

A Reforma Agrária e a consolidação da democracia brasileira – O necessário diálogo entre o direito agrário e a teoria do estado

Murilo Gaspardo¹
Victor Serra²

Sumário: Introdução. 1 Legitimidade Política e Democracia. 2 Função Social da Propriedade, Reforma Agrária e Democracia Econômica na Constituição Federal de 1988. 3 Concentração de Terras e Reforma Agrária no Brasil: o que Mudou após a Constituição Federal de 1988? Conclusão: a Interface entre Democracia Política e Democracia Econômica. Referências.

Resumo: o presente trabalho apresenta uma reflexão sobre a relação entre a reforma agrária e a consolidação da democracia brasileira, em seus aspectos político e econômico, que são mutuamente dependentes, bem como sobre as oportunidades trazidas por esta temática para ampliação do diálogo entre o Direito Agrário e a Teoria do Estado.

Palavras-chave: reforma agrária; democracia; Constituição Federal; Teoria do Estado.

Introdução

A possibilidade de participar de uma obra coletiva cuja motivação é a celebração dos cinquenta anos do Estatuto da Terra e dos vinte e cinco anos da Disciplina de Direito Agrário no curso de Direito da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) trouxe-nos, inicialmente, uma indagação de ordem epistemológica: em torno de quais questões e a partir de quais perspectivas seria possível estabelecer um diálogo entre o Direito Agrário e a Teoria do Estado? A democracia parece-nos o objeto de estudo mais fértil para o desenvolvimento de tal propósito. Já em termos de perspectivas analíticas, suscita-se que ambas as disciplinas buscam seu desenvolvimento contemporâneo por meio da superação de viés exclusivamente jurídico-formal, incorporando as dinâmicas políticas e socioeconômicas na compreensão dos processos de

¹ Professor de Ciência Política e Teoria do Estado da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) Campus de Franca – SP. Doutor em Direito do Estado, Mestre em Direito do Estado e Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

² Docente do Curso de Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) Campus de Franca – SP.

rodução e aplicação (mediada pela interpretação) do direito. O que não significa, todavia, que seja possível o abandono do viés normativo pelas disciplinas jurídicas: a Teoria do Estado, por exemplo, tem sua razão de ser na construção histórica da racionalização jurídica do poder, cujo ápice é o Estado de Direito ainda em construção no Brasil, é verdade).

Observa-se que o Estatuto da Terra (Lei Federal 4.504/64) foi publicado em trinta de novembro de 1964, portanto, pelo Governo militar que chegou ao poder por meio de golpe ocorrido naquele mesmo ano, e cuja memória do cinquentenário, somada a dos vinte e cinco anos da Constituição Federal de 1988, celebrado em 2013, resultou em diversos debates a propósito dos desafios que ainda persistem neste processo de consolidação da democracia brasileira.

Tais debates têm especial importância porque o Brasil se encontra diante de uma situação paradoxal: da perspectiva legal-institucional, pode-se afirmar que estão preenchidos todos os requisitos para a caracterização de um regime político democrático, ou, na concepção de Robert Dahl (1997, p. 41, 189), de uma poliarquia, ou seja, um regime em que existe competição política e em que “as oportunidades de contestação pública estão disponíveis à maioria da população”. Além disso, as eleições ocorreram regularmente, em algumas (poucas) ocasiões foram utilizados os instrumentos de democracia semidireta, as liberdades de expressão e manifestação, em geral, têm sido respeitadas, e, mesmo em situações de crise, o sistema político tem funcionado dentro da normalidade institucional. Por outro lado, há um grande descontentamento da população com o funcionamento das instituições democráticas, o que tem se expressado, por exemplo, em pesquisas de opinião que revelam o descrédito com os partidos políticos, no crescimento da abstenção e dos votos brancos e nulos nas eleições, e nas manifestações populares que vem ocorrendo desde junho de 2013. Em parte, tal descontentamento pode ser explicado por problemas do funcionamento do sistema representativo, ou seja, por deficiências na consolidação da democracia brasileira em seu sentido político-formal. Porém, é evidente que a insatisfação popular também se explica pelas persistentes lutas pela redemocratização e também expressa na Constituição de 1988, as quais lutas pela redemocratização e sociais, bem como as diretrizes para as políticas públicas que deveriam concretizá-los. Não se pode deixar de reconhecer que ocorreram significativos avanços no campo dos direitos sociais, por exemplo, a drástica redução da mortalidade infantil e a aproximação da universalização da educação fundamental. Entretanto, a insuficiência e a deficiência dos serviços públicos em áreas como saúde e educação não autorizam o reconhecimento de um Estado Social de Direito consolidado no Brasil.

A questão, todavia, é muito mais grave quando se considera a democracia em seu sentido econômico. Não obstante baixo índice de desemprego e a importante redução das desigualdades sociais ocorrida nos últimos tempos, persistem

a realidade de sub-emprego e níveis escandalosos de concentração de renda e riqueza no Brasil?

Nesse sentido, um aspecto muito particular a ser considerado é a concentração de renda e riqueza no campo, problema cujo enfrentamento constitui um dos aspectos centrais do Estatuto da Terra, o qual, logo em seu Artigo 1º, estabelece que tem como objetivo regular “os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola”, e define, no §1º, a reforma agrária como “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

Trata-se, pois, de ocasião oportuna, para se refletir sobre a relação entre a reforma agrária e a consolidação da democracia brasileira, em seus aspectos político e econômico, que são mutuamente dependentes. Se, por um lado, não há verdadeira democracia política quando o sistema político se encontra colapsado pelo poder econômico, por outro, não se pode esperar democratização econômica, com transformações estruturais na distribuição e controle sobre a riqueza, sem um sistema político radicalmente democratizado. Esta é uma das conclusões que encontramos, a partir de pesquisas empíricas, no Informe da Ictam (2014, p. 13), divulgado em janeiro de 2014, o qual destaca que

[...] la concentración de la riqueza en manos de las élites da lugar a una influencia política indebida que, en último término, arrebatada a los ciudadanos los ingresos procedentes de los recursos naturales, genera políticas fiscales injustas, fomenta las prácticas corruptas y desafía el poder normativo de los gobiernos. El conjunto de estas consecuencias empeora la rendición de cuentas y la inclusión social.

Porém, advertência no mesmo sentido já podia ser encontrada na obra de Bonssieu (*caput*, CHEVALLIER, 1989, p. 166), publicada há mais de duzentos e cinquenta anos:

[...] quereis, portanto, dar consistência ao Estado? Aproximais os graus extremos, tanto quanto possível: não suportai nem opulentos nem indigentes. Essas duas condições, naturalmente inseparáveis, são igualmente funestas ao bem comum...Que nenhum cidadão seja assaz opulento para poder comprar outro e que nenhum seja bastante pobre para se achar constrangido a vender-se.

(Como destaca Marques (2005, p. 102), “as desigualdades sociais têm origem na má distribuição de renda, que passa pela má distribuição das terras neste País-continental, desde os tempos da colonização portuguesa”.

Além disso, atualmente, não é possível que um regime encontre legitimidade democrática exclusivamente por meio dos processos eleitorais. Inclusive, a aferição da qualidade de uma democracia, além da dimensão procedimental, deve considerar as dimensões substantivas, quais sejam, a liberdade e a igualdade. A liberdade compreende três tipos de direitos: políticos, civis e sociais ou econômicos. A igualdade se refere, em primeiro lugar, à igualdade política formal entre os cidadãos, mas não só. Trata-se, também, da igualdade de direitos, da proteção legal e de acesso à justiça e ao poder, e de certo nível de igualdade econômica e social (ou padrões mínimos de vida), pois sem isso não há igualdade política de fato⁴. Por fim, há uma dimensão de resultado na análise da qualidade da democracia, ou seja, o que se atinge “*in terms of government responsiveness*”⁵ to the expectations, interests, needs, and demands of citizens” (DIAMOND e MORLINO, 2005, p. XXV – XXX).

Como, portanto, ao longo dos vinte e cinco anos que se seguiram desde a promulgação da Constituição de 1988, a política de reforma agrária, já prevista no Estatuto da Terra de 1964, contribuiu para a melhoria da qualidade da democracia brasileira na dimensão substancial da igualdade? E mais: os governos desse período foram capazes de responder satisfatoriamente às expectativas, interesses e demandas dos cidadãos no que se refere à justiça social no campo? E, em sentido inverso, como a deficiência da realização da democracia econômica no campo compromete a consolidação da democracia política brasileira?⁶

Antes de enfrentarmos essas questões, teceremos algumas considerações sobre os requisitos para a legitimação política no contexto contemporâneo e sobre o papel que a Constituição Federal de 1988 atribui à reforma agrária como instrumento de realização da democracia econômica, ideias que fornecem o instrumental analítico para a reflexão desenvolvida neste artigo.

4 A participação e a competição política ficam comprometidas em condições em que uma parcela significativa da população vive em condição de miséria e sem acesso ao conhecimento (DIAMOND e MORLINO, 2005, p. XL).

5 Diamond e Morlino (2005, p. XXX – XXXI) assinalam que existem “at least three objective limits on responsiveness”: O primeiro é o fato de os representantes eleitos nem sempre serem capazes de compreender e responder adequadamente às demandas dos cidadãos. O segundo se refere à limitação de recursos materiais para responder às demandas. Em terceiro lugar, anota-se “the diminishing control that national governments have over their own economies in an era of globalization”.

6 Registra-se que, por ocasião dos quarenta anos do Estatuto da Terra, momento em que um novo governo acabara de ser eleito, Maniglia (2002) desenvolveu reflexão semelhante em trabalho apresentado em Congresso de Direito Agrário, no qual propunha um debate sobre a construção da democracia no campo. Completados doze anos deste novo governo, em que situação nos encontramos?

1. Legitimidade política e democracia

A legitimidade de um regime político pode ser compreendida como o “grau de aceitação dos sistemas políticos e dos ordenamentos jurídicos” (FARRIA, 1976, p. 48). De acordo com Weber (1964), historicamente, há três tipos básicos de legitimação: a tradicional, a carismática e a racional legal. Esta última, a forma dominante após as revoluções liberais, tem como pressuposto a ideia segundo a qual seria impossível chegar à verdade e à justiça absolutas, pois os fins almejados pelo poder são relativos e plurais, além de que o conteúdo das leis varia constantemente. Assim, não sendo possível legitimar materialmente o poder dos governados, restariam somente dois métodos formais de legitimação: o procedimento racional de formação da vontade estatal estabelecido por lei e o consentimento dos governados (FARRIA, 1982, p. 19 – 21). Esta ideia de legitimidade vincula-se à compreensão de democracia formal, ou seja: nos Estados contemporâneos consideram-se legítimos somente os governos democráticos, sendo estes definidos como aqueles em que o povo elege periodicamente seus representantes e são asseguradas às liberdades individuais.

Entretanto, a legitimidade não pode ser concebida de forma axiológica: mente neutra, e a obtenção do consentimento não pode ser considerada a única condição do processo de legitimação. Em primeiro lugar, porque o consenso entre os cidadãos se mostra difícil na moderna sociedade de massas, caracterizada pela pluralidade de ideias e interesses e pelo predomínio do dissenso. Em segundo lugar, como o consentimento pode ser tanto espontâneo como criado artificialmente, corre-se o risco de se aceitar como legítimo um regime político simplesmente pelo fato de se conseguir conservar o poder e fazer com que as decisões sejam cumpridas durante algum tempo, independentemente de isto ocorrer por métodos democráticos ou autoritários⁷ (FARRIA, 1976, p. 56 – 57; p. 92 – 100). Além disso, o próprio procedimento racional de formação da vontade estatal apresenta limitações e contradições: como o que legitima uma determinada norma é o procedimento pelo qual ela foi elaborada e se encontra previsto em outra norma, e assim, sucessivamente, haverá sempre uma decisão primeira que estabelece a legitimidade de todas as outras, de maneira que essa decisão pode se confundir com a efetividade do poder, ou seja, ao invés de encontrar a legitimidade em uma norma superior, a decisão será legítima simplesmente pelo fato de ser obedecida (FARRIA, 1982, p. 21 – 22). Por fim, como observa Chevallier (2009, p. 207 – 209), no contexto do Estado Pós-Moderno, ocorre uma “relativização da legitimidade extraída da eleição”, em virtude da “ênfase dada ao respeito ao direito”, exigindo-se que “os atos dos representantes sejam

formas às disposições inscritas nos textos de valor superior", o que atinge o próprio fundamento de obtenção do consenso do modelo legal-formal: não basta respeito aos procedimentos estabelecidos em lei, faz-se também necessária a obediência à sua substância.

Coloca-se, então, a questão de a legitimação legal-formal do poder ser implementada com alguma forma de legitimação material⁸. Nesse sentido, Legitimato (2006, p. 593 – 594, 603 – 606) defende que, para termos um exercício legítimo do poder, devem ser atendidos simultaneamente requisitos formais materiais. Ou seja, de acordo com o autor a legitimidade do poder exige, por um lado, que ele esteja em harmonia "com seu fundamento ético" e, por outro, que os governados aproveem os que detêm o poder. Assim sendo, a proteção dos direitos humanos e a soberania popular são, respectivamente, o fundamento material e o formal da legitimidade do poder no Estado Democrático de Direito. Além disso, como destaca Ferrajoli (2006, p. 857, 861), não só os poderes públicos, mas também os privados (econômico, familiar etc.) tendem ao abuso se submetem à necessidade de legitimação material e formal, aos procedimentos democráticos e à satisfação dos direitos fundamentais", de maneira que minimizar esses poderes é condição para maximizar a liberdade e a igualdade entre as pessoas".

Esta discussão conduz à exigência de se compreender a democracia não somente em seu sentido formal, mas também no substancial, ou seja, da garantia de direitos econômicos e sociais, de condições materiais para o exercício da liberdade e da igualdade. Nesse sentido, José Afonso da Silva (2001, p. 136) afirma que

[...] a democracia é o regime de garantia geral para a realização dos direitos fundamentais do homem. Como, no entanto, os direitos econômicos e sociais são conhecidos, hoje, como indispensáveis à concretização dos direitos individuais, chega-se à conclusão de que garantí-los é missão de um regime democrático eficiente. Assim, a democracia – governo do povo, pelo povo e para o povo – aponta para a realização dos direitos políticos, que apontam para a realização dos direitos econômicos e sociais, que garantem a realização dos direitos individuais,

Bondix (1986, p. 309 – 310, 321, 337) observa que, ao se analisar as questões legais a respeito de uma racionalidade substantiva, passa-se a se preocupar com a conveniência política e a justiça substantiva, não se limitando às "exigências de procedimento formal ou coerência formal", as quais são essenciais para a racionalidade formal. O autor ressalta que este conflito entre a justiça formal e substantiva não tem uma solução final para Weber. Porém, para ele, tal não não entranquece, por si só, o sistema de dominação legal, ou seja, o sistema cuja legitimidade das normas baseia-se na "promulgação processualmente correta", pois "numa justiça não há a probabilidade de arbitrariedade é maior". Entretanto, Weber tem consciência de que também pode ocorrer no sistema formal, e se pode obter resultados substanciais diversos pretendidos".

de que a liberdade é a expressão mais importante. Os direitos econômicos e sociais são de natureza igualitária, sem os quais os outros não se efetivam realmente. E, nesse sentido que também se pode dizer que os direitos humanos fundamentais são valores da democracia. Vale dizer: ela deve existir para realizá-los, com o que estará concretizando a justiça social.

Isso remete à compreensão da reforma agrária como um aspecto particularmente importante para a consolidação da democracia, seja em seu sentido político ou econômico e social, os quais, registra-se mais uma vez, condicionam-se reciprocamente. Inclusive, porque "o exercício pleno da cidadania reclama também justiça no campo, e esta passa, necessariamente, pela correção das distorções que ainda perduram na estrutura fundiária brasileira" (MARQUES, 2005, p. 104).

2. Função social da propriedade, reforma agrária e democracia econômica na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 3º, atribuiu ao Estado brasileiro os objetivos de: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Além disso, nos artigos 6º a 11, a Constituição estabeleceu amplo rol de direitos sociais, e dedicou todo um Título (VIII) às diretrizes para a concretização dos direitos sociais, e outro (VII) para estabelecer os fundamentos da ordem econômica e financeira. Portanto, de maneira expressa e enfática, o legislador constituinte adotou uma compreensão ampla de democracia, abrangendo suas dimensões política, social e econômica. Reconhecendo-se a história de injustiças sociais no campo, reservou-se todo um Capítulo (art. 184 – 191) à política agrícola e fundiária e à reforma agrária. Portanto, a reforma agrária é uma política de Estado que tem como finalidades a realização da justiça social e a consolidação da democracia brasileira, e tem como pressuposto a compreensão da propriedade, especialmente dos bens de produção, não como um direito absoluto, mas submetido à exigência de cumprimento de sua função social.

É necessário, pois, ter clareza sobre a delimitação constitucional do direito de propriedade, o que exige uma distinção prévia entre bens de produção e bens de consumo. Na doutrina pátria, antes mesmo de sua promulgação da Constituição de 1988, temos um ensinamento clássico de Comparato (1986, p. 72 – 73, 78). De acordo com o autor, tal distinção relaciona-se com as transformações decorrentes do capitalismo industrial, a partir das quais "toda a vida social passava a ser orientada para a atividade de produção e distribuição de bens

ou de prestação de serviços em massa, conjugada ao consumo padronizado". O critério de diferenciação entre tais bens não é, assim, sua natureza de móveis ou imóveis, ou quaisquer outros baseados em suas propriedades intrínsecas, mas sua destinação, de maneira que "a função que as coisas exercem na vida social é independente da sua estrutura interna". Isso tem fundamental relevância na apreciação da razão historicamente apresentada para legitimar as relações de propriedade privada e justificar sua proteção jurídica: tratar-se-ia de um "modo de proteger o indivíduo e sua família contra as necessidades materiais, ou seja, como forma de prover a sua subsistência". Porém, há muito tempo a "propriedade privada deixou de ser o único, senão o melhor meio de garantia da subsistência individual ou familiar", papel que passou a ser desempenhado, por exemplo, pela garantia do emprego e dos serviços prestados pelo Estado na área social. Enfim, "a relação de propriedade de bens de produção transmuda-se, quando eles se inserem em uma organização empresarial, em poder de controle, isto é, na prerrogativa de comando e direção da empresa como um todo, compreendendo pessoas e bens".⁹

É, portanto, em relação à propriedade dos bens de produção que se propõe, em princípio, o problema da função social, compreensão que é amplificada por Eros Grau (2004, p. 216), para quem também se coloca a questão da função social da "propriedade que excede o quanto caracterizável como propriedade tangida por *função individual*", ou seja, aquela "deitada para fins de especulação ou acumulada sem destinação ao uso que se destina".

Assim, a ideia de função corresponde a

[...] um poder, mais especificamente, o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, vinculá-lo a certo objetivo. O adjetivo social mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do *dominus*; o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Mas, de qualquer modo, se se está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um *poder-dever* do proprietário, sancionável pela ordem jurídica.¹⁰ (COMPARATO, 1986, p. 75).

Conseqüentemente, o tratamento jurídico do direito de propriedade dos bens de consumo e dos bens de produção deve ser diferenciado, do que decorre

9 No mesmo sentido, cf. JOSÉ AFONSO DA SILVA, 2001, p. 277 - 288.

10 Comparato (1986, p. 76) acrescenta que "a função social da propriedade não se confunde com as restrições legais ao uso e gozo dos bens próprios; em se tratando de bens de produção, o poder-dever do proprietário de dar à coisa uma destinação compatível com o interesse da coletividade transmuda-se, quando tais bens são incorporados a uma exploração empresarial, em poder-dever do titular do controle de dirigir a empresa para a realização dos interesses coletivos".

a aplicação de sanção específica àquele que exerce a propriedade de um bem de produção sem assegurar o cumprimento de sua função social!¹¹.

Em razão disso, Eros Grau (2004, p. 214, 222 - 223) salienta que "quanto instrumento a garantir a subsistência individual e familiar - a dignidade da pessoa humana, pois, a propriedade consiste em um direito individual e, individualmente, cumpre função individual", de maneira que não se indaga sobre sua função social, "apenas os abusos cometidos no seu exercício encontram limitação, adequada, nas disposições que implementam o chamado *poder de polícia estatal*". Isso se explicita, inclusive, na distinção entre a desapropriação por utilidade pública e por interesse social¹² (CF, Art. 5º, XXIV, 182, §4º, III, 184). Mas, em se tratando de propriedade de meios de produção, ou que, embora assim não se caracterize, mas exceda o que configura a função individual, impõe-se ao proprietário (ou detentor do poder de controle na empresa) o respeito ao princípio da função social, ou seja, o dever de exercer seu direito "em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem".¹³ Assim, a

[...] inclusão do princípio da garantia da *propriedade privada dos bens de produção* entre os princípios da ordem econômica, tem o condão de não apenas afetá-los pela *função social* - conúbio entre os incisos II e III do art. 170 - mas, além disso, de subordinar o exercício dessa propriedade aos ditames da justiça social e de transformar esse mesmo exercício em instrumento para a realização do fim de assegurar a todos existência digna.¹⁴

11 Nesse sentido, Comparato (1986, p. 79) defende que "a destinação social dos bens de produção não deve estar submetida a princípio da autonomia individual nem ao poder discriminatório da Administração Pública. O abuso da não utilização de bens produtivos, ou sua má utilização, deveria ser sancionado mais adequadamente. Em se tratando de propriedade privada, pela expropriação não condicionada ao pagamento de indenização integral, ou até sem indenização".

12 "Por se tratar de propriedade com função individual, aliás, é que o art. 185, I, define como inusucapível de desapropriação para fins de reforma agrária (mas não por razões de utilidade pública ou por outro motivo de interesse social) a pequena e a média propriedade rural, assim delimitada em lei, desde que seu proprietário não possua outra" (GRAU, 2004, p. 214).

13 Cf. JOSÉ AFONSO DA SILVA, 2001, p. 284 - 287, 790 - 801. O autor (2001, p. 287) destaca que "a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, sendo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. Mas é certo que o princípio da função social não autoriza a suprimir, por via legislativa, a instituição da propriedade privada. Contudo, parece-nos que pode fundamentar até mesmo a socialização de algum tipo de propriedade privada, onde precisamente isso se torne necessário à realização do princípio, que se põe acima do interesse individual. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade (dos meios de produção especialmente) não pode mais ser tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza".

14 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

A efetivação desse princípio, entretanto, concretiza-se somente nas “nas regras do §2º do art. 182 – política urbana – e do art. 184 – reforma agrária”¹⁵ (GRAU, 2004, p. 224), e depende, por sua vez, do planejamento democrático da ordem econômica e social¹⁶.

Temos, pois, que a reforma agrária, valendo-se do instituto da desapropriação¹⁷, constitui um instrumento para, por um lado, sancionar os proprietários sociais, observados os seguintes princípios: ... II - propriedade privada; III - função social da propriedade...¹⁸

15. Constituição Federal, 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. § 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. § 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação. § 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício. § 5º - São elementos de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária. 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. Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. José Alonso da Silva (2001, p. 798) ressalta que “a proibição de desapropriação da propriedade produtiva, para fins de reforma agrária, com pagamento da indenização mediante título da dívida agrária, é, a nosso ver, absoluta, sendo inútil procurar interpretação diferente com base em noções desoladas”. Estatuto da Terra, Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico da terra, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio. Cf. MATTOS NETO, 2005, p. 8 – 14.

16. Por planejamento democrático da ordem econômica e social entende-se “uma planificação em que os objetivos são conscientemente definidos pelos representantes legítimos dos diferentes grupos sociais, e em que a elaboração dos meios técnicos a serem empregados compete às autoridades independentes do Poder Executivo; uma planificação vinculante para o Estado e diretiva da atividade econômica privada” (COMPARATO, 1986, p. 78). Sobre a intervenção do Estado no domínio econômico, cf. GRAU, 2004, p. 16 – 63. A propósito, o autor (2004, p. 69) destaca que “o art. 170 da Constituição, cujo enunciado é, inquestionavelmente, normativo, assim deveria ser lido: as relações econômicas – ou a atividade econômica – deverão ser (as) fundadas na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim (fim delas) relações econômicas ou atividade econômica) assegura a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios...”

17. De acordo com Bandeira de Mello (2002, p. 686 e 687), desapropriação é “o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse social, dessa feita, fundamenta-se no princípio da função social da propriedade”. De acordo com o autor (2002, p. 691), o instituto da

rios de imóveis rurais (quando meios de produção) que não cumprem sua função social, e por outro, assegurar a “produtividade econômica e a estabilidade das relações sociais entre proprietários e não-proprietários”. Mas não só: conforme o regime estabelecido pelo Estatuto da Terra, observa-se que a reforma agrária também tem por finalidade promover o “maior acesso à propriedade rural”, ou seja, “a reestruturação da divisão do solo motivada pela concentração de terras em poder de poucos” (reforma fundiária), bem como a “implementação e redeterminação de políticas agrícolas e demais políticas públicas vinculadas ao setor que visem à fixação do homem no campo e seu desenvolvimento”. Trata-se, assim, de um instrumento para realização da justiça social no campo e da democracia econômica (MATTOS NETO, 2005, p. 9-11).

Entretanto, a Constituição de 1988¹⁸ trouxe “um retrocesso no trato quanto à exigibilidade o cumprimento da função social da propriedade. A Constituição afrouxou a rigidez trazida anteriormente pelo Estatuto da Terra” (MATTOS NETO, 2005, p. 13). Retrocedeu-se, pois, com a vedação da desapropriação de terras produtivas, como se o critério da produtividade fosse suficiente para definir o cumprimento da função social da propriedade rural (MANIGLIA, 2005, p. 37). Manifestava-se, assim, desde a Assembleia Constituinte, a força do poder econômico. Como ressalta Maníglia (2005, p. 27),

[...] se em sua maioria, o texto constitucional de 1988 efetivamente ganhou avanços democráticos, pode-se abrir como grande exceção e como uma das vitórias mais desprezíveis do setor oligárquico, a questão da reforma agrária, que impedida de entrar com força total trouxe em seu bojo o artifício da produtividade, demonstração da força dos setores dominantes e atrasados, contrariando a democratização da terra e a eliminação das desigualdades rurais¹⁹.

desapropriação tem como fundamento jurídico e político “a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando incompatíveis”.

18. Desde a Constituição Federal de 1946 já existem propostas de reforma agrária, à qual já se referia a desapropriação por interesse social (Art. 141, § 16). Com a Emenda Constitucional n.º 1, de 1964, passou a ser privativa da União a competência para legislar sobre Direito Agrário, e no exercício dessa competência, foi promulgado o Estatuto da Terra em novembro daquele ano (MATTOS NETO, 2005, p. 10).

19. No art. 185, inciso II, a Constituição Federal trata como insuscetível de desapropriação a propriedade produtiva. De acordo com Carvalho Filho (2005, p. 182), “se o vocábulo *produtiva* for interpretado literalmente, seu sinônimo mais aproximado é *fértil*, podendo acarretar a desinação, para a reforma agrária, somente de terras inféteis, sem possibilidade de exploração agrícola”. De acordo com o autor, a partir dessa interpretação, pode-se concluir que ainda que mesmo que descumpra sua função social – explorando trabalho escravo ou devastando áreas de preservação permanente, por exemplo –, uma vez que seja produtiva – na interpretação de que esteja sendo explorada economicamente –, esta não poderá ser desapropriada ao ser protegida pelo dispositivo constitucional citado. Da margem, desse modo, a uma controvérsia jurídica sobre o predomínio do critério econômico em detrimento do ambiental e do trabalho”.

3. Concentração de terras e reforma agrária no Brasil: o que mudou após a Constituição Federal de 1988?

Estabelecidas essas premissas teóricas e normativas, é preciso voltar o olhar para a realidade e indagar: o que mudou em termos de concentração de terras e como evoluiu a política de reforma agrária após a promulgação da Constituição Federal de 1988?

Preliminarmente, valendo-se da lição de Caio Prado (2008, p. 11 – 12), ressalta-se que em diversos elementos constitutivos da vida brasileira (geográfico, econômico, social, político) ainda se conservavam características do período colonial²⁰. Embora a obra tenha sido publicada originalmente em 1942, muitas de suas considerações permanecem atuais. É verdade que a produção agropecuária passou por um processo radical de modernização desde aquela época, bem como que tivemos inegáveis avanços na legislação e na proteção dos direitos trabalhistas. Mas não é incommum encontrar relatos sobre prática de trabalho análogo ao escravo, e a desigualdade de toda espécie, bem como os padrões hierárquicos de relações sociais em grande medida permanecem.

Após a Segunda Guerra Mundial, construiu-se um “discurso teórico e político a favor da reforma agrária”²¹, o qual encontrou como contraponto o “discurso

20 Em razão disso, o autor conclui que a Constituição brasileira não pode ser chamada de “*Constituição Cidadã*”, uma vez que a exclusão da cidadania plena, não promovendo justiça social. Não garantida pelo texto constitucional, a reforma agrária ficaria dependente da vontade política dos futuros governantes, possibilitando, no máximo, uma política de assentamentos. Os anos vindouros confirmariam essa evidência.” A esse respeito, Delgado (2005, p. 73) também explica que “na função social da propriedade fundiária de 1988 entram simultaneamente os critérios ‘aprovisionamento racional e adequado’, ‘preservação ambiental’ e ‘bem-estar nas relações de trabalho’. Contudo, a lei que regulamentava esse dispositivo constitucional, promulgada em 1993, somente recolheu o critério do ‘aprovisionamento racional e adequado’, conferindo-lhes indícios indicadores ambientais e de relações trabalhistas”.

21 As características do período colonial destacadas por Caio Prado (2008, p. 11 – 12) e que de alguma forma, ainda influenciavam a caracterização das relações no campo em sua época são: “regime escravista”, “produção extensiva para mercados do exterior”, relações de classe manifestadas em “diferenças profundas que cindem a população rural entre nós em categorias largamente disparadas”, não só no “nível material de vida”, mas também no “estatuto moral relativo”.

22 Por exemplo, Caio Prado (1978, p. 11) salienta que a reforma agrária no Brasil, não deveria ser teoricamente enquadrada, tal como convinha aos detentores do poder político e econômico da época, como um processo socioeconômico de “transição de ‘restos feudais’ ou ‘pré-capitalistas’”, para uma nova etapa capitalista e progressista”. Ao contrário, defende a reforma agrária deve tratar da “exploração desenfreada e o baixo nível, sob todos aspectos, e em confronto com os níveis do mundo moderno, da grande massa da população rural brasileira, herança de sua formação histórica, e que encontra sem dúvida nas relações e condições em geral da produção e trabalho rurais o seu principal fator determinante”. Em síntese, de acordo com o autor (1978, p. 32), nossas “questão agrária” consiste no fato de que “a grande maioria da população

da modernização técnica da agropecuária, que terminará prevalectendo depois do golpe militar de 1964”²², questão que foi retomada em novos termos no contexto das políticas neoliberais dos anos noventa, e que não deixa de se fazer presente no Governo Lula. Trata-se da “estratégia de relançamento dos grandes empreendimentos agroindustriais apoiados na grande propriedade fundiária, voltados à geração de saldos comerciais externos expressivos”. Trata-se, pois, de “uma política agrícola de máxima prioridade ao agronegócio, sem mudança na estrutura agrária”, criando-se grandes obstáculos para o avanço tanto da reforma agrária como de políticas de desenvolvimento alternativas ao agronegócio. Observa-se, portanto, que “não obstante diferenças, há uma linha de continuidade, qual seja a reprodução da estrutura altamente desigual de posse e uso da terra ao longo de todo o ciclo industrial (1930-1981) e também no período subsequente de relativa estagnação (1982-2003)” (DELGADO, 2005, p. 51 – 52, 2005).

A partir do processo de democratização, retomou-se o debate em torno da questão agrária no Brasil, o qual ganhou expressão jurídica na delimitação do direito de propriedade por sua função social, expresso na Constituição Federal de 1988. Entretanto, a concretização das expectativas então criadas acaba por ser limitada pelo avanço da globalização econômica, sobretudo a partir da década de 1990, período marcado por “alto endividamento público e dependência externa”, ao que se tentou responder, sem êxito, com processos de “ajustes econômicos”, nos quais o agronegócio desempenharia um papel fundamental de contribuir com a tentativa de equilibrar a balança comercial. Para tanto, uma das posturas adotadas foi a “frouxidão da política fundiária”, que pode ser compreendida como “sua relativa incapacidade em fiscalizar e regular o mercado de terras no que diz respeito à aplicação do princípio da função social da propriedade fundiária”. Assim, não obstante os avanços jurídico-institucionais que sinalizavam para a promoção da igualdade, o que se observa é a “manutenção da desigualdade praticamente inalterada”. Como reação a esta situação, no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, os movimentos sociais, com algum êxito em seus propósitos, realizaram “um amplo movimento de ocupação de

terral brasileira, a sua quase totalidade, com exclusão unicamente de uma pequena minoria de grandes proprietários e fazendeiros, embora ligada à terra e obrigada a nela exercer sua atividade, tirando daí seu sustento, se encontra privada da livre disposição da mesma terra em quantidade que baste para assegurar um nível adequado de subsistência”.

23 Delgado (2005, p. 57 – 58), explica que “todo esse diagnóstico e programa de crescimento agropecuario, explicito nas teses de 1963-1964 do grupo da USP, liderado por Delim Neto, corresponde na verdade a uma proposta de modernização técnica sem reforma, ou com reforma apenas onde se comprovasse ineficiência da estrutura agrária”. Temos, pois, a partir dessa perspectiva, ao longo do regime militar, o desenvolvimento de uma “modernização conservadora”, a qual trouxe como novidade “o aprofundamento das relações técnicas da agricultura com a indústria e de ambas com o setor externo, isso tudo fortemente subvencionado pela política agrícola e comercial do período”.

terras presumidamente improdutivas, para suscitar intervenção estatal em prol da reforma agrária”. Entretanto, como reação, foi editada a Medida Provisória 2027/98 que “que proíbe a vistoria pública de áreas ocupadas” em virtude de conflito agrário e fundiário²³ (DELGADO, 2005, p. 61 – 62, 72, 76).

Tal cenário é muito bem ilustrado pelas estatísticas do Censo Agropecuário do IBGE de 2006 (2006, p. 176 e 196): dentre as terras próprias, 367.535 estabelecimentos de até menos de um hectare representavam 150.648 hectares em área total, enquanto 45160 propriedades de mil a mais hectares representavam 136.770.304 hectares em área total. Já dentre as terras sem titulação definitiva, 14.531 estabelecimentos de até menos de um hectare constituíam 6.124 hectares em área total, enquanto 394 estabelecimentos de mil a mais hectares constituíam 877.508 hectares em área total. Quanto à obtenção da titulação das terras, o mesmo Censo aponta que 290.242 propriedades foram adquiridas por meio de reforma agrária, programa de assentamento ou ainda aguarda titulação. Por via de herança, foram obtidas 1526161 titulações. Por meio de crédito fundiário (cédula da terra, banco da terra, etc.) foram 47493 propriedades. Por via da compra de particulares, o número atinge 2418338 de titulações de propriedades. Guilherme Delgado (2005, p. 60-62) apresenta ainda outros dados alarmantes. Territórios indígenas e áreas de conservação representam 27,10% do território brasileiro. Terras obtidas para reforma agrária somam 4,70%. As áreas privadas autodeclaradas em conformidade com a “função social” chegam a 37,18%. E as áreas privadas improdutivas, somadas às áreas devolutas, representam 34,51%. Para o autor, o indicador das terras devolutas “esconde uma enorme quantidade de situações irregulares sobre terras públicas - “grilagem”, possessões ilegais (acima de 50 hectares), titulação fictícia, etc., que não são objeto de fiscalização, tributação ou intervenção da autoridade fundiária, posto que representam estoque de terras não inscritas oficialmente no Cadastro de Imóveis Rurais”. A concentração fundiária no Brasil apresenta, portanto, duas problemáticas. Em primeiro lugar, observa-se a desproporção entre o número de estabelecimentos e o quanto eles representam em área total. Em segundo lugar, percebe-se o quanto é premente que o Estado acelere os processos de titulação definitiva de terras e aumente a fiscalização sobre os imóveis rurais. Os dados apresentados sugerem grande área aguardando regularização de

reduzido número de propriedades, enquanto são muitas as propriedades que aguardam regularização de pequena área total²⁴.

Importante salientar que a desapropriação por meio de pagamento em títulos da dívida pública também gera problemáticas no campo econômico. Para Carvalho Filho (2005, p. 181), no caso das desapropriações se “estabelece *prévia e justa indenização com preservação do valor real* e resgate a partir de dois anos da emissão do título da dívida agrária, concedendo-o boa liquidez. Dessa maneira, em vez de punir, a Constituição de 1988, em boa medida, acaba por premiar e incentivar o descumprimento da função social da propriedade”. Esse incentivo tem forte respaldo na explicação de Guilherme Delgado (2005, p. 65 e 66). Os Títulos da Dívida Agrária (TDAs) deveriam ser resgatados em até vinte anos (ou seja, o resgate seria de longo prazo), com cláusula de preservação do valor real. Isso significa que o valor de mercado do imóvel seria o referencial para a dívida. Entretanto, entende o autor que “essa dívida, assim fundamentada, vem sendo distorcida por procedimentos e normas institucionais, que a afetam em dois dos seus pilares básicos: (a) os prazos de resgate, que tem sido sucessivamente encurtados; (b) o método de valorização da TDA, que tem sido financeirizada, com um acréscimo de 6% ao ano”. Esses procedimentos transformaram o TDA, que funcionaria como um título de longo prazo vinculado ao preço da terra, em um ativo de curto prazo com alta liquidez e alta valorização. Ainda segundo o autor, “invertem o sentido da dívida fundiária: de mecanismo facilitador da Reforma Agrária, pelo recurso forçoso à dívida de longo prazo; retroage-se à dívida de curto prazo, com oferta de prêmio financeiro líquido ao detentor da terra improdutiva”. Todo esse processo, aliado à valorização das terras improdutivas por meio de sentenças judiciais, garante aos latifundiários grande renda de juros, indexados à inflação ao longo do período de resgate.

Concluímos este tópico com breve panorama sobre a reforma agrária no governo Lula, a partir de pesquisa desenvolvida por Bernardo Mançano Fernandes. De acordo com o autor (2013, p. 195 – 197), a partir de um “um modelo de desenvolvimento articulado com políticas de distribuição de renda, como o programa Bolsa Família”, o Governo Lula conseguiu resultados importantes:

²³ Também é interessante observar os dados sobre desapropriações que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) fornece. Os Decretos Desapropriatórios indicam sério atraso na aplicação dos institutos da Reforma Agrária no Brasil. Em 2013 foram desapropriados somente 7.005 imóveis. Para piorar, percebe-se desaceleração estrutural das desapropriações. Até o ano de 1994, foram desapropriados 1.296 imóveis. Os anos seguintes caracterizam com números modestos entre 187 e 847 imóveis desapropriados. Os últimos três anos apresentam dados mais graves: em 2011, apenas 58 imóveis foram desapropriados; em 2012, somente 20; e em 2013, ocorreram 100 desapropriações.

[...] o acesso à terra para mais de 377 mil famílias, que somadas às famílias assentadas em governos anteriores chegam a 1 milhão, é muito significativo para o desenvolvimento do Brasil. Esse número representa uma parcela importante da formação da população camponesa brasileira, que contribuiu para diminuir a intensidade da queda da população rural. (...) Contudo, no segundo governo Lula, a reforma agrária perdeu força e os números caíram pela metade. (...). Algumas das razões para explicar essa queda estão situadas nas políticas de redistribuição de renda e na diminuição do desemprego com a retomada do crescimento que reativou o mercado interno, ampliando o consumo de massas. Nesse período, as ocupações de terras despencaram de 110 mil famílias em 2004 para menos de 17 mil famílias em 2010.

Porém, pode-se concluir que o Governo Lula não conseguiu superar esse desafio, especialmente devido ao fato de “não ter enfrentado duas questões estruturais: a manutenção do camponato em estado permanente de subalternidade ao capitalismo, por meio da renda capitalizada da terra, e a insuficiência das políticas de desenvolvimento para a agricultura camponesa”. Assim, perdeu-se “uma enorme oportunidade de distribuir terra e ampliar ainda mais a participação do camponato no desenvolvimento da agricultura brasileira”. E isto tem uma explicação política bastante clara: “para fazer a reforma agrária, é preciso enfrentar a base aliada dos capitalistas/ruralistas”, e o Governo só o fez em parte²⁵. Portanto, o problema da reforma agrária é essencialmente político (FERNANDES, 2013, p. 191 – 193).

Conclusão: A interface entre democracia política e democracia econômica

Os índices ainda vigentes de concentração de renda e patrimônio no Brasil, especialmente no campo, demonstram a grande distância, a que ainda estamos de consolidar a democracia econômica. E sem que esta se consolide, a própria democracia política tem sua legitimidade comprometida.

Retomando-se a questão inicialmente apresentada sobre o objeto e o tipo de abordagem de um possível diálogo entre o Direito Agrário e a Teoria do Estado, a recolocamos em outros termos: as informações e reflexões apresentadas sugerem que tal diálogo não só é possível, mas também necessário, para o enfrentamento de uma agenda urgente, mas que não avança: a realização da reforma política – pressuposto de qualquer outra reforma de caráter estrutural, inclusive

da agrária. Isto porque, embora quando se trate do tema da reforma política as questões que sempre se destacam são pertinentes ao funcionamento do sistema eleitoral e partidário, o centro de nossos problemas se encontra no domínio do poder econômico sobre os processos democráticos. As propostas que tratam de mudanças no financiamento das campanhas eleitorais são importantes nesse sentido, mas insuficientes, pois essa não é a única forma de atuação do poder econômico para colocar o Estado a serviço da manutenção da estrutura desigual da sociedade brasileira.

Não há consolidação da democracia sem reforma agrária, pois a concentração de renda e patrimônio no campo distorce os processos democráticos. Por outro lado, a reforma agrária necessária para a realização da justiça social e, com algumas limitações, projetada normativamente pela Constituição Federal de 1988, jamais ocorrerá enquanto tivermos o Congresso Nacional em grande medida dominado pelo poder, ao menos de veto, de bancadas corporativistas como a ruralista. Nesse sentido, bastante ilustrativa é a recente aprovação do Projeto de Emenda Constitucional 57A/1999 que prevê a expropriação de imóveis rurais ou urbanos em que se verifique a prática de trabalho escravo ou análogo à escravidão, destinando-se tais propriedades à reforma agrária ou à habitação popular. Embora seja uma consequência até mesmo evidente da própria proteção conferida à dignidade humana pelo texto constitucional, a aprovação de tal projeto enfrentou grande resistência da bancada ruralista. Prova disso é que se encontrava em tramitação há quase quinze anos e, embora tenha sido aprovada sem nenhum voto contrário, isto só ocorreu depois que se firmou um acordo para se condicionar a aplicação do texto a uma lei complementar de regulamentação, a qual deverá prever, por exemplo, que o mero descumprimento da legislação trabalhista não configura trabalho escravo.

Ora, tal constatação parece indicar um círculo vicioso: sem reforma política democrática não haverá reforma agrária de caráter estrutural, mas sem esta, não se consolida a democracia política devido ao domínio do poder econômico. Neste ponto talvez esteja a grande contribuição que o diálogo entre o Direito Agrário e a Teoria do Estado possa dar não só para o conhecimento do fenômeno jurídico, mas, sobretudo, para a consolidação da democracia brasileira: com base em conhecimentos sociais sólidos e domínio sobre o universo jurídico-dogmático, desenvolver a criatividade institucional para construir propostas para uma reforma política ampliada.

Referências

BRASIL. IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Brasília: 2006. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf> >. Acesso em: 14 maio 2014.

25 Prova disso é que “a maior falta das terras destinadas para a reforma agrária em seu governo não tem origem na desapropriação, mas, sim, na regularização fundiária de terras da União. Essa reforma agrária parcial aconteceu predominantemente sob pressão das organizações camponesas, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) (FERNANDES, 2013, p. 192).

- IN CRA. **Decretos Desapropriatórios – Emissão de Decretos**. Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1815-decretos-desapropriatorios> >. Acesso em 14 de maio de 2014.
- CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Trad. Marçal Justem Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- CHEVALLIER, Jean-Jacques. **As Grandes Obras Políticas – de Maquiavel a Nossos Dias**. Trad. Lydia Christina. 4ª ed. Rio de Janeiro: Agir, 1989.
- CARVALHO FILHO, J. J. et. al. Constituição Vinte Anos: Caminhos e Descaminhos da Reforma Agrária - Embates (Permanentes), Avanços (Poucos) e Derrotas (Muitas). In: **IPEA. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise - Vinte Anos da Constituição Federal**, n.º 17, v. 2, 2009.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- _____. Função Social da Propriedade dos Bens de Produção. **RDM**, 63/73 - 79, jul-set/1986.
- DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Trad. Celso Martinho Paciornik. São Paulo: Edusp, 1997.
- DELGADO, Guilherme C. A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.
- DIAMOND, Larry, MORLINO, Leonardo. Introduction. In DIAMOND, Larry, MORLINO, Leonardo (ed.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University, 2005. p. IX - XLIII.
- FARIA, José Eduardo de Oliveira. **Poder e Legitimidade (Uma Introdução à Política do Direito)**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1976.
- _____. **Retórica Política e Ideologia Democrática: a Legitimação do discurso jurídico liberal**. Tese apresentada ao concurso de livre-docência do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.
- FERNANDES, Bernardo Manguano. A Reforma Agrária que o Governo Lula fez e a que Pode ser Feita. In: SADER, Emir. **10 Anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: ELACSO Brasil, 2013, p. 191 - 206.
- FERRAJOLI, Luigi. O Estado de Direito entre o Passado e o Presente. In: COSTA, P.; ZOLO, D. **O Estado de Direito: História, teoria, crítica**. Trad. Carlo A. Dastoli. São Paulo: Martinus Fontes, 2006. p. 447 - 464.

- GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)**. 9. ed.. São Paulo: Malheiros, 2004.
- LEVI, Lucio. Legitimidade. In: BOBBIO, Norberto *et alii*. **Dicionário de Política**. Trad. João Ferreira. 7ª ed., Brasília: UNB, 1995, p. 678 - 679.
- MANIGLIA, Elisabete. **As Interfaces do Direito Agrário e dos Direitos Humanos e a Segurança Alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.
- _____. Atendimento da Função Social pelo Imóvel Rural. In: BARROSO, Lucas Abreu, MIRANDA, Alcir Gursen, SOARES, Mário L. **O Direito Agrário na Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 25 - 44.
- _____. **Construindo a Democracia no Campo**. Trabalho apresentado no Congresso de Direito Agrário. Brasília: 2002. Disponível em: < <http://www.abda.com.br/texto/ElisabeteManiglia2.pdf> >. Acesso em: 20 de maio de 2014.
- MARQUES, Benedito Ferreira. Justiça Agrária, Cidadania e Inclusão Social. In: BARROSO, Lucas Abreu, MIRANDA, Alcir Gursen, SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O Direito Agrário na Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 101 - 126.
- MATTOS NETO, Antônio José de. Garantia do Direito à Propriedade Agrária. In: BARROSO, Lucas Abreu, MIRANDA, Alcir Gursen, SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O Direito Agrário na Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 1 - 24.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2002.
- OSWALD, Informe 178, 20 de janeiro de 2014.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **A Questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- _____. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- RIEVA, José Alfonso. **Direito Constitucional Positivo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- WEBER, Max. **Economia y Sociedad - Esbozo de Sociología Comprensiva**. V. 1. Ed. preparada por Johannes Winckelmann. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1964.