV).

Os princípios de que ora se ocupa, na evolução histórica do Direito nacional, converterá em realidade a lógica pessoal de sua conformação material: a integração da pessoa humana – a saber, nos limites do âmbito de jurisdição da Constituição Federal, o brasileiro, nato e naturalizado, e o estrangeiro residente no país como destinatários finais da norma constitucional (art. 5º) –, no processo político, social e cultural que a capacita à qualidade de agente plasmador da cidadania¹⁷.

A pessoa humana, na dicção constitucional, valorada através do espectro antropocêntrico que permeia o direito na era do constitucionalismo social, no qual é posta no vértice do prisma da hierarquia das normas jurídicas, juntamente com os demais princípios expostos no art. 1º citado, haja vista a consolidação da noção de que a justiça é o fundamento do direito, sendo o fundamento da justiça a dignidade da pessoa humana.

E não há como falar de justiça, distributiva ou social, afastando em posições estanques pessoa humana e cidadania. Preleciona Miguel Reale que estes são

valores que devem ser interpretados conjuntamente, pois o respeito devido à pessoa humana em sentido universal (eu costumo dizer que a pessoa humana é o ‘valor fonte’ de todos os valores), não exclui, mas antes implica a dimensão jurídico-política que cada membro da coletividade brasileira adquire só pelo fato de nascer no território nacional, assegurando-lhe um campo específico de direitos e deveres, sem prejuízo da igualdade perante a lei [...].¹⁸

Maria Cristina De Cicco ressalta o compromisso a que se está adstrito em face da realidade jurídica que se impôs a partir da elevação destes princípios à categoria de fonte primária do Direito interno:

A Constituição Brasileira de 1988 [...] ao eleger a dignidade da pessoa humana e o pleno

¹⁷ BOFF, Leonardo. *Depois de 500 anos: que Brasil queremos?* 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 51-53.

¹⁸ REALE, Miguel. *O estado democrático de direito e o conflito das ideologias*. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 3.

exercício da cidadania como fundamentos do ordenamento e ao consagrar a justiça distributiva, provocou uma profunda alteração no tecido normativo. Essa transformação não pode passar despercebida, nem ser relegada a um plano secundário com a desculpa de a Constituição significar tão-somente uma carta de princípios; exigindo, ao contrário, uma mudança de mentalidade no operador do Direito em todos os sentidos.¹⁹

Uma das projeções da livre iniciativa é a liberdade de participação na economia, corroborando o capitalismo enquanto modelo econômico adotado, que traz consigo todas as mazelas e formas de exclusão que lhe são inerentes, mas que deverá, antes de tudo, respeitar os valores sociais do trabalho, juntamente com a livre iniciativa na posição de fundamento do Estado e preceito da Ordem econômica, visando compatibilizar o regime de produção escolhido (capital, lucro), a dignidade da pessoa humana e a dimensão econômico-produtiva da cidadania.

O capitalismo é parte integrante do ambiente cultural em que se vive e, conseqüentemente, parâmetro obrigatório na análise de qualquer propositura jurídica que se estabeleça no país.

Não se pode, assim, esquecer que qualquer abordagem dentro do ordenamento jurídico pátrio deve, necessariamente, perpassar pela noção de que o intérprete está diante de uma ordem jurídica constitucional que não só reconhece, como impõe, que a liberdade econômica somente é limitada pelos ditames constitucionais acima tratados e por outros de menor valor na escala ético-social.

Firma-se, pois, como lembra Miguel Reale, que

a Carta Magna não consagra o liberalismo infenso à justiça social, mas sim o social-liberalismo, segundo o qual o Estado também atua como ‘agente normativo e regulador da atividade econômica’, muito embora sem se tornar empresário, a não ser nos casos excepcioníssimos previstos no Art. 173, por imperativos de segurança nacional, ou relevante interesse coletivo definido em lei.²⁰

Para Roger Raupp Rios

a valorização do trabalho humano como elemento fundamental da ordem jurídica-econômica [após mencionar que também da República Federativa do Brasil] revela-se, simultaneamente, postulado da consciência geral no atual estágio do desenvolvimento histórico da humanidade e, particularmente, da sociedade brasileira, bem como dado normativo central para a compreensão e equacionamento dos problemas econômicos

¹⁹ PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional*. Tradução Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. Prefácio da tradutora.

²⁰ REALE, Miguel. Ob. cit., p. 45.

objeto do ramo do direito ora comentado [direito agrário].

E mais adiante aduz:

A fundamentalidade ínsita à noção de livre iniciativa implica o reconhecimento de uma esfera jurídica dentro da qual os agentes econômicos gozam de autonomia no exercício de sua atividade econômica. Esse campo, onde grassa a autonomia privada, ‘consiste na faculdade concedida aos particulares de auto-regulamentação de seus interesses’.²¹

* * *

O art. 3º, da Lei maior, afigura-se no reconhecimento legal das desigualdades reais que permeiam a sociedade brasileira e seu povo no limiar do século XXI, desigualdades estas que devem ser supridas de acordo com os critérios constantes dos incisos que o compõem, traduzidos como objetivos da República Federativa do Brasil.

Trata-se, pois, de um ordenamento jurídico (re)conhecedor da realidade fática, ampla e prontamente verificável em parcela significativa no território onde encontra aplicabilidade, que impõe à pessoa humana uma condição de manifesta exclusão sócio-econômica.

Importa dizer que no Brasil convive-se com flagrantes desnivelamentos sociais e econômicos, sobretudo provocados pela deficiente atuação do Estado em todos os setores da sociedade (agrário, educacional, trabalhista etc.); sem mencionar a participação do setor privado e dos cidadãos, individual e coletivamente considerados, que ainda em muito pouco contribuem para a realização dos objetivos traçados na norma constitucional retrocitada.

Vale ressaltar, neste tocante, a advertência de Celso Ribeiro Bastos: “A idéia de objetivos não pode ser confundida com a de fundamentos, muito embora, isto possa ocorrer. Os fundamentos são inerentes ao Estado, fazem parte de sua estrutura. Quanto aos objetivos, estes consistem em algo exterior que deve ser perseguido”²². Exterior aqui empregado no sentido de extrínseco (ao Estado), pois como se pode depreender do entendimento de Orlando Soares “o art. 3º, I a IV, explicita os objetivos fundamentais da República, no plano interno [...]”²³.

²¹ PAULSEN, Leandro; CAMINHA, Vivian Josete Pantaleão; RIOS, Roger Raupp. *Desapropriação e reforma agrária: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 29-30 e 31-32.

²² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 159-160.

²³ SOARES, Orlando. *Comentários à constituição da república federativa do Brasil*. 10. ed. Rio de Janeiro:

Dúvida paira de que semelhante dispositivo encontre assento nas constituições dos chamados países de primeiro mundo, dado o alto grau de desenvolvimento sócio-econômico que lograram atingir.

É de improrrogável urgência tornar realidade o cumprimento integral dos objetivos da República Federativa do Brasil da forma como estatuídos no art. 3º, da Constituição Federal. Isto porque, direcionados a garantir a cada um dos membros da sociedade os qualitativos da dignidade da pessoa humana e da cidadania, assim como a conduzir à propalada “qualidade de vida”, e que não serão alcançados enquanto não forem eliminadas as desigualdades sociais latentes e efetivado um pensamento social coletivo (decorrente de um processo evolutivo individual) ancorado no bem-estar e na justiça social.

Os parâmetros para o cumprimento, em grande medida, dos objetivos delineados anteriormente restam, também, muito claros na observância do art. 6º, da Carta Magna, chamados muito apropriadamente, no seu conjunto, por Celso Antônio Pacheco Fiorillo, de piso vital mínimo, posto que a realização dos mesmos logra dar cumprimento ao princípio da dignidade da pessoa humana: “Para que a pessoa humana possa ter dignidade (CF, art. 1º, III), necessita que lhe sejam assegurados os direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição. Daí a existência dos direitos estabelecidos em referido dispositivo”²⁴.

Os direitos sociais estruturados no art. 6º, essenciais à existência digna da pessoa humana e ao atendimento, como dito, aos objetivos do Estado brasileiro, são:

Art. 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Os direitos sociais e suas implicações no ordenamento jurídico nacional convalidam o entendimento “de competir ao Estado a procura em propiciar ao indivíduo a garantia de sua existência material mínima”²⁵; mas não somente ao Estado, como também à sociedade, em

Forense, 1999. p. 10.

²⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 24.

²⁵ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. *Jus Navigandi*. Teresina, a. 4, n. 41, maio 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=161>>. Acesso em: 20 nov. 2002.

virtude do princípio constitucional da cooperação.

* * *

O Direito Agrário, ramo das ciências jurídicas voltado ao disciplinamento e articulação dos direitos materiais e imateriais concernentes à política agrária, não pode, destarte, arredar-se dessas diretrizes, tendo em vista que nele encontram os direitos fundamentais da pessoa humana

el cuerpo normativo en virtud del cual sus postulados dejan de ser enunciados programáticos, el producto de una desiderata regional o universal sin elementos de obligatoriedad o cumplimiento inmediato, para cobrar vida dentro de complejas realidades, no sólo como mecanismos para normativizar una normalidad determinada, sino, además, como estandarte portador de libertades en los ámbitos económico y social, para construir una sociedad basada en el respeto a la dignidad humana y la justicia social.²⁶

O que importa dizer que a política agrária desempenha o papel de instrumento jurídico da efetividade dos fundamentos e objetivos do Estado Democrático de Direito intitulado República Federativa do Brasil, tese aqui defendida e que dificilmente encontrará oposição.

Política agrária que, como se pôde inferir ao longo do trabalho que se encerra, está constitucional e doutrinariamente pautada e instruída pelos mecanismos jurídicos necessários para atingir a finalidade indicada.

Esta afirmação resta inequivocamente comprovada na caracterização do vínculo (elemento) da política agrária, conforme examinado por Antonino Vivanco *apud* Rafael Augusto de Mendonça Lima:

A convivência comunitária faz compreender aos membros da sociedade em que vivem a responsabilidade que lhes incumbe no manejo das coisas que são de interesse comum. Isso contribui para despertar a consciência de que os benefícios a que têm direito de gozar impõem correlativamente deveres, que é necessário cumprir, para que esses benefícios não se convertam no privilégio de um grupo e encargos para os demais. A participação ativa no manejo das coisas de interesse público ou comum surge da necessidade imperiosa de satisfazer determinadas necessidades. Tudo isso vincula o homem e o faz político.²⁷

O tratamento dado ao tema eleito nesta oportunidade já é suficiente para que se reflita e estabeleça juízo em torno dos lineamentos propostos.

Finaliza-se com a mensagem de esperança numa vida melhor e mais justa prolatada por

²⁶ ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Derecho agrario y derechos humanos*. Curitiba: Juruá, 2002. p. 22.

²⁷ LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Ob. cit.*, p. 122.

Paulo Torminn Borges:

Estamos pensando no homem presente e no homem futuro. Em seu engrandecimento social e econômico [...] pouco nos importa se um homem ou alguns homens tenham demais; o que nos sensibiliza é que existem homens que têm de menos. O que nos sensibiliza é que a terra depredada não *servirá* aos homens do futuro. É que não se faça justiça social.²⁸

Bibliografia

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BOFF, Leonardo. *Depois de 500 anos: que Brasil queremos?* 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. 11. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1998.
- CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade: doutrina, prática e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- GISCHKOW, Emilio Alberto Maya. *Princípios de direito agrário: desapropriação e reforma agrária*. São Paulo: Saraiva, 1988.
- GODOY, Luciano de Souza. *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*. São Paulo: Atlas, 1998.
- JARQUE, Juan José Sanz. *Derecho agrario: general, autonómico y comunitario*. Madrid: Reus, 1985. v. 1.
- LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito agrário*. 2. ed. atual e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 2. ed. rev. e atual. Goiânia: AB, 1998.
- MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. 25. ed. 2. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. *Jus Navigandi*. Teresina, a. 4, n. 41, maio 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=161>>. Acesso em: 20 nov. 2002.
- PAULSEN, Leandro; CAMINHA, Vivian Josete Pantaleão; RIOS, Roger Raupp. *Desapropriação e reforma agrária: função social da propriedade, devido processo legal*,

²⁸ BORGES, Paulo Torminn. Ob. cit., p. 152.

desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional*. Tradução Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

REALE, Miguel. *O estado democrático de direito e o conflito das ideologias*. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1999.

SOARES, Orlando. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Derecho agrario y derechos humanos*. Curitiba: Juruá, 2002.