

# DA POSITIVAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS: O EXEMPLO DA TITULAÇÃO CONJUNTA DE TERRAS PROVENIENTES DA REFORMA AGRÁRIA

FROM THE NORM TO THE IMPLEMENTATION OF CIVIL RIGHTS: THE EXAMPLE OF CO-OWNERSHIP OF THE LANDS REDISTRIBUTED BY THE GOVERNMENT

**Lígia Ziggliotti de Oliveira**

Doutora em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Direito das Relações Sociais pela mesma instituição. Professora de Direito Civil da Graduação no Centro Universitário Autônomo do Brasil. Advogada.

**Felipe Frank**

Post-Juris Doctor Academic Fellow e Master of Laws pela Universidade de Harvard. Doutor, Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor. Advogado.

---

**Resumo:** Tomando por aporte jurídico a igualdade de gênero e a função social da propriedade, o presente trabalho endereça a necessidade de se discutir a questão da reforma agrária sob a perspectiva de gênero. Sustenta-se, assim, que a titulação conjunta das terras provenientes da reforma agrária conforma exemplo eficaz do confronto da conjuntura hierarquizada presente nos regimes patriarcais de gênero ainda vigentes, beneficiando, entre outras, as pautas presentes entre as mulheres dos movimentos sociais rurais.

**Palavras-chave:** Reforma agrária. Direitos humanos. Função social da propriedade. Igualdade de gênero.

**Abstract:** On the basis of gender equality and considering the social purpose of private property, this work targets the need for discussing the issue of land redistribution using the gender lens. We hold that the co-ownership of lands redistributed by the government is an effective public policy, the one able to face the sexist ownership model that governs our society and to benefit, among others, the claims raised by women from rural social movements.

**Keywords:** Land reform. Human rights. Social purpose of private property. Gender equality.

**Sumário:** Introdução – **1** Notas sobre uma perspectiva jurídica crítica – **2** Aporte feminista como possibilidade analítica crítica do fenômeno jurídico – **3** Apontamentos sobre a história da reforma agrária e sobre a função social da propriedade no Brasil redemocratizado – **4** Do campo às normas, das normas ao campo: processos de luta e desafios a partir da titulação conjunta de terras provenientes da reforma agrária – Considerações finais

## Introdução

Tradicionalmente, e endossando um contexto liberal, o direito de acesso à terra é apresentado como enunciado normativo que confirma, do ponto de vista discursivo, atributos supostamente inerentes à condição humana, centrando-se em abstrato ideal de dignidade,<sup>1</sup> como se este corolário se aplicasse indistintamente a todos os indivíduos, a par de questões como gênero, raça, classe social a partir dos quais são lidos. Neste sentido, contudo, recai-se em uma defesa insuficiente de “um conjunto mínimo de direitos, independentes dos processos históricos e suas condições sociais de produção”.<sup>2</sup>

Em contraposição, uma perspectiva crítica conduz à contextualização da espacialidade e da temporalidade nas quais se inserem os enunciados normativos. Assim, dispõe-se a investigar os diversos elementos permissivos ou impeditivos da realização normativa positivada, bem como destaca os processos de luta subjacentes à referida trajetória de conquista de direitos.

Parte-se desta compreensão complexa para salientar os esforços de luta que antecederam os avanços normativos na questão da titulação conjunta de terras provenientes da reforma agrária considerando, especificamente, o contexto brasileiro.

Esclarece-se que o enfoque oferecido à problemática relaciona-se a *gênero*. Tal opção metodológica se explica a partir da elucidação de que a prática cultural, no país, conduz à reiterada titulação de terras provenientes de reforma agrária exclusivamente pelo marido, o que tem significados simbólicos e práticos relevantes na esfera familiar. Com efeito, as mulheres constam, ainda, como escassas beneficiárias.

A positivação da possibilidade de titulação conjunta de terras provenientes da reforma agrária se inscreveu na Constituição da República brasileira de 1988 como resultado de um amplo processo de enfrentamentos que, indubitavelmente, significa vitória em favor das mulheres que compõem os coletivos de luta pela terra. Todavia, abre-se um novo terreno de desafios a partir dos complexos elementos que reiteram as práticas culturais acima descritas, a par das opções abertas pela legislação.

A fim de explorá-los, aciona-se como ferramenta de análise a metodologia proposta por Alda Facio, jurista feminista latino-americana, para a tratativa do

<sup>1</sup> Confira-se, como ilustrativo do pensamento tradicional acerca dos direitos humanos: NIKKEN, Pedro. Sobre el concepto de derechos humanos. In: IDH. *Seminario de Derechos Humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1997. p. 17-37.

<sup>2</sup> SANCHEZ RUBIO, David. *Encantos e desencantos dos direitos humanos: de emancipações, libertações e dominações*. Tradução de Ivone Fernandes Morchillo Lixa e Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 84.

fenômeno jurídico. Aporta-se, enfim, à relevância de se incluírem às ações práticas de transformação social elementos como a construção de políticas públicas capazes de concretizar e de superar a insuficiência das previsões normativas em favor de grupos vulnerabilizados.

## 1 Notas sobre uma perspectiva jurídica crítica

Consolidou-se, hegemonicamente, no âmbito dos direitos humanos e fundamentais, uma compreensão reducionista de seu conteúdo, excessivamente técnica, descritiva de enunciados jurídicos, e pouco relacionada à expectativa efetiva dos grupos vulnerabilizados.

Para a análise de um contexto de movimentos sociais, como os rurais, o aporte teórico e prático de correntes críticas como a de teoria crítica dos direitos humanos oferece interessantes possibilidades. Supera-se, a partir deste enfoque, a identificação dos direitos humanos como marcadores de pacificação, dado que, através de uma perspectiva combativa, estes se apresentam como resultado da interação conflitiva.

A perspectiva formal, normativa, é assumida, enfim, como insuficiente para albergar todos os cidadãos e estimular as práticas de inclusão e de cidadania. Restringir a análise jurídica a documentos formais e positivados significaria restringir o impacto de seu potencial emancipatório a uma parcela inexpressiva de vivências. Assim, reforça-se a importância de se politizarem os discursos que envolvam direitos humanos e fundamentais e estimular as práticas de insurgência para que as lutas sociais continuem a ocupar espaços, entre as quais se inserem os movimentos pelo acesso à terra.

Ademais, importa acrescer que a concepção crítica dos direitos humanos e fundamentais não os descola das reais condições sociais, políticas e econômicas de se produzir o efetivo acesso aos bens materiais e imateriais visados por determinado sujeito – individual ou coletivo.<sup>3</sup> Neste ponto, conceito, contexto e prática importam.

Assim, além de dinamizarem a conquista de direitos a partir dos processos de luta social, os(as) teóricos(as) de determinadas vertentes críticas exploram as condições nas quais se podem desenvolver, ou se podem obstar, as previsões normativas. Por tal motivo, Joaquin Herrera Flores chega a destacar que uma teoria

<sup>3</sup> SANCHEZ RUBIO, David. *Encantos e desencantos dos direitos humanos: de emancipações, libertações e dominações*. Tradução de Ivone Fernandes Morchillo Lixa e Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 84.

crítica “deve, pois, desempenhar um forte papel de conscientização que ajude a lutar contra o adversário”.<sup>4</sup>

Se discursivamente há relativo consenso sobre a relevância dos direitos humanos e fundamentais, é preciso politizar o olhar sobre o entorno para concluir pela necessidade de demarcação dos desafios que se colocam à frente. Trata-se de um juízo de realidade acerca da produção e da reprodução de elementos que obstaculizam ou que permitem a plena fruição, pelos grupos vulnerabilizados, do que se enuncia como inerente à condição humana, formatando uma contracultura alternativa à hegemônica que destaque a agência dos sujeitos envolvidos nos processos de luta.

Ao perceber a multiplicidade de indivíduos, coletividades e seus interesses, as noções particulares e do respeito às(aos) cidadãs(ãos) em sua pluralidade e diversidade, a proteção jurídica deve se basear, portanto, no interesse das vítimas e na garantia de se alçar concretamente esta capacidade de reversão da própria exclusão:

Quando uma comunidade científica se defronta com um mundo vi- gente, um horizonte estabelecido de fatos, objetos e explicações ou interpretações compreensivas, a partir do seio da experiência de uma comunidade de vítimas, grupos oprimidos, excluídos, que tomaram consciência da sua negatividade e começaram a formular uma utopia futura possível, a “novidade” do fato é agora crítica, pois o interesse que tende à utopia, como projeto de libertação, abre um tipo novo de horizonte a fatos ou objetos agora pela primeira vez observáveis a partir desse interesse, não só emancipador, mas libertador.<sup>5</sup>

Desde tal perspectiva, os movimentos sociais recebem centralidade, sendo apontados como “força coletiva transformadora” nas dimensões de lutas por direitos.<sup>6</sup> As lutas pelo direito à terra, portanto, podem se incluir como paradigmáticas em um estudo que se filie a esta vertente doutrinária.

<sup>4</sup> HERRERA FLORES, Joaquin. *Teoria crítica dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 63.

<sup>5</sup> DUSSEL, Enrique. *Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 451.

<sup>6</sup> SANCHEZ RUBIO, David. Crítica a una cultura estática y anestesiada de derechos humanos. Por una recuperación de las dimensiones constituyentes de la lucha por los derechos. In: MULLER, Cristiano; AZEVEDO, Karla Fabrícia Moroso Santos de (Org.). *Os conflitos fundiários urbanos no Brasil: estratégias de luta contra os despejos e empoderamentos a partir da teoria crítica dos direitos humanos*. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2014. p. 38.

## 2 Aporte feminista como possibilidade analítica crítica do fenômeno jurídico

Uma análise complexa do fenômeno jurídico permite transcender o aporte tradicional centrado apenas em conteúdos legislativos. Neste sentido, há interessantes instrumentais que se prestam a alcançar outras esferas impactantes na produção e na reprodução do direito. Aproxima-se, nesta ocasião, da proposta de Alda Facio, jusfeminista costarriquenha, de se proceder a uma análise atenta às questões de gênero.

De acordo com a autora, em sede de direitos, devem ser vislumbrados, ao menos, os componentes formais-normativos, os componentes estruturais e os componentes político-sociais envolvidos.<sup>7</sup> O primeiro e o segundo correspondem a dimensões recorrentemente referidas por juristas. Os componentes formais-normativos nada mais correspondem que não as normas positivadas; inscritas nas constituições e nos códigos. Complementarmente, os componentes estruturais correspondem às instituições que aplicam, interpretam, reforçam e/ou rejeitam determinado(s) sentido(s) das normas. Especial importância se sobreleva, de outra banda, na análise dos componentes político-sociais no entorno normativo, os quais revelam o sentido dado pelas mais diversas forças culturais, sociais, ou induzidas politicamente, entre outras. Nesta última dimensão se permite reforçar a compreensão dos direitos humanos como efetivos processos de luta atuantes em tais vetores político-sociais.

Destarte, faz-se preciso reativar o envolvimento teórico e prático com os componentes deste terceiro vetor de análise. Em outras palavras, de se “entender o que passa à volta, na realidade, e não apenas nas fontes escritas pelo conhecimento formal”.<sup>8</sup> Ainda, conforme Joaquín Herrera Flores:

El tema no es baladí, ya que considerar a “algo” como un derecho requiere políticas públicas por parte del Estado que garanticen su puesta en marcha; pero, al ir planteándolo como una “libertad”, la responsabilidad de si se tiene o no garantizado el “derecho” le corresponde al individuo y no a las instituciones públicas. De ahí, asimismo, la impotencia y el desencanto que las reformas jurídicas producen en la ciudadanía. Y, por último, la enorme responsabilidad del jurista crítico, sobre todo, a la hora de exponer a todos lo que el derecho puede y no puede hacer dadas sus estrechas vinculaciones

<sup>7</sup> FACIO, Alda. *Cuando el género sueña cambios trae: una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. 2. ed. San José: Ilanud, 1996. p. 70-85.

<sup>8</sup> FACHIN, Luiz Edson. *Direito civil: sentidos, transformações e fins*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. p. 87.

con los contextos materiales hegemónicos. Hay que conocer los límites de un instrumento para saber, sobre todo en momentos de crisis, como usarlo convenientemente y como complementarlo con otras formas de lucha para el acceso al bien.<sup>9</sup>

Aplicados tais elementos de análise do fenômeno jurídico, seleciona-se como exemplificativo o reconhecimento, no âmbito do texto constitucional, da titulação conjunta de terras provenientes da reforma agrária como conquista atrelada aos coletivos comprometidos com a questão de gênero nos movimentos sociais rurais.

Debruça-se, pois, sobre o texto constitucional, que, acerca da política urbana, disciplina:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

Do ponto de vista da política rural, há instruções normativas, por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), neste mesmo sentido, como a nº 981 de 2003 e a nº 38 de 2007.

Tais movimentações exemplificam o componente formal-normativo. Para que atinja o potencial emancipador e se dinamize, recebe os influxos dos demais componentes mencionados, entre os quais cumpre destacar os impactos das hierarquias de gênero como elemento negador da realização plena do enunciado em cotejo. A propósito, desenvolve-se mais acuradamente na sequência.

### **3 Apontamentos sobre a história da reforma agrária e sobre a função social da propriedade no Brasil redemocratizado**

Nada obstante o fato de estar estampado nas Constituições de 1934, 1946, 1967 e na Lei de Terras de 1964, o debate acerca da amplitude e do significado da *função social da propriedade* era bastante reduzido, uma vez que, segundo Carlos

<sup>9</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. Abordas las migraciones: bases teóricas para políticas públicas creativas. *Tiempos de América*, n. 13, p. 82-83, 2006.

Frederico Marés, o ordenamento “continuava mantendo a garantia da propriedade privada acima dos direitos de acesso à terra por via de reforma agrária”.<sup>10</sup>

Prova maior de que o debate acerca do tema era extremamente reduzido durante o período anterior ao da Constituição de 1988 se encontra no número de julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que invocam a função social da propriedade como fundamento em suas decisões.

A pesquisa eletrônica dos verbetes “função social” “e” “propriedade”, realizada em 23.4.2019, demonstrou que em quase 130 anos de história do STF, a função social da propriedade foi invocada como fundamento em 149 acórdãos e na Súmula nº 669, que tratou, em 2003, da constitucionalidade do IPTU progressivo. A seu turno, o STJ soma 242 acórdãos e 3 recursos especiais repetitivos em que o princípio da função social da propriedade está em debate ou é invocado como parte do fundamento da decisão. Ambos os tribunais somam, juntos, mais de 12 mil decisões monocráticas em que o princípio é invocado.

Desses acórdãos, apenas 5 foram proferidos antes da Constituição de 1988, sendo 3 deles no período da ditadura militar. Nesses cinco casos, o princípio foi usado para: a) declarar inconstitucional dispositivo da Constituição do Mato Grosso que estipulava que o governador apenas poderia celebrar acordos ou convênios com a União para desapropriações de interesse social se a Assembleia Legislativa expressamente o autorizasse (1970); b) declarar a constitucionalidade de lei do estado da Guanabara que limitava o direito de construção de imóvel particular (1974); c) demonstrar que não houve prequestionamento da violação ao alegado princípio por parte do Sindicato dos Cultivadores de Cana no acórdão em que o TST reconheceu, em dissídio coletivo, o direito dos trabalhadores rurais ao recebimento de piso salarial mínimo (1984); d) negar a segurança em *writ* que discutia a constitucionalidade de decreto de desapropriação para fins de reforma agrária (1986); e e) conceder a segurança em *writ* que discutia a constitucionalidade de decreto de desapropriação para fins de reforma agrária de área inferior a 250 hectares (1988).

E mesmo após a Constituição de 1988, verifica-se que os primeiros julgados utilizados para se assegurar a reforma agrária com base no referido princípio datam de 1994 e 1995, seguindo-se a outros que estenderam sua aplicação à propriedade urbana e à constitucionalidade de tributos progressivos para os imóveis que não atendessem aos requisitos estabelecidos em norma para o cumprimento da função social da propriedade. A título meramente exemplificativo, na última vez que o princípio foi citado em um julgado do STF, na ADI nº 4.613, em 2018, o princípio foi invocado para declarar a constitucionalidade de lei que determina a vinculação de mensagens educativas de trânsito em campanhas publicitárias de

<sup>10</sup> MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2003. p. 108.

montadoras de veículos, o que demonstra a elasticidade de sua interpretação em conjugação com a atividade empresarial, nos termos do que dispõe o art. 170, III, da Constituição.

É claro que para se saber a exata extensão que o princípio assumiu seria necessário analisar cada um desses casos, mas, a título de demonstração quantitativa, é inegável que a Constituição de 1988 e a doutrina que se desenvolveu ao entorno da função social da propriedade trouxeram vida a esse princípio, já antigo em nosso texto legislativo constitucional, mas que parecia carecer de maiores implicações práticas no direito.

Também é possível dizer que, no período militar, o direito encontrava uma grande dificuldade em implementar, e mesmo albergar, qualquer perspectiva emancipatória, nos moldes sugeridos pela teoria crítica do direito. Segundo os professores José Lamartine Corrêa de Oliveira e Francisco José Ferreira Muniz, em artigo publicado sob a vigência da Constituição de 1967 e da emenda de 1969:

Não vive o Brasil em um Estado de Direito. [...] Não tem o cidadão brasileiro comum qualquer possibilidade de influência real na formação do Direito. Nem fora dos quadros parlamentares [...] nem através do Congresso [...]. Pouco importa tenha o texto da Carta outorgada em 1967 consagrado longa lista de direitos individuais e sociais: tudo isso reduz-se a cinzas com a simultânea vivência do Ato Institucional nº 5.<sup>11</sup>

Marcado pelo desrespeito a direitos fundamentais, individuais e coletivos, o período militar chegou a seu fim diante da tônica da redemocratização política do país. Em uma pesquisa feita pelo Ibope em 1987 a respeito dos 15 temas de maior destaque para a redemocratização do país, o ensino gratuito figurou em primeiro lugar com 46% dos votos, seguido da redistribuição de renda com 40%, da reforma agrária com 38%, do sistema de governo com 4% e do papel das forças armadas com 3%.<sup>12</sup>

Segundo Leonilde Sérvalo de Medeiros, “a bandeira da reforma agrária, como expressão da luta por terra, ganhou novamente centralidade, bem como as lutas por direitos trabalhistas e previdenciários”.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> OLIVEIRA, José Lamartine Corrêa de; MUNIZ, Francisco José Ferreira. O Estado de Direito e os direitos da personalidade. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, n. 19, 1978/1980. p. 237.

<sup>12</sup> SILVA, José Gomes da. *Buraco negro: a reforma agrária na constituinte de 1987-88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 14.

<sup>13</sup> MEDEIROS, Leonilde Sérvalo. Movimentos sociais no campo, lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX. In: CARTER, Miguel (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 127.

Nesse contexto, segundo Bernardo Mançano Fernandes,<sup>14</sup> entre 1979 e 1984, grupos ainda difusos de posseiros, arrendatários, camponeses e pequenos agricultores passaram a promover, principalmente no sul do país, ocupações de terras improdutivas e a firmar resistência ante os grandes proprietários.

Essas lutas de resistência, segundo o autor, deram origem ao movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST), que, em janeiro de 1984, realizou o 1º Encontro Nacional dos Sem-Terra, em Cascavel, no Paraná, marco virtual da fundação do movimento, que passou a ganhar força política e a atuar de forma cada vez mais organizada, exercendo pressão sobre o governo e, também, sobre a recém-formada Constituinte.

Embora seja tida como um marco de ruptura na história política brasileira, que representa a passagem de um contexto ditatorial e antidemocrático para uma nova ordem jurídica, respeitadora dos direitos fundamentais e que busca promover a emancipação democrática de todos os cidadãos, a Constituição de 1988, apesar de seus grandes méritos, é também passível de graves críticas, conforme alerta José Gomes da Silva em *O buraco negro* (1989).<sup>15</sup>

Relata o autor que a Assembleia Nacional Constituinte foi solicitada pelo então Presidente da República José Sarney, que encaminhou, em 28.6.1985, uma proposta de emenda à Constituição de 1967 para instaurá-la, um erro que se refletiu politicamente após a Constituinte no perfil dos próprios representantes.<sup>16</sup>

Exemplificando esses entraves políticos havidos no bojo da Constituinte e que se mantiveram após a promulgação da Constituição, pode-se mencionar o havido com o art. 51 da ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), que estabelecia a necessidade de revisão pelo Congresso Nacional de todas as doações e concessões de terras públicas ocorridas no período militar.

Conforme esclarece Rodrigo Xavier Leonardo:

Pela lente da hermenêutica constitucional, a regra jurídica determina uma eficácia retroativa máxima, o que é absolutamente incomum, virtualmente apta a atingir e desconstituir contratos [...] celebrados mais de vinte e cinco anos antes da entrada em vigor da Constituição Federal.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> FERNANDES, Bernardo Mançano. Formação e territorialização do MST no Brasil. In: CARTER, Miguel (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 165.

<sup>15</sup> SILVA, José Gomes da. *Buraco negro: a reforma agrária na constituinte de 1987-88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

<sup>16</sup> SILVA, José Gomes da. *Buraco negro: a reforma agrária na constituinte de 1987-88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 28.

<sup>17</sup> LEONARDO, Rodrigo Xavier. Comentários aos artigos 50 e 51 da ADCT. In: MIRANDA, Jorge; RODRIGUES JR., Otávio. *Constituição comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. No prelo.

Nesse sentido, uma vez revistos os referidos contratos, “deveriam ser desconstituídos [...] também os atos de transmissão, com o regresso da titularidade da propriedade em favor da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”.<sup>18</sup>

Destaca o autor que nada obstante consubstanciasse o referido artigo uma norma constitucional completa, pelo que deveria ter eficácia plena, a comissão mista designada para instrumentalizá-la, presidida pelo Senador João Rocha (PFL), concluiu pela impossibilidade de seu cumprimento. Nesse sentido, essa “norma jurídica de eficácia plena que deveria marcar uma passagem, um trânsito rumo à realização das transformações sociais objetivadas pela Assembleia Constituinte, restou imobilizada na história”.<sup>19</sup>

Entretanto é possível dizer que, no tocante às questões da reforma agrária e da função social da propriedade, foi com a promulgação da Constituição de 1988 que o direito à função social da propriedade foi alçado à categoria de direito fundamental, tendo, então, sido posto ao lado do sedimentado direito de propriedade (art. 5º, XXII e XXIII), não apenas para lhe impor um limite, mas para lhe oferecer um novo conteúdo.

No que diz respeito à propriedade rural, diferentemente das outras Constituições, a de 1988 tratou de verticalizar o conceito e o conteúdo da função social da propriedade nela estampado.

José Gomes da Silva, entretanto, ressalva as incoerências do texto constitucional e critica veementemente o art. 185, II, da Constituição, uma vez que seria inócuo não permitir a desapropriação de uma propriedade que embora seja produtiva não cumpra sua função social por se valer de mão de obra escrava.<sup>20</sup>

No entanto, “apenas 186 constituintes votaram pela supressão da insusceptibilidade da desapropriação da chamada ‘propriedade produtiva’; 233 votaram contra e 11 se abstiveram”.<sup>21</sup> Segundo o autor, isso se deveu à convenção do PDS (Partido Democrático Social) com o Ex-Coronel Jarbas Passarinho, à conservadora nomeação de Robertão e Bessone para o ministério, bem como à pressão da UDR (União Democrática Ruralista).

<sup>18</sup> LEONARDO, Rodrigo Xavier. Comentários aos artigos 50 e 51 da ADCT. In: MIRANDA, Jorge; RODRIGUES JR., Otávio. *Constituição comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. No prelo.

<sup>19</sup> LEONARDO, Rodrigo Xavier. Comentários aos artigos 50 e 51 da ADCT. In: MIRANDA, Jorge; RODRIGUES JR., Otávio. *Constituição comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. No prelo.

<sup>20</sup> SILVA, José Gomes da. *Buraco negro: a reforma agrária na constituinte de 1987-88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 195-198.

<sup>21</sup> SILVA, José Gomes da. *Buraco negro: a reforma agrária na constituinte de 1987-88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 199.

Em acurada análise da Constituição de 1988, José Gomes da Silva<sup>22</sup> afirma, com a autoridade de quem presenciou os debates, os lobbies, os acordos políticos, as negociações e as trapaças políticas na redação do texto constitucional, que: (i) houve a incorporação de vários artigos de leis ordinárias, em especial do Estatuto da Terra; (ii) o texto recuou em relação à Constituição de 1967 no que diz respeito à necessidade de prévio pagamento das indenizações devidas em função das desapropriações para fins de reforma agrária; (iii) a Constituição andou mal ao prever a impenhorabilidade da propriedade produtiva, especialmente porque o termo permitia uma deformação conceitual grave no tocante às chamadas terras produtivas não utilizadas, isto é, “terras passíveis de aproveitamento agropecuário, mas que não estão tendo utilização econômica”.<sup>23</sup>

Nesses casos, critica o autor que “se as terras produtivas não podem ser desapropriadas, restarão apenas, para essa finalidade, as terras improdutivas. [...] E isso, é claro, nem os trabalhadores nem a racionalidade aceitarão”.<sup>24</sup>

Apesar de tal crítica, a Lei nº 8.629/1993, que veio a regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, em seu art. 2º, disciplinou a possibilidade de desapropriação da propriedade que não cumprisse com a função social, prevista em seu art. 9º, deixando bastante claros os critérios de produtividade da propriedade privada.

Assim, por meio de uma cuidadosa articulação sistemática, o art. 9º da lei, que disciplina os incisos do art. 186 da Constituição, ao dispor sobre o que seria o aproveitamento racional e adequado do solo, remeteu-se ao conceito de produtividade, que, a seu turno, é regulamentado pelo art. 6º, §1º a 7º da referida lei:

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

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

§2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento) [...].

<sup>22</sup> SILVA, José Gomes da. *Buraco negro: a reforma agrária na constituinte de 1987-88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 200-202.

<sup>23</sup> SILVA, José Gomes da. *Buraco negro: a reforma agrária na constituinte de 1987-88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 201.

<sup>24</sup> SILVA, José Gomes da. *Buraco negro: a reforma agrária na constituinte de 1987-88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 202.

Nesse sentido, apesar das dificuldades de aplicabilidade do instituto em função de sua complexidade, das condições e dos requisitos legais fixados para a desapropriação, o legislador ordinário conseguiu, bem ou mal, driblar o entrave constitucional estabelecido entre o art. 185 e o art. 186 da Constituição ao estabelecer que é produtiva a propriedade rural que aproveitar racional e adequadamente o solo.

Ademais, é importante destacar que “não existe óbice para que o Incra realize fiscalização dos aspectos ambientais, trabalhistas e de bem-estar certificando as ocorrências no respectivo laudo”.<sup>25</sup> Vale dizer, “a competência da Autarquia [Incra] não consiste apenas em aferir a produtividade econômica, mas em fiscalizar o cumprimento das condicionantes da função social da propriedade”.<sup>26</sup>

Assim, como a função social da propriedade somente é atendida em sua plenitude quando são cumpridos simultaneamente todos os requisitos do art. 186 da Constituição, verifica-se que a produtividade é apenas um destes requisitos, não bastando por si só para afastar a possibilidade de desapropriação.

Por fim, é possível constatar, neste período de redemocratização do país, a acertada tentativa constitucional de conciliação de valores individuais (que constituem o âmago da teoria liberal) mediante uma apreensão crítica estruturada sobre a realidade social (que constitui o cerne da teoria crítica). Entretanto, para que se possa promover liberdade substancial e igualdade material, é imprescindível que se atrele a essa análise a perspectiva de gênero, contemplada no *caput* do mesmo art. 5º da Constituição como direito fundamental.

#### **4 Do campo às normas, das normas ao campo: processos de luta e desafios a partir da titulação conjunta de terras provenientes da reforma agrária**

Seguindo as lições de Sônia Fátima Schwendler, a luta de gênero, em sua imbricação com a luta pela terra, nos contextos rurais, tem constituído significativo processo pedagógico. Para a autora, neste âmbito, “ressalta-se a politização dos

<sup>25</sup> PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INCRA. *Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais*: uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: Incra, 2011. p. 37.

<sup>26</sup> PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INCRA. *Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais*: uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: Incra, 2011. p. 37.

interesses práticos de gênero e sua transformação em interesses estratégicos, a partir da intencionalidade sociopolítico-educativa”.<sup>27</sup>

Ilustra a afirmação a luta pela terra protagonizada pelas mulheres no tocante à titulação conjunta. A propósito, Carmen Deere aponta que na primeira metade da década de 90 aproximadamente 12,6% mulheres eram beneficiárias de terras provenientes de reforma agrária.<sup>28</sup>

Em um contexto no qual os regimes patriarcais de gênero se apresentam latentes, não surpreende que, a par da ausência de proibição, na contemporaneidade, não se proceda com frequência à inscrição da titulação de terra conjunta ou, individualmente, em favor das mulheres.

As implicações práticas e simbólicas desta condição parecem bem assentadas em entrevista efetuada com mulheres assentadas em São Miguel (MS), como se extrai das respostas: “Enquanto a gente não tem o título não têm garantia. Eu era viúva recém tinha perdido meu marido. Aí segui em frente, não adianta desanimar. Meu filho tinha seis meses. É toda uma vida, segui em frente e graças a Deus to aqui”.<sup>29</sup>

Em outra oportunidade, na qual se contornou a burocracia de transmissão da propriedade antes em nome do marido à viúva, a beneficiária considerou: “Com a titularidade da terra me senti mais confiante para fazer os investimentos e assim, minha vida melhorou muito em todos os aspectos”.<sup>30</sup>

O reconhecimento do dispositivo já mencionado, quanto à titulação conjunta, na Constituição da República do Brasil, em 1988, correspondeu a uma forte demanda nos movimentos de gênero nas lutas rurais.<sup>31</sup> Neste espaço e nesta temporalidade, relevante observar a abertura de vias de diálogo nos anos 80 entre Estado e movimentos sociais, com a articulação feminista mais ativa na formulação do arcabouço normativo. Da “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes”, preparada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulheres, aproveitaram-se 80% das pautas.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> SCHWENDLER, Sônia Fátima. O processo pedagógico da luta de gênero na luta pela terra: o desafio de transformar práticas e relações sociais. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 55, p. 87-109, jan./mar. 2015. p. 104.

<sup>28</sup> DEERE, Carmen. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, jan./abr. 2004. p. 175.

<sup>29</sup> SOUZA, Marlene Ricardi de. A importância da posse da terra para o enfrentamento da feminização da pobreza no Assentamento São Manoel. *Fazendo Gênero 8 – Corpo, Violência e Poder*, Florianópolis, 25/28 ago. 2008. Disponível em: [http://www.fazendogenero.ufsc.br/8/sts/ST12/Marlene\\_Ricardi\\_de\\_Souza\\_12.pdf](http://www.fazendogenero.ufsc.br/8/sts/ST12/Marlene_Ricardi_de_Souza_12.pdf). Acesso em: 10 dez. 2016.

<sup>30</sup> SOUZA, Marlene Ricardi de. A importância da posse da terra para o enfrentamento da feminização da pobreza no Assentamento São Manoel. *Fazendo Gênero 8 – Corpo, Violência e Poder*, Florianópolis, 25/28 ago. 2008. Disponível em: [http://www.fazendogenero.ufsc.br/8/sts/ST12/Marlene\\_Ricardi\\_de\\_Souza\\_12.pdf](http://www.fazendogenero.ufsc.br/8/sts/ST12/Marlene_Ricardi_de_Souza_12.pdf). Acesso em: 10 dez. 2016.

<sup>31</sup> DEERE, Carmen. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, jan./abr. 2004. p. 176.

<sup>32</sup> PITANGUY, Jacqueline. *Movimento de mulheres e política de gênero no Brasil*. Disponível em: <http://www.cepal.org/mujer/proyectos/gobernabilidad/documentos/jpitanguy.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2014.

A conquista deste instrumental jurídico não pode ser tida de modo mecanicista, mas responsiva ao embate de atoras sociais decisivas que confrontaram a conjuntura até então vigente. No âmbito rural, este *lobby* também se apresentou como relevante. Conforme Carmen Deere:

foi um resultado da interação entre CNDM e as lideranças femininas dos sindicatos, assim como do crescente movimento de mulheres rurais, que os direitos da mulher à terra, especificamente, fossem incluídos na pauta constitucional como parte da expansão geral dos direitos das mulheres na Constituição de 1988.<sup>33</sup>

A compreensão do avanço legislativo, conseqüentemente, não deve ter o potencial esvaziado, mas deve se acompanhar da necessidade de ampliação dos processos de luta, os quais possibilitam dinamizar os direitos humanos, redirecionando-os, efetivamente, às necessidades dos grupos vulnerabilizados:

Una teoría crítica del derecho debe sostenerse, pues, sobre dos pilares; el reforzamiento de las garantías formales reconocidas jurídicamente, pero, asimismo, en la capacidad de los grupos mas desfavorecidos por el ordenamiento jurídico en su globalidad a trasladar las relaciones de fuerza a zonas con menos resistencia legal. Es decir, al unir la crítica social a la crítica artística, la fuerza del derecho se manifiesta básicamente en la posibilidad que tengamos de huir de sus propias constricciones con el objetivo de crear nuevas formas de garantizar los resultados de las luchas sociales.<sup>34</sup>

É de se destacar que “a conquista da igualdade formal no direito à terra, entretanto, não levou a um aumento na parcela de beneficiárias na reforma agrária”.<sup>35</sup> Mesmo com as progressivas diretivas do Incra para conduzir mesmo à obrigatoriedade da titulação conjunta, as reformas conjunturais costumam a se apresentar efetivas, em especial por não se tratar a complexidade do fenômeno jurídico a uma questão normativa, em consonância com a metodologia de análise de Alda Facio acima explorada.

<sup>33</sup> DEERE, Carmen. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, jan./abr. 2004. p. 183.

<sup>34</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. Introducción general. In: MOURA, Marcelo Oliveira de. *Irrompendo no real*. Escritos de teoria crítica dos direitos humanos. Pelotas: Educat, 2005. p. 27.

<sup>35</sup> DEERE, Carmen. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, jan./abr. 2004. p. 194.

Com efeito, a circunstância de exclusão a partir de critérios marcados por sexo e por gênero movimentam os processos de lutas sociais internamente, e em conjunto com a questão agrária, permitindo reinventar os rumos da contestação. De acordo com o juízo de Magdalena León, ao dispor sobre empoderamento, a necessidade imediata e a mais ampla gama de questionamentos então se apresentam como formadoras de novos âmbitos de atuação:

Se planteó la necesidad de que se visibilizaran las necesidades e intereses de las mujeres clasificados en prácticos y estratégicos. Los primeros son aquéllos que dan respuesta a las necesidades materiales de las mujeres, a demandas específicas que ellas tienen para sobrevivir, para salir de la pobreza. Son demandas prácticas: la lucha por el salario, por el empleo, por la vivienda, por el cupo en el colegio para los hijos, por las becas para el estudio, etc. Todo esto y mucho más es práctico para vivir. Entonces, ¿qué es lo estratégico? Lo estratégico son aquellas necesidades e intereses que buscan y apuntan a un cambio fundamental en las relaciones de poder existentes entre los géneros.<sup>36</sup>

Referidas dinâmicas podem ser lidas à luz da teoria crítica dos direitos humanos. Isso porque os processos de luta social são compreendidos como mutantes. De acordo com David Sanchez Rubio, o caráter político dos coletivos de confrontação do panorama hegemônico consiste no fato de que não atingem a sua máxima expressão em determinado ponto, mas, sim, seguem em atrito, perfilhando atualizadas problemáticas e atualizadas demandas.<sup>37</sup>

Sem dúvida, a confrontação interna aos movimentos rurais, no aspecto relativo a gênero, reconduz-se a uma crescente “legitimidade das reivindicações dos movimentos sociais de mulheres e a valorização de uma agenda de cunho feminista como condição de projeto nacional de desenvolvimento e uma sociedade mais democrática”.<sup>38</sup>

Contudo, não há que se olvidar que o movimento de luta das mulheres no interior da luta pela terra se apresenta “carregado de limites, os quais refletem os

<sup>36</sup> LEÓN, Magdalena. El empoderamiento de las mujeres: encuentro del primer y tercer mundos en los estudios de género. *La Ventana*, n. 13, 2001. p. 98.

<sup>37</sup> SANCHEZ RUBIO, David. *Repensar derechos humanos: de la anestesia a la sinestesia*. Sevilla: MAD, 2007. p. 24.

<sup>38</sup> BUTTO, Andrea; HORA, Karla Emmanuela. Mulheres e reforma agrária no Brasil. In: LOPES, Adriana; BUTTO, Andrea (Org.). *Mulheres na reforma agrária e a experiência recente no Brasil*. Brasília: MDA, 2008. p. 21.

regimes patriarcais de gênero”.<sup>39</sup> O terreno no qual se pretende discutir a questão da titulação conjunta das terras provenientes da reforma agrária apresenta-se como didático exemplo destes complicadores.

Neste sentido, relevante destacar o papel de iniciativas outras capazes de transformar os componentes político-sociais que orbitam em uma compreensão crítica dos direitos humanos. O planejamento de políticas públicas capazes de efetuar uma mudança fundamental nas relações de poder existentes entre os gêneros, nos termos de Magdalena León, pode ser aventado como possibilidade. As políticas de gênero transformativas, com objetivos de impacto em questões mais estruturais, podem promover o desmantelamento gradual das relações hierarquizadas de poder,<sup>40</sup> permitindo a melhor concretização das previsões normativas, entre as quais se insere a titulação conjunta de terras provenientes da reforma agrária.

## Considerações finais

O presente ensaio buscou ilustrar usos possíveis dos direitos humanos e da teoria crítica do direito civil com o exemplo da titulação conjunta das terras provenientes da reforma agrária. Nesta esteira, possibilitou-se observar:

- (i) a compreensão ampliada dos direitos humanos e fundamentais como resultantes de processos de luta, de modo que as reivindicações de movimentos sociais se apresentam como indispensáveis para a análise jurídica comprometida. A ampliação da arena de atuação dos coletivos, portanto, tem relação relevante com a transformação social efetiva;
- (ii) a compreensão dos movimentos sociais, igualmente, como complexa, vez que em seu próprio bojo se destacam novas contestações, como se apresentam, atualmente, as pautas das mulheres no contexto dos movimentos sociais rurais. Tal lição tem o potencial de tornar mais complexos os debates em torno dos sujeitos de direito a que se reportam os(as) civilistas comumente, ainda atrelados a contornos específicos, excluindo diferenciações relevantes;
- (iii) a compreensão do integral alcance das demandas provenientes dos movimentos sociais rurais de mulheres, dado que, conforme ilustra o caso da titulação conjunta das terras provenientes da reforma agrária, os componentes político-sociais que entornam os avanços legislativos demandam

<sup>39</sup> SCHWENDLER, Sônia Fátima. O processo pedagógico da luta de gênero na luta pela terra: o desafio de transformar práticas e relações sociais. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 55, p. 87-109, jan./mar. 2015. p. 104.

<sup>40</sup> PRINCE, Evangelina García. Políticas públicas de igualdad de género: ideas básicas sobre sus supuestos doctrinarios, conceptuales y metodológicos. In: MARTINS, Ana Paula Vosne; ARIAS GUEVARA, María de los Angeles (Org.). *Políticas de género na América Latina*. Jundiá: Pacto, 2015. p. 30.

a reinvenção constante da confrontação. Com efeito, o desafio do enfrentamento da conjuntura contemporânea, em termos relativos a gênero, requer reflexão ininterrupta.

O acesso a direitos humanos e fundamentais, para ser efetivamente cumprido, exige a produção de uma sensibilidade cultural positiva generalizada.<sup>41</sup> Tal caminhada, contudo, não é naturalmente empreendida com a inscrição normativa de determinado direito. Ao revés, é social e politicamente induzida.

Em perspectiva histórica, demonstrou-se a complexidade e a polivalência da interpretação jurídica da função social da propriedade na nossa Constituição de 1988, bem como se demonstrou que a reforma agrária perpassa, obrigatoriamente, esse conceito.

Assim, reconhecendo-se que estamos em um país em construção e que, apesar de democrático, é também marcado por inúmeras desigualdades materiais a serem superadas no intuito de permitir concretamente às pessoas a realização de um projeto de vida livre e digna, endereçou-se a necessidade de discutir a questão da reforma agrária sob a perspectiva de gênero.

Há, pois, que se reconhecer novos parâmetros para a interpretação da função social da propriedade a fim de opor ao Estado o dever de abrir espaço para se reinventarem contextos “de baixo para cima”. Neste contexto, apresentam-se as políticas públicas como relevantes possibilidades de confrontação da conjuntura hierarquizada presente nos regimes patriarcais de gênero ainda vigentes, beneficiando, entre outras, as pautas presentes entre as mulheres dos movimentos sociais rurais.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

OLIVEIRA, Lígia Ziggotti de; FRANK, Felipe. Da positivação à implementação de direitos: o exemplo da titulação conjunta de terras provenientes da reforma agrária. *Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil*, Belo Horizonte, v. 20, p. 39-55, abr./jun. 2019. DOI: 10.33242/rbdc.2019.02.003

---

Recebido em: 29.04.2019

1º parecer em: 29.04.2019

2º parecer em: 29.04.2019

---

<sup>41</sup> GALLARDO, Hélio. Teoría crítica y derechos humanos: una lectura latinoamericana. In: GUILLÉN, Maryluz (Coord.). *Los derechos humanos desde el enfoque crítico: reflexiones para el abordaje de la realidad venezolana y latino-americana*. Caracas: Fundación Juan Vives Suriá, 2011. p. 61.